



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA JÚLIO DE MESQUITA
FILHO – UNESP - Câmpus de Marília
Programa de Pós-Graduação em Educação

EZEQUIEL DE LIMA

**EFEITOS DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
BÁSICA E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO -
FUNDEB NA EDUCAÇÃO INFANTIL DE MEDIANEIRA - PARANÁ**

Marília – SP

2015

EZEQUIEL DE LIMA

**EFEITOS DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
BÁSICA E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO -
FUNDEB NA EDUCAÇÃO INFANTIL DE MEDIANEIRA - PARANÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Campus de Marília, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof^a Dr^a Iraíde Marques de Freitas Barreiro

Marília – SP

2015

Lima, Ezequiel de.

L732e Efeitos do fundo de desenvolvimento da educação
básica e valorização dos profissionais da educação -
FUNDEB na educação infantil de Medianeira - Paraná /
Ezequiel de Lima. – Marília, 2015.
107 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade
Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2015.

Bibliografia: f. 96-107

Orientador: Iraíde Marques de Freitas Barreiro.

1. Educação de crianças. 2. Educação - Financiamento.
3. Políticas públicas. 4. FUNDEF. I. Título.

CDD 379.1

EZEQUIEL DE LIMA

**EFEITOS DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO
BÁSICA E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO -
FUNDEB NA EDUCAÇÃO INFANTIL DE MEDIANEIRA - PARANÁ**

Dissertação apresentada para obtenção do título de Mestre em Educação pela Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista – Unesp – Campus de Marília, na área de concentração: Políticas Públicas e Administração da Educação Brasileira.

BANCA EXAMINADORA

Dr^a Iraíde Marques Freitas Barreiro
Universidade Estadual Paulista - Campus de Assis

Dr. José Milton de Lima
Universidade Estadual Paulista - Campus de Presidente Prudente

Dr^a. Graziela Zambão Abdian
Universidade Estadual Paulista – Campus de Marília

Marília – SP
2015

AGRADECIMENTOS

Dedico este trabalho à Deus em primeiro lugar, pelo dom da vida, da perseverança e por toda luz nesta caminhada.

À minha orientadora, Dr^a. Iraíde Marques de Freitas Barreiro, pela orientação sempre segura, pelas críticas balizadoras, pelas sugestões iluminadas e pela dedicação dispensada na elaboração desta dissertação.

À minha família, especialmente minha esposa Denise, pelo permanente incentivo e apoio incondicional e aos meus filhos Felipe e Arthur, joias raras e estímulo para esta conquista.

Aos coordenadores e professores do Minter UNESP/UTFPR, que colaboraram para o atingimento deste objetivo.

Aos profissionais da Secretaria Municipal de Educação e demais servidores da Prefeitura Municipal de Medianeira, que não mediram esforços no sentido de viabilizar a coleta dos dados necessários a esta pesquisa.

Aos meus colegas do Minter, especialmente aos que compartilharam conhecimentos e informações, por tudo que passamos juntos, nas aulas, viagens, seminários e congressos.

Aos meus amigos, que me apoiaram e incentivaram, estendendo suas mãos quando veio o cansaço e o desânimo.

LIMA, E. Efeitos do Fundeb na educação infantil de Medianeira-PR. 99 p. Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em educação da FFC da Unesp, Marília – SP, 2015.

RESUMO

Esta pesquisa analisou efeitos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação na educação infantil do município de Medianeira, Estado do Paraná. A motivação para realizar a pesquisa esteve relacionada ao desejo de compreender a relação e a influência entre políticas públicas de financiamento da educação e os efeitos na educação. O estudo desenvolveu-se a partir de levantamento documental sobre os atos administrativos do município de Medianeira, relacionados à educação infantil, como lei orçamentária, plano plurianual, leis municipais de cargos e salários dos profissionais da educação infantil, bem como levantamento de dados quantitativos e financiamento da educação infantil após o Fundeb. O conjunto desses dados foi analisado com foco no contexto da prática, do ciclo de políticas. O percurso teórico-metodológico, contou com pesquisadores da área da educação e das ciências sociais. A reconstituição histórica acerca da construção jurídico-brasileira dos direitos das crianças de zero a cinco anos, principalmente, após a Constituição Federal de 1998 e leis infraconstitucionais subsequentes, na formação e organização do campo da educação infantil como integrante da educação básica, foi fundamental para melhor compreensão das políticas educacionais no contexto da prática. Os efeitos revelados pela pesquisa demonstraram que houve: diminuição do déficit de vagas da educação infantil, mas com dificuldades de se atingir a meta do PNE 2014, de matricular 50% das crianças nas creches; aumento de gastos com a educação infantil, de forma mais intensa a partir de 2010, motivados por investimentos em construção de creches e aumento no quadro de profissionais; criação de cargo de educador infantil com atualização e equiparação dos vencimentos aos demais professores da rede municipal. Finalmente, foram observados aspectos relacionados: ao Conselho do Fundeb no município, que evidenciou a necessidade de atuação mais dinâmica no sentido de influir no planejamento das ações; e ao Plano Municipal de Educação, em fase de elaboração e que busca a participação mais efetiva da sociedade civil.

Palavras chave: Educação infantil. Fundeb. Políticas públicas de financiamento.

LIMA, E. Efeitos do Fundeb na educação infantil de Medianeira-PR. 99 p. Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em educação da FFC da Unesp, Marília – SP, 2015.

ABSTRACT

This research analyzes the purposes of the Fund for the Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals in early childhood education in the city of Medianeira, State of Parana. The motivation to perform the search was related to the desire to understand the relationship and the influence of public policy education funding and the effects on education. The study was developed from archival work on the administrative acts of the municipality of Medianeira, related to early childhood education, as budget law, multi-year plan, municipal laws positions and salaries of early childhood professionals, as well mapping of quantitative data on early childhood education, and funding after Fundeb. These data were analyzed with a focus in the context of practice, the policy cycle. The theoretical and methodological approach, included researchers from the field of education and social sciences show the historical about the legal and Brazilian construction of the rights of children up to five years, mainly, after the Federal Constitution of 1998 and subsequent infra-laws, in the formation and organization of the field of early childhood education as part of basic education, was key to better understanding of educational policies in the context of practice. The effects revealed by the survey showed that there was: decreased deficit of places in early childhood education, but with difficulties to achieve the goal of the NAP 2014, enrolling 50% of children in day care centers; increased spending on early childhood education, more intensely from 2010, driven by investments in construction of kindergartens and increase in professional staff; creation of post of child educator with updating and equalization of salaries to other public school teachers. Finally, aspects were observed related: the Fundeb Council in the municipality, which highlighted the need for more dynamic performance in order to influence the planning; and the Municipal Education Plan, in preparation and seeking a more effective participation of civil society.

Keywords: Childhood education. Fundeb. Public policy funding.

SIGLÁRIO

CF	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, expressão convencional, Constituição Federal de 1988
CEB	Câmara da Educação Básica
CEE	Conselho Estadual de Educação do Paraná
CNE	Conselho Nacional de Educação
Coepre	Coordenação de Educação Pré-Escolar
Conae	Conferência Nacional de Educação
Conanda	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Coneb	Conferência Nacional de Educação Básica
CP	Conselho Pleno
DNCr	Departamento Nacional da Criança
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FPE	Fundo de Participação Estadual
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Funabem	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GOGM	Grupo Ocupacional Geral do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS-EXP	Imposto sobre Circulação de Mercadorias para Exportação
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
Ipardes	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPI-EXP	Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação

IPVA	Impostos sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ITCMD	Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR	Imposto Territorial Rural
LBA	Legião Brasileira de Assistência
Ldben	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei do Orçamento Anual
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MS	Ministério da Saúde
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OMEP	Organização Mundial de Educação Pré-Escolar
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PBT	Piso Básico de Transição
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Plano Municipal de Educação
PMM	Prefeitura Municipal de Medianeira
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
Pronaica	Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e Adolescente
PSPN	Piso Salarial Profissional Nacional
SME	Secretaria Municipal de Educação de Medianeira
SUBPLAN	Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos de Planejamento Institucional
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
Unesp	Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Unicef	Fundos das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE GRÁFICOS

Figura 1 – Curso de formação para elaboração do PME.....	88
Gráfico 1 – Matrículas na educação infantil na rede pública de Medianeira-PR.....	67
Gráfico 2– Déficit de vagas em creche e pré-escola na rede pública.....	69
Gráfico 3 – Movimentação financeira dos recursos do Fundeb no município em estudo.	74
Gráfico 4 – Variação das receitas totais e do Fundeb e inflação no período	75
Gráfico 5 – Gastos com a educação infantil no município em estudo	76
Gráfico 6 – Quantitativo de profissionais atuantes na educação infantil	78
Gráfico 7 – Evolução do valor salarial do educador infantil.....	79
Gráfico 8 – Evolução dos salários pagos, da inflação e do PSPN	80
Tabela 1 – Unidades escolares que atendem fase creche em Medianeira	67
Tabela 2 – Unidades escolares que atendem fase pré-escola em Medianeira	68
Tabela 3 – Base legal para formação das receitas do Fundeb	72

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 METODOLOGIA DO ESTUDO	18
2.1 TIPOS DE PESQUISA	19
2.2 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS	21
3 (DES)CAMINHOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL	23
4 POLÍTICAS PÚBLICAS E A EDUCAÇÃO INFANTIL	38
4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL	39
4.2 O FUNDEB E A EDUCAÇÃO INFANTIL NO PNE 2014	52
5 ANÁLISE DOS DADOS	63
5.1 DEMANDA E OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM MEDIANEIRA	65
5.2 EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS COM O FUNDEB	71
5.3 EDUCAÇÃO INFANTIL NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL	81
5.3.1 Profissionais da Educação e Normas Legais Medianeirenses	82
5.3.2 Educador Infantil no Município de Medianeira	84
5.3.3 Planos plurianuais do município de Medianeira	85
5.3.4 Conselho do Fundeb no município de Medianeira	86
5.3.5 Encaminhamentos do plano municipal de educação	87
5.4 A ANÁLISE SINTETIZADORA	89
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	93
REFERÊNCIAS	96

1 INTRODUÇÃO

A educação infantil faz parte das políticas públicas educacionais e juntamente com as suas formas de financiamento devem ser estudadas com profundidade e fazer parte de debates sobre a atuação do Estado e da sociedade. Esses debates devem envolver o conjunto da sociedade organizada para desvendar o papel do Estado, analisar as políticas em execução, demarcar áreas à participação social e envolver a sociedade civil para garantir os avanços necessários à educação.

A política de atenção à criança no Brasil caminha no sentido de se instrumentalizar, tanto no âmbito jurídico como nas esferas de atuação política. Esse aparato ainda não tem garantido o pleno atendimento às crianças, especialmente no tocante à educação infantil, porque deixa grande parcela da população na idade entre zero e cinco anos afastada dos direitos já consagrados pela Constituição Federal de 1988, Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. Tais afirmativas juntadas a uma experiência pessoal, suscitou o desejo em desenvolver esta pesquisa. Trata-se de experiências vividas como secretário municipal de administração e de finanças do município de Medianeira-PR, nos períodos de 1986/88 e 1993/96 respectivamente, quando foi possível constatar como se dava o financiamento da educação pública municipal. Naquele período, a falta de recursos financeiros para investimentos ou mesmo para atender necessidades básicas para o bom encaminhamento das questões cotidianas em uma escola era motivo de muitas reflexões e embates.

Naquela época, não existiam o Fundef¹ ou o Fundeb² e, portanto, a área de educação, mesmo tendo a obrigatoriedade de aplicação de 25% das receitas municipais, não era atendida de maneira satisfatória e muito menos era sentida a necessidade de equalizar o atendimento entre os níveis de ensino, definidas na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação

¹ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, instruído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro (BRASIL, 1996a), regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de setembro (BRASIL, 1996b) e Decreto Presidencial nº 2.264, de 27 de junho (BRASIL, 1997).

² Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, instruído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de julho de 2007 e Decreto Presidencial nº 6.253, de 13 de novembro de 2007. (BRASIL, 2006b, 2007ad).

Nacional (BRASIL, 1996c). No dia a dia, as necessidades sempre se mostravam maiores que os recursos e por não existir a obrigatoriedade de destinação específica, comumente, as forças atuantes na esfera política direcionavam os gastos sempre para o atendimento dos níveis de ensino com maior poder de pressão. Nesse caso, a educação infantil era sempre deixada para segundo plano em relação ao ensino fundamental que, na época, atendia criança em fase de escolarização da 1ª a 4ª série, com matrícula obrigatória aos sete anos de idade, atualmente, de 1º ao 5º ano³.

A educação básica nacional vive um momento histórico ímpar, impulsionado por forças econômica, cultural, política e social, que viabilizaram a inserção da educação infantil em programas de financiamento do Governo Federal, mais acentuadamente depois do conjunto de Leis⁴ que instituiu a obrigatoriedade da promoção de ações objetivas para apoio às demandas da sociedade em relação aos cuidados e à educação das crianças de zero a cinco anos de idade. É histórico porque até a criação/implantação do Fundeb, em 2006-2007, havia ambivalência do Governo Federal na gestão das políticas públicas da educação infantil, dividida entre assistência social e educação que, sobretudo, fragilizava a própria concepção de educação infantil como dever do Estado e direito de todas as crianças. Devido a essa ambivalência, os recursos provenientes da assistência social se destinavam à creche e os da educação à pré-escola. Comumente, em ambas as fontes havia insuficiência de recursos para atender à demanda. Porém, viabilizada pelos recursos provindos do Fundeb, houve a integração das creches aos sistemas municipais de ensino e a expansão da oferta na educação infantil.

Mediante o exposto, a presente pesquisa realizou levantamento de dados e informações, tomado como subsídio o contexto da prática, detalhado por Mainardes sobre o estudo do ciclo de políticas do sociólogo Stephen Ball (2001e 2006), para sustentar reflexões sobre questões relativas ao atendimento escolar das crianças de zero a cinco anos de idade, no município de Medianeira – PR, ao mesmo tempo que

³ Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 de Ldben/1996, dispõe sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.

⁴ Refere-se ao arcabouço legislativo infraconstitucional construído a partir dos princípios emanados na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, e posteriores Emendas Constitucionais ordinárias que alteram dispositivos pertinentes aos direitos sociais e aos direitos fundamentais da criança e do adolescente. Em especial, ao longo desse estudo, menciona-se parte desse arcabouço, principalmente, aquela que interfere na dinâmica do sistema educacional e do sistema de assistência social.

propiciou a análise de efeitos do Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação na educação infantil de Medianeira – PR.

Informações acerca da gestão municipal e respectivas políticas em relação ao orçamento público, destinado ao atendimento da educação infantil, nas fases de creche e pré-escola⁵, bem como aspectos relacionados à valorização dos profissionais desse nível de ensino, ampliação de vagas e atendimento à legislação serão postos em evidências e considerados no transcorrer da pesquisa.

Inicialmente, para a estruturação dessa pesquisa, buscou-se em Ball (2001; 2006 e 2010), Mainardes (2006) e Ball e Mainardes (2011) entendimentos sobre políticas públicas e em Frey (2000) para alinhar esse entendimento e fundamentar as importantes dimensões usadas em investigações de políticas públicas que possuem três tipos de abordagens específicas, sempre de acordo com os problemas a serem superados. Para Frey (2000), a ciência política que costuma distinguir três abordagens de acordo com os problemas de investigação levantados. A primeira tem a ver com a qualidade de um governo, bom ou ruim, melhor ou pior. Refere-se, portanto, ao sistema político, isto é, às preocupações inerentes à proteção da sociedade. A segunda trata das forças políticas necessárias para a efetivação das decisões. Em terceiro, pensa-se na avaliação das contribuições que uma decisão ou outra poderá trazer para resolver determinado problema. Por isso são pertinentes as dimensões dos termos *policy*, *politics*, e *polity* que Frey (2000) assim define:

A dimensão institucional. 'polity' se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; No quadro da dimensão processual. 'politics' tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição; A dimensão material 'policy' refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000, p. 216-7).

Policy-politics-polity são termos que diferenciam os aspectos técnicos, mas que se entrelaçam e se influenciam mutuamente na dimensão política. A utilização

⁵ Resolução CNE/CEB nº 3, de 3 de agosto de 2005, define normas nacionais para o ensino fundamental para nove anos de duração e esclarece que a educação infantil atenderá crianças de zero (0) a cinco (5) anos de idade, sendo creche até três (3) anos de idade e pré-escola dos quatro (4) e cinco (5) anos de idade. (BRASIL, 2005a)

adequada, expõe Frey (2000), facilita a elaboração de pesquisas por fornecer com precisão a categoria a que pertencem e onde se enquadra cada um destes termos.

Conforme Ball e Mainardes (2011), as expressões *policy sciences* e análises políticas passam a ser utilizadas por pesquisadores norte-americanos e europeus após o término da Segunda Guerra Mundial. O sentido da expressão *policy sciences* tem a ver com a busca de racionalidade nos projetos sociais e define com mais clareza os elementos das ciências sociais que deveriam ser mobilizados para retomar e revigorar o compromisso com a reconstrução planejada.

Se para Frey (2000) o descobrimento da proteção ambiental como uma política setorial peculiar permitiu a sociedade avançar de forma significativa em termos de transformação institucional, para Bell e Stevenson (2006 apud BALL e MAINARDES, 2011), a análise de políticas pode tomar uma série de formas e permitir o desenvolvimento de instrumentos de análises mais precisos, capazes de tornar mais evidente a compreensão e a interpretação das políticas.

Ao retornar-se a Frey (2000), fica o alerta para a prática cotidiana de quem faz pesquisa ou analisa as políticas públicas: elas se produzem de acordo com circunstâncias em relação ao interesse de quem a solicita e que estas se submetem às forças políticas estabelecidas. Outro fato que deve ser considerado diz respeito às limitações de recursos humanos, financeiros e de tempo que, costumeiramente, influenciam qualquer processo de formulação e implementação de políticas, sendo preciso, especialmente no âmbito de consultorias para governos, o pesquisador considerar as dimensões *polity* e *politics* como variáveis independentes tendo em vista interesses e exigências de cada governo que necessita implementar ou aperfeiçoar programas em tempo sempre reduzido.

Quando Frey (2000) afirma que o grau de influência das estruturas políticas (*polity*) e dos processos de negociação política (*politics*) sobre o resultado material concreto (*policy*) – uma orientação característica da *policy analysis* –, acaba por esclarecer ainda mais as dimensões dos termos *policy*, *politics*, e *polity* dentro do contexto da análise política. Assim, as disputas no campo das políticas com todas as relações de forças acabam por marcar tanto os programas como os projetos, mesmo que estes passem por profundas discussões através de encontros e conferências promovidos para debater e legitimar os processos decisórios, como é o caso dos programas e políticas públicas em educação que são amplamente discutidos pela sociedade civil organizada e no seio de uma conferência nacional.

Ball e Mainardes (2011) constatarem que a quantidade de pesquisas, publicações e eventos em políticas educacionais aumentou significativamente no Brasil, a partir da primeira década deste século. Ainda é necessário aprofundar estudos, porque esses auxiliam a gestão no sentido de implementar com mais eficácia ações que a sociedade civil organizada discute e referenda, as quais se transformam em leis para melhorar a educação no país.

Com base nos trabalhos de Stephen Ball e Richard Bowe, pesquisadores ingleses da área de políticas educacionais, Mainardes (2006) mostra a importância de se compreender as políticas a partir do ciclo de políticas. O autor destaca a natureza complexa e controversa da política educacional e indica a necessidade de articulação dos processos, dos mais amplos e gerais até os mais específicos, nas políticas educacionais empreendidas.

Na compreensão de Ball (2001, p. 102), existe uma fragilidade muito grande entre as políticas, exatamente porque podem ou não funcionar. Essas políticas são “retrabalhadas, aperfeiçoadas, ensaiadas, crivadas de nuances e moduladas através de complexos processos de influência, produção e disseminação de textos e, em última análise, recriadas nos contextos da prática”.

Conforme Mainardes, Ferreira e Tello (2011, p. 144), as políticas sociais e as políticas educacionais ainda não foram consolidadas no Brasil e seguem uma tendência de aprofundamento entre os pesquisadores, sendo necessário discutir os referenciais de publicações internacionais, já que a compreensão envolve a análise das políticas empreendidas no contexto nacional.

As ponderações de Ball (2001) deixam clara a importância de conectar as políticas educacionais a um círculo muito mais amplo, o da política social. Só assim é possível romper com a visão que predomina no sentido de que as políticas se originam descoladas das pessoas e que se apresentam com certo caráter utilitário que permite as mais variadas nações adotá-las de acordo com suas realidades, designando aos atores sociais papel secundário e simplificado de implementação. O citado autor apresenta uma perspectiva de que há um processo centralizado de tradução e recriação, o que torna os sujeitos atores ativos das políticas. Dessa forma cabe uma análise acurada das políticas educacionais, a qual precisa estar atenta às diversas interfaces que elas apresentam e, sob o ponto de vista crítico, colocar-se a serviço da luta por justiça social.

Finalmente, a pesquisa revelou-se importante e justificada no âmbito das pesquisas, pois tratou de um assunto fundamental para a sociedade que é o financiamento da educação, especialmente o da educação infantil com suas nuances e repercussões. Pesquisadores como Pinto (2007) tem apresentado quadros que preocupam em relação ao futuro do modelo de financiamento da educação no Brasil. Segundo o autor, o país experimentou grandes avanços na oferta de vagas públicas para a educação infantil com a política de fundos do governo federal, passando de 37 para 52% entre 1997 e 2006, década em que vigeu o Fundef e com a implementação do Fundeb a tendência é que estes percentuais aumentem pois é vantajoso para os estados e municípios. Os municípios querendo abocanhar parcelas cada vez maiores de recursos e os estados desejando transferir cada vez mais parcelas de alunos sob sua responsabilidade. Pinto (2007) aponta que é preocupante o fato deste mecanismo de financiamento ter data marcada para findar, no ano de 2020.

Na mesma linha de raciocínio, Davies (2012) aponta fragilidades do Fundeb, como o incremento de poucos recursos novos, com exceção da complementação do Governo Federal, já que se concentra apenas na redistribuição da maioria dos impostos vinculados. Segundo o autor, a valorização dos profissionais do magistério não está garantida com a destinação de 60% dos recursos do fundo para este fim, mesmo porque o MEC, segundo o autor não divulgou qualquer estudo que comprovasse que este percentual seria suficiente para promover a valorização dos profissionais

A partir dessas considerações, definimos como objetivo principal da presente pesquisa, a análise de efeitos do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, na educação infantil do município de Medianeira-PR.

Para atender tal objetivo, coletei e analisei dados e informações atendendo aos seguintes procedimentos:

- a) leitura e análise das atas do conselho gestor do Fundeb no município de Medianeira-PR;
- b) pesquisa e apuração de dados coletados junto à Secretaria Municipal de Administração, da Prefeitura Municipal de Medianeira – PMM –, relativos ao orçamento da educação infantil a partir de 2006, bem como dos gastos efetivamente priorizados nesta área;

- c) análise das leis aprovadas que se relacionam às atividades da educação infantil no município;
- d) leitura e análise da documentação referente aos planos de ação constantes nos Planos Plurianuais do município de Medianeira, a partir de 2007;
- e) análise de dados relativos ao quadro de pessoal da educação infantil, junto ao setor de recursos humanos da PMM, a partir de 2006, a fim de verificar a formação profissional dos professores antes e após a implementação do Fundeb.

Para a realização da pesquisa empreendida também foram analisadas indicações do Parecer do Conselho Nacional de Educação CNE / Câmara de Educação Básica - CEB nº 20, de 11 de novembro de 2009, Conselho Nacional de Educação, Câmara da Educação Básica (BRASIL, 2009b), e normas definidas pela Deliberação nº 2, de 6 de junho de 2005, do Conselho Estadual de Educação do Estado do Paraná (PARANÁ, 2005).

Para se atingir esse propósito, a opção foi dividir o estudo em capítulos inter-relacionados, iniciando com a introdução, que engloba os objetivos, a justificativa e a base teórica que sustenta as reflexões.

O segundo apresenta o percurso metodológico, os tipos de pesquisa, a coleta e análise dos dados, os limites e o período de investigação.

O terceiro capítulo, intimamente associado ao quarto capítulo, apresenta parte da revisão bibliográfica. Reúne elementos de análise acerca da evolução história da educação da criança no Brasil, o que permite refletir sobre como a área da educação infantil evoluiu e os reflexos dessa evolução para a formação do cidadão.

O quarto capítulo, em complemento às reflexões iniciadas no capítulo anterior, explicita aspectos relativos às políticas públicas na área da educação. Inicia-se com abordagem sobre a histórica concepção de educação infantil no entremeio das políticas de assistência social e educação, e, posteriormente, pauta-se a educação infantil como constituinte da educação básica e, portanto, merecedora de valorização semelhante à política educacional dedicada ao ensino fundamental e médio.

O quinto capítulo é reservado ao levantamento documental das ações políticas que envolvem a educação infantil, englobando o arcabouço legislativo, planos de educação e estudos correlatos produzidos pelos entes federados e que têm repercussão na forma com que o atendimento vai se produzir. Inclui-se

levantamento sobre os atos administrativos do município de Medianeira, que produzem resultados para a educação de crianças de zero a cinco anos de idade, como Lei Orçamentária, Plano Plurianual, Leis Municipais de cargos e salários dos profissionais da educação infantil, bem como levantamento de dados quantitativos sobre a educação infantil no município como número de crianças na faixa etária para verificar a demanda, a quantidade de crianças atendidas e o planejamento do município para o atingimento das metas do Plano Nacional de Educação – PNE, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Esse capítulo comporta também a análise e o tratamento dos dados coletados em relação às ações desenvolvidas no município de Medianeira e que constituem a base para a verificação de efeitos que a política de fundos – Fundef e Fundeb – trouxe em relação a valorização dos profissionais que atuam neste nível de ensino, o atendimento da demanda e como o município cuida e educa suas crianças pequenas.

Nas considerações finais, refletiu-se sobre as políticas de financiamento da educação infantil, a evolução dos gastos e das receitas com a educação infantil, os efeitos produzidos pelo Fundeb e os resultados alcançados em termos de valorização dos profissionais da educação infantil com as normas legais aplicadas em atendimento a dispositivos da legislação do fundo.

2 METODOLOGIAS DO ESTUDO

O ponto de partida na construção da metodologia é a problematização que envolve uma situação para ser investigada e elucidada. Mas, Bruyne, Herman e Schoutheete (1991) lembram que o papel da investigação orientada para problema específico não é encontrar soluções imediatas; a proposta é a ampliação da compreensão do problema para o reconhecimento de suas relações com as lógicas e os processos sociais mais amplos, e, nesse caso, interferentes na área da educação. Para os autores “[...] uma metodologia deve abordar as ciências sob o ângulo do seu produto – como resultado em forma de conhecimento científico – mas também como processo – como gênese desse mesmo conhecimento”. (p. 27).

A partir desse entendimento, Bruyne, Herman e Schoutheete (1991) montam um espaço metodológico quadripolar constituído pelos polos: o epistemológico que “é a garantia da objetivação – isto é, da produção – do objeto científico, da explicitação das problemáticas da pesquisa” (p. 35); o teórico “que guia a elaboração das hipóteses e a construção dos conceitos [sendo] o lugar da formulação sistemática dos objetos científicos” (p. 35); o morfológico, entendido como “instância que enuncia as regras de estruturação, de formação do objeto científico” (p. 35); o técnico como lugar que “controla a coleta dos dados, esforça-se por constatar-los para poder confrontá-los com a teoria que os suscitou” (p. 36). Para os autores, toda e qualquer metodologia é construída na interação e articulação destes quatro polos.

Nessa compreensão, considera-se que a investigação orientada ao problema, nesta pesquisa, sustenta-senas Ciências Sociais e Ciências da Educação, e tem como patrimônio de referência a Sociologia Política e Sociologia da Educação, espelhadas principalmente em Claus Offe (1984), Stephen Ball (2006) e Almerindo Janela Afonso (2003). Sob uma perspectiva crítico-social contemporânea essa dissertação se insere no conjunto de análises que adota as políticas públicas da educação como objeto de estudo e contempla especificamente as políticas públicas de financiamento da educação infantil, nível integrante da educação básica, conforme definido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

No decorrer da investigação foi possível estudar a forma como as políticas públicas de financiamento contemplaram e/ou contemplam a educação infantil e de

que maneira essas políticas tem contribuído para o município cumprir seu dever de cuidar e educar crianças de zero a cinco anos de idade e assim garantir-lhes o direito à educação, determinado pela Constituição Federal de 1988⁶.

Para tanto, o objeto da investigação foi a política de financiamento da educação infantil, no município de Medianeira, Estado do Paraná, como política pública da educação básica, financiada por meio de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, vinculado à União.

2.1 TIPOS DE PESQUISA

Com fundamentos em Bruyne, Herman e Schoutheete (1991) e seu espaço metodológico quadripolar, a pesquisa foi desenvolvida com a adoção de técnicas de pesquisas bibliográfica, documental e de campo, na perspectiva exploratória, de abordagens qualitativa e quantitativa.

Ao fazer a pesquisa bibliográfica busquei refletir sobre os fundamentos teóricos, base essencial para análise dos resultados alcançados na pesquisa documental e de campo. Explica Gil (2008) que a pesquisa bibliográfica é realizada com base em material já publicado sobre o tema em estudo, o que pode ser consultada na forma tradicional – livros e revistas de circulação – e na forma *online*. Para o acesso *online* utilizam-se as seguintes expressões ou palavras-chave: políticas públicas; política de educação; educação infantil, Fundef, Fundeb, e outras. Essas pesquisas permitem a seleção e a organização do embasamento teórico necessário para desencadear a pesquisa de campo.

Especificamente, para a pesquisa bibliográfica selecionei três áreas essenciais a fim de embasar a investigação, quais sejam: educação infantil, políticas públicas em educação, política de financiamento do Fundeb.

Para Gil (2008), a pesquisa documental é semelhante à pesquisa bibliográfica, mas se atém a documentos relacionados ao tema em estudo. Para tal além da “Declaração dos Direitos da Criança”, documento produzido pela ONU, em

⁶ Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, no governo José Sarney (1985-1990).

1959, e complementado pela “Convenção Sobre os Direitos da Criança, de 1989”, e da “Declaração Mundial sobre Educação para Todos” assinada em Jomtien, na Tailândia, em março de 1990, por representantes de 155 países, que apresentou preocupações e metas a serem atingidas no sentido de ampliar a escolarização e, principalmente, melhorar a sua qualidade, consultei leis e documentos originados nas três esferas de governo ligados à área da educação básica, especificamente de interesse para a educação infantil, tais como a Ldben de 1996, o PNE de 2001 e 2014 e, no município de Medianeira investigou-se a elaboração do Plano Municipal de Educação de 2014, as Leis Orçamentárias e o Plano Plurianual.

Conforme Gil (2008), a pesquisa exploratória tem por objetivo familiarizar o pesquisador com o assunto do estudo, em geral, ainda pouco conhecido.

Comumente, esse tipo de pesquisa se torna específico e assume o formato de estudo de caso. Tal como definem Bruyne, Herman e Schoutheete (1991), o estudo de caso exploratório tem como meta a descoberta de novas áreas de pesquisa ou o delineamento de novas abordagens para objetos pouco explorados. Nessa dissertação, a pesquisa exploratória tomou a forma de estudo de caso, porque investigou a problemática da política de financiamento da educação infantil no município de Medianeira-PR, como campo de investigação e tem como *lócus* de estudo documentos pertinentes ao problema e tema investigado que se supõem pouco explorados, especialmente a partir da criação do Fundeb.

Na pesquisa documental analisei diversos documentos da administração pública municipal relacionadas com a educação infantil e que se encontravam dispostos pelos diversos setores, como Departamento de Recursos Humanos, Secretaria de Finanças e Secretaria de Educação do município. Documentos como o Plano Plurianual – PPA –, a Lei de Orçamento Anual – LOA –, a prestação de contas anual, para confrontar o que foi executado em termos de educação infantil, com o planejamento decenal do município em conformidade com o PNE de 2001 e o plano de investimentos do município para a educação infantil e as informações sobre a evolução dos gastos com pessoal para esse nível de ensino a partir do ano de 2006, ano da aprovação da lei do Fundeb. Analisei dados de diversos documentos que continham informações acerca de planejamento das políticas públicas para educação infantil, de investimentos para melhorar a infraestrutura e definições de política de contratação dos profissionais para a educação infantil.

2.2 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

A coleta de dados ocorreu por meio de pesquisa documental e a análise, sob uma perspectiva sócio-histórica, obedeceu os princípios da abordagem qualitativa, mesclados à abordagem quantitativa, com a finalidade de auxiliar na interpretação dos documentos pertinentes ao problema-tema do estudo.

Na exploração da realidade local, fiz a interpretação de documentos em comparação com a bibliografia levantada, a fim de encontrar possíveis respostas às questões norteadoras da investigação. Foi útil o referencial analítico sobre o ciclo de políticas, proposto por Stephen Ball e Richard Bowe e detalhado por Mainardes (2006).

Na seleção das questões orientadoras da perspectiva de análise do ciclo das políticas medianeirenses para a educação infantil, o foco foi o contexto da prática, para verificar como a política foi implementada e qual a autonomia que os profissionais envolvidos têm na implementação da mesma. Dois outros contextos detalhados por Mainardes (2006) foram observados, como o de influência, o da produção de textos.

A investigação prosseguiu com a análise comparativa das informações coletadas na pesquisa empírica e anotações retiradas das pesquisas bibliográfica e documental. A interpretação final e subsequente relato da investigação, constituiu-se pela análise que evidenciou uma mescla de abordagens, qualitativa e quantitativa, a fim de expor de maneira crítico-analítica os resultados alcançados.

Bruyne, Herman e Schoutheete (1991) entendem que o estudo de caso que se limita à mera apresentação de dados quantitativos coletados empiricamente possui pouco valor científico e não contribui para o avanço do conhecimento já acumulado pela humanidade. Na compreensão dos autores, é relevante que o pesquisador estabeleça um diálogo entre os achados de seu estudo com a teoria que lhe serviu de base. Lembram, porém, que a teoria não pode ser entrave para o afloramento de novas ideias e surgimento de novos pressupostos. A ideia de cientificidade contempla a unidade e a diversidade, exatamente porque representa “[...] uma forma absolutamente geral de autorregulação do processo de aquisição dos conhecimentos”, e simultaneamente, “[...] diversas formas concretas possíveis de realização”. (p. 15). Então, é necessário garantir a cientificidade do trabalho,

expor com clareza pontos e contrapontos das teorias, mas o pesquisador não pode negligenciar ou deixar de explicitar suas descobertas porque contrariam teorias estabelecidas e reconhecidas como válidas.

A investigou documentos relativos às políticas públicas de educação básica com foco no nível de educação infantil. O campo da investigação foi o município de Medianeira-PR, especificamente as Secretarias Municipais de Administração (Recursos Humanos), Finanças e de Educação. O período de realização da coleta de dados ocorreu entre abril e dezembro de 2014 e se referem ao período de 2006 a 2014.

A pesquisa revelou que o Fundeb produziu efeitos na educação infantil no município estudado, como: uma maior oferta de vagas públicas disponibilizadas com a construção de novos prédios para a pré-escola, apesar de existir um longo caminho para que o déficit de vagas possa ser suprido na pré-escola; um maior volume de recursos destinados ao município; atualização da legislação municipal com ganhos para a educação infantil, como a criação do cargo de educador infantil; atualização dos salários dos profissionais da educação, em percentuais acima dos índices inflacionários e acompanhamento do piso nacional.

3 (DES)CAMINHOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

Neste capítulo fiz uma reflexão sobre o percurso da educação infantil no Brasil, como ela foi influenciada pelas condições socioeconômicas do país e como, ao longo da história, as crianças pequenas conquistaram, aos poucos, seus direitos sociais, em especial, aqueles definidos no artigo 6º da Constituição Federal de 1988.

O processo civilizatório da humanidade registra que, desde a Antiguidade, as crianças não eram merecedoras de qualquer tipo de tratamento que as diferenciasse dos homens. O desconhecimento da criança pela arte medieval, por volta do século XII indicava que não existia espaço para a infância no mundo, afirma Ariès (1986).

No século XIII, as crianças bem pequenas passaram a receber uma “paparicação”, que era um novo sentimento que surgia no seio das famílias. Nesse momento, as crianças eram retratadas nas obras de arte como adultos. Segundo Ariès (1986), esse sentimento ocorria apenas nos primeiros anos de vida das criancinhas. Era uma forma de diversão dos adultos, que brincavam com a criança assim como brincavam com um animalzinho. Logo após cumprir essa fase era comum as crianças saírem de casa, passando a viver com outras famílias.

Segundo Ariès (1986), a idade das crianças permaneceu com seus traços praticamente inalterados conforme retrata a iconografia do século XIV até o Século XVII, momento em que a criança servia como “objeto de distração”. Passado a fase em que a criança era confiada a estranhos, no século XVII a criança conquista o direito de permanecer com a família, e diferente da época das famílias medievais a criança passa a ser um elemento importante para o dia a dia das famílias. A educação das crianças passa a ser uma preocupação dos adultos, no entanto durou muito tempo para que essa evolução, da família medieval para a família do século XVII, fosse absorvida pelas famílias que não participavam das castas de nobres e burgueses ou dos ricos lavradores. Segundo Ariès, a população mais numerosa, a dos pobres ainda no início do século XIX, levava uma vida parecida com a vida das famílias medievais, cujo sentimento da casa não diziam respeito a elas, pois viviam afastadas da casa da família.

Foi então, na Idade Moderna (séculos XV a VXIII), que a criança passa a receber cuidados especiais da mãe, porém entre os séculos XVI e XVII, a mudança

de costumes fez com que a sociedade entendesse como prejudicial este zelo, pois poderia fazer da criança um adulto “mimado e mal educado”, sendo imposta aos colégios uma educação moral para que mais tarde se tornasse indivíduo honrado e racional. Como expõe Ariès (1986), essa busca pela moralização acabou se tornando em um incentivo ao castigo corporal nas escolas. Lembra o autor que, até final do século XVIII, particularmente, a escola não era frequentada por determinada faixa etária, visto que a educação escolar tinha caráter predominantemente técnico e se destinava aos jovens de classes sociais diferenciadas – educação primária e secundária – e, notadamente, havia as escolas de ofícios para ensinar uma profissão aos filhos de artesões e outras classes sociais menos favorecidas economicamente.

A partir do século XVIII, com a Revolução Industrial, acentua-se o processo de estruturação da sociedade capitalista. Naquela época, afirma Ariès (1986), havia muitas indústrias e as mães eram trabalhadoras assalariadas, e pelas acentuadas reivindicações, a escola acabou sendo estendida a todas camadas da sociedade, mesmo que o objetivo tenha, a princípio, sido o de educar as crianças para o trabalho. Disciplina e obediência era o que se impunha às crianças. Para as fábricas a mão de obra infantil se tornava interessante, pois era barata e obediente.

Na modernidade, a escola se volta para a criação de espaço destinado à proteção da criança. Surge a preocupação com o ato de educar as crianças.

Com o passar dos anos, até os dias atuais, tem crescido cada vez mais o interesse pela criança. Bernard Charlot (1983; 1988), sociólogo e educador francês, realizou vários estudos para conhecer o significado ideológico da criança – o que contribuiu para a compreensão acerca da diversidade cultural infantil – a partir de brincadeiras, músicas, valores e construção de significados no imaginário infantil.

No Brasil, afirma Freitas (2003), o período colonial (1500-1822) correspondeu a uma época marcada por altos índices de mortalidade infantil. Até os cinco anos de idade, considerava-se a criança escrava como não apta ao trabalho; entre cinco e doze anos de idade, era iniciada no aprendizado de pequenas tarefas domésticas, e a partir dos treze anos, considerada adulta tanto para o trabalho escravo como para a sexualidade. Em referência à educação-instrução, notadamente, distinguia-se criança oriunda de classe social favorecida economicamente da criança escrava. Para as primeiras,

[...] além da educação jesuíta⁷ oferecida a partir dos seis anos, era reservada instrução em casa para a aprendizagem das primeiras letras; para as demais, nenhum direito à educação, mas o dever de aprender algum ofício [...]. É com este crivo de desigualdade que começamos a nossa história (SILVA; FRANCISCHINI, 2012, p. 259).

Ainda que na Europa, entre os séculos XVI e XVII, discutisse a ideia de criação de instituições educativas específicas para o atendimento de crianças na primeira e segunda infância⁸, mas, basicamente até final da época imperial brasileira (1822-1889) pouco se falava nessas instituições. Nesse período, a história brasileira mostra o surgimento dos primeiros jardins de infância por iniciativa do setor privado, sendo o Colégio Menezes Vieira, fundado em 1875, no Rio de Janeiro, a primeira instituição a dar atendimento à criança menor de seis anos de idade. Somente em 1896 é criado o primeiro jardim de infância de administração pública, anexo à Escola Normal Caetano Campos, em São Paulo. Explica Marcelino (2004) que a metodologia desses jardins seguia princípios da pedagogia froebeliana.⁹

Para Kuhlmann Júnior (2011), a chegada do jardim de infância no Brasil teve influência direta dos norte-americanos que dispuseram de materiais utilizados para as aulas de cantos e marchas, os quais chegaram ao país por meio de Gabriel Prestes., A influência europeia também foi percebida pela presença de artigos traduzidos do italiano, francês e alemão que tinham as instituições educativas, creches, escolas maternais e jardins de infância, consagradas como modelo de atendimento na educação infantil. Ressalta o citado autor que a luta brasileira pela implantação do atendimento à criança, pelo jardim de infância no país, começa antes da instauração da República em 15 de novembro de 1889. Uma de suas defesas foi realizada por Rui Barbosa, em 1882, com argumentações veementes

⁷ Educação jesuítica refere-se à educação ofertada pela Companhia de Jesus, que de 1549 até 1759 ocupou-se da instrução (leitura e escrita) e catequese das crianças brasileiras. Toda a criança era vista como folha de papel em branco, passível de ser moldada e educada à submissão e disciplina.

⁸ Nessa dissertação, com base na literatura, primeira infância define-se na faixa etária entre zero a três (0-3) anos de idade, e atendimento na creche. A segunda infância define-se na faixa etária entre quatro e cinco (4-5) anos de idade, e atendimento na pré-escola. Lembra-se, no entanto, que a partir de 2009, oficialmente, a Unesco utiliza a expressão 'educação da primeira infância' para referir-se à educação infantil, destinada às crianças na faixa etária do zero aos cinco (0-5) anos de idade, e educação da segunda infância corresponde à faixa etária de seis aos doze anos (6-12) de idade, o que corresponde, no atual sistema de ensino brasileiro, à fase do ensino fundamental, do 1º ao 7º ano de escolarização, aproximadamente. A partir dos doze (12) anos de idade o ECA define como fase da adolescência. (BRASIL, 1990).

⁹ Refere-se ao educador alemão Friedrich Froebel (1782-1852), criador dos primeiros jardins de infância, um dos primeiros educadores do mundo a considerar o início da infância como uma fase de importância fundamental e decisiva na formação das pessoas. Suas ideias são consagradas na psicologia e na pedagogia contemporânea.

que demonstraram o poder da instituição de atendimento infantil na formação do ser humano. A linha para construir sua argumentação se baseava em bibliografias norte-americana, belga e francesa, as quais consideravam o jardim de infância como instituição basilar e necessária para todo organismo de educação.

Na linha do tempo referente à construção do campo da educação infantil no Brasil, Lucas (2005) destaca que, no final do século XIX, ocorre a criação das primeiras creches para filhos das classes menos favorecidas, aos pobres. Tais creches funcionavam como “depósitos” de crianças para que as mães pudessem trabalhar, fazendo com que esta atividade fosse relacionada apenas com o trabalho feminino bem como com alguma preocupação sanitária, com ênfase para as questões de higiene, alimentação e cuidados físicos, porém deixa de lado qualquer cuidado com a parte pedagógica e a formação integral da criança. É, pois, no período entre 1889 e 1930 que são percebidas as primeiras ações, voltadas à educação da criança, indicativas de maior atuação da administração pública.

Em 1919 é criado o Departamento da Criança no Brasil – de abrangência nacional e de forte caráter médico-assistencialista –, sob a responsabilidade do Estado, com a finalidade de proteção à criança, divulgar conhecimentos, promover congressos e cursos educativos em puericultura e higiene. Explica Kuhlmann Júnior (2011) que tal Departamento não expressava maiores preocupações com a educação, principalmente, em relação às crianças na primeira infância. Em 1922, no Rio de Janeiro, realizou-se o Congresso Brasileiro de Proteção à Infância com o objetivo de “tratar de todos os assuntos que direta ou indiretamente se referiam à criança, tanto no ponto de vista social, médico, pedagógico e higiênico, em geral, como particularmente em suas relações com a Família, a Sociedade e o Estado”. (KUHLMANN JR, 2002, p. 465).

Em 1930, o governo de Getúlio Vargas (1930-1945) cria o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública – com tal denominação – para desenvolver atividades relacionadas à saúde, esporte, educação e meio ambiente, e retirar do Departamento Nacional de Ensino, ligado ao Ministério da Justiça, a incumbência de tratar de assuntos relativos à educação. Órgãos e iniciativas que se voltam à proteção da criança, com ênfase na educação, surgem somente a partir da década de 1940 e, aos poucos, influenciam novas concepções sobre proteção e educação infantil. Notadamente, o Fundo das Nações Unidas para a Infância - Unicef exerce influência direta na proposta brasileira de educação pré-escolar de massa, surgida

por iniciativa do Departamento Nacional da Criança – DNCr –, criado em 1940 pelo então Ministério da Educação e Saúde para coordenar as atividades de proteção à infância, à maternidade e à adolescência. Com o desmembramento do Ministério da Educação e Saúde em dois Ministérios, Ministério da Educação e Cultura e Ministério da Saúde, em 1953, o DNCr passa a integrar o Ministério da Saúde até 1970, quando é substituído pela Coordenação de Proteção Materno-Infantil, vinculada à Secretaria de Assistência Médica do Ministério da Saúde - MS.

Sob a coordenação do DNCr destacam-se algumas iniciativas voltadas à educação de crianças de zero a seis anos de idade. É o caso, por exemplo, da Legião Brasileira de Assistência – LBA –, criada em 1948, que se constituiu em uma iniciativa de parceria entre o público, privado e organismos intergovernamentais, com o objetivo de proteção à maternidade e à criança nos primeiros anos de vida. As ações da LBA se fortaleceram e, na década de 1970, é implementado o Projeto Casulo¹⁰, identificado como o primeiro projeto de educação infantil de massa, cujo propósito era atender crianças entre quatro e oito horas diárias, com cuidados em saúde, alimentação e atividades educativas específicas para cada faixa etária atendida. Explica Rosenberg (1992) que o Projeto Casulo possibilitou atuação direta do governo federal em vários municípios por adotar a participação da comunidade para custeio das instituições, o que resultou na redução do investimento público nas áreas da assistência social e da educação infantil. Além disso, expõe a autora, tal projeto, por várias décadas, insere-se na mescla histórica brasileira das políticas de assistência social e de educação infantil.

Dada à ênfase ao aspecto educacional, outra questão que merece destaque é a diferenciação entre duas formas basilares de assistência à pré-escola que foram desenvolvidas no Brasil, notadamente a partir da década de 1940: uma de caráter privado, incentivada e desenvolvida pela Organização Mundial de Educação Pré-Escolar – OMEP – e a outra de caráter público federal, implementada pelo Ministério da Educação e Cultura – MEC, em 1974, por meio da Coordenação de Educação Pré-Escolar – Coepre, que se manteve ativa até 1987.

Porquanto, analisou-se a iniciativa da OMEP, instituição filantrópica criada em Praga, na República Checa, em 1948, com o objetivo de atender crianças de todas

¹⁰ Com apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância, que desde a década de 1960 firmou parceria com o governo federal para a implantação de programas para crianças pobres. Conforme Rosenberg (2002), o Casulo serviu como estratégia preventiva junto à população pobre para diminuir desigualdades, diferenças e conflitos, especialmente, durante o governo militar (1964-1985).

as classes sociais, na faixa etária entre zero e sete anos de idade, com ênfase na área da psicologia da criança, preocupação com a alfabetização e com o processo educativo, principalmente em seus aspectos metodológicos e didáticos. Quatro anos depois, educadores brasileiros participaram do Congresso promovido pela OMEP, no México, e trouxeram essa ideia para o Brasil. Em 1953 é fundada a OMEP/Brasil e realizado o primeiro levantamento sobre a situação da pré-escola no país. Conforme Kramer (2003), tal levantamento mostrou a precária situação em que se encontrava o atendimento educacional dado à criança brasileira em idade pré-escolar. A autora salienta a importância que a atuação da OMEP alcançou nos debates internacionais e nacionais acerca da criança e de seus direitos como cidadã.

Em nível mundial, o ano de 1959 foi marcante com a proclamação da Declaração Universal dos Direitos da Criança pelas Nações Unidas, que apesar de não comportar quaisquer obrigações jurídicas, constituiu-se em princípio moral para os direitos da criança. Daí em diante, as conquistas para a infância tomaram proporções globais, o que mudou significativamente a postura das nações em relação às crianças que, pela primeira vez, passaram a gozar de um *status* privilegiado em relação aos seus direitos. Explica Marcílio (1998) que essas reações provocaram a tomada de medidas imediatas, em diversos países pelo mundo, para favorecer as crianças, garantindo-lhes, pela primeira vez, tratamento prioritário instituído no ordenamento jurídico, que acenava pela promoção e respeito dos direitos que a criança tem à sobrevivência, à proteção, ao desenvolvimento e à participação.

Mais efetivamente, o MEC passa a se preocupar com a educação pré-escolar a partir do governo militar de Emílio Médici (1969-1974), quando é sancionada a Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971 – Lei de Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º Graus –, que segue princípios da Lei de 1961. A nova Lei define que “os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes” (art. 19, §2º), sem determinar obrigatoriedade de matrícula. Com tal Lei, o MEC assumiu a ‘conveniente’ educação das crianças na faixa etária entre quatro e seis de idade, na educação pré-escolar, na forma como foi orientada e coordenada pela Coepre.

Para Rosenberg (1992), a intenção do MEC com a criação da Coepre é a organização de um plano de abrangência nacional para a educação pré-escolar, por meio de estudos e contatos diversos. Organizam-se os Planos Setoriais II e III, que são desdobramentos dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, elaborados durante o governo militar para vigorar nos períodos de 1975-1979 e 1980-1985.

Nos Planos Setoriais II e III do MEC, a educação pré-escolar é destaque, não apenas como solução para problemas gerados pela pobreza, mas, também, como estratégia para resolver as altas taxas de reprovação existentes no ensino de 1º grau, defende Kuhlmann Júnior (2000), sendo concebida na perspectiva exclusiva de preparação para a escolarização obrigatória, considera Rosenberg (1992).

A proposta de educação de massa na pré-escola elaborada pelo MEC, em 1975, no Plano Setorial II, refletiu parte da luta nacional por um novo modelo de educação infantil e contou com respaldo do Conselho Federal de Educação que, por meio de pareceres e indicações, buscou suprir lacunas deixadas pela legislação de 1971 em relação à pré-escola. Essa proposta foi difundida no país, e, cada vez mais, ficou evidente a intenção de educação compensatória¹¹, de modelo não convencional, de educação informal, cuja pretensão foi a mobilização da comunidade para o custeio das instituições, isto porque os recursos advindos dos cofres públicos destinavam-se exclusivamente ao apoio às ações implementadas, comenta Rosenberg (1992).

Junto ao Plano Setorial III – período de 1980 a 1985 –, o MEC lança o Programa Nacional de Educação Pré-Escolar que retorna aos princípios básicos contidos no plano anterior, principalmente, cobertura de baixo custo para os cofres públicos e indispensável apoio da comunidade na manutenção e gestão de ações. Rosenberg (1992) comenta que esse Plano apontou algumas novidades, tais como: (a) esboço de delimitação da competência federal por faixa etária, cabendo ao MEC atender, prioritariamente, crianças entre quatro e seis anos de idade; (b) definição de metas quantitativas, e atender 50% da demanda nessa faixa etária até 1985; (c) alocação de recursos próprios do MEC. Para a autora, apesar dos pífios resultados alcançados pela implementação das ações, até 1985, os Planos II e III do MEC

¹¹ Educação compensatória, expressão originada durante a Revolução Industrial, em geral usada em referência à pré-escola e primeira etapa do ensino fundamental, é definida como um conjunto de medidas político-pedagógicas que visam compensar deficiências físicas, afetivas, intelectuais e escolares de crianças das classes socioeconômica e cultural marginalizadas, a fim de que elas sejam preparadas para o trabalho e tenham oportunidade de ascensão social. (DUARTE, 1986 apud CHRUN, 2009, p. 30).

serviram para situar o modelo de educação infantil de massa dentro e fora do sistema educacional do país, exatamente porque não se tratou da pré-escola como nível educacional, mas, sobretudo, como programa autofinanciável, via comunidade, ou aproveitamento de recursos disponíveis, resultante da articulação de programas interministeriais. Nesses Planos, a educação infantil constituiu-se em “programas e experiências que não se destinaram a alterar estruturas, mas o suprir necessidades contingenciais, temporárias ou emergenciais” (ROSEMBERG, 1992, p. 27).

Apesar da implementação das ações previstas no Plano III do MEC, a falta de legislação educacional estruturada e específica – que contemplasse a educação das crianças, especialmente, na faixa etária de zero a três anos de idade, esquecida pela Coepre – oportunizou a criação e o crescimento desordenado de instituições informais que não observaram itens básicos e fundamentais, como estrutura física dos espaços e formação de educadores, lamenta Kramer (2003).

Outra razão que concorre favoravelmente para o surgimento de instituições de educação infantil, nas décadas de 1970 até 1990, é o fato de que a área da assistência social do governo federal, como já mencionado, também se incumbia do atendimento à infância. Por meio de programa específico, com previsão de auxílio financeiro e apoio técnico, conveniado diretamente com instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais, o poder público federal oportunizava assistência às crianças brasileiras – de zero a três anos de idade –, provindas das camadas mais empobrecidas da população. Basicamente, a LBA, ligada ao então Ministério da Previdência e Assistência Social, desenvolveu esse programa no período de 1977 até 1995, quando é extinta. Na área da assistência social federal, a essência do programa e a dotação orçamentária para creches permaneceram. Como defende Rosemberg (2003), a partir do momento em que o MEC definiu um modelo para a educação infantil de massa, houve superposição de responsabilidades de diversos setores da assistência, educação, saúde e trabalho, sem que tal modelo representasse, efetivamente, o que era esperado para a creche e pré-escola. Os impasses criados em torno desse modelo, fomentaram e acolheram o envolvimento dos novos movimentos sociais no campo da educação infantil. Esse envolvimento se expandiu com a abertura política no período pós-ditadura militar, principalmente, na segunda metade da década de 1980 e décadas seguintes.

Kuhlmann Júnior (2000) coloca que os embates brasileiros relacionados à educação infantil, na década de 1980, concentravam-se em torno da concepção de

orientação assistencialista como não pedagógica, e envolviam questões políticas e administrativas. No terreno administrativo, discutia-se a adequada vinculação de creches e pré-escolas aos órgãos de assistência social mediante o papel atribuído historicamente para tais instituições; no terreno político, diminuição das verbas da educação e o consequente esvaziamento dos recursos das instituições de ensino obrigatório pela inclusão das despesas com os serviços de assistência como merenda, atendimento de saúde e higiene nas instituições de ensino obrigatório às escolas. O autor explica que predominava a concepção que os serviços de assistência ameaçavam o caráter educacional das escolas. Nessa concepção, notadamente, a educação infantil é desvinculada dos direitos da criança por não ter caráter de obrigatoriedade legal – matrícula facultativa – mas vinculada ao direito da família ou da mãe trabalhadora. Nota-se, então, que as instituições de

[...] educação infantil precisariam transitar de um direito da família ou da mãe para se tornarem um direito da criança. Como se esses dois direitos fossem incompatíveis, como se as instituições educacionais fossem um direito natural e não fruto de uma construção social e histórica. (KUHLMANN JÚNIOR, 2000, p. 12).

Tal concepção começou a mudar no final da década de 1980 e início da década seguinte, quando teóricos da educação infantil enfatizavam a inseparabilidade do ato de cuidar e de educar crianças pequenas. Posteriormente, retornou-se a essa questão no enfoque dado às políticas da educação infantil.

Em relação aos direitos da criança, explica Marcílio (1998) que o progresso das áreas do conhecimento humano como medicina, direito, pedagogia e psicologia, no século XX, possibilitou que a criança fosse descoberta em suas especificidades e surgiu, daí, a necessidade de organizar formalmente seus direitos. A autora comenta que no início do século XX, na década de 1920, a *International Union for Child Welfare*, Organização Não Governamental, formulou aqueles que seriam os princípios dos Direitos da Criança que, no ano de 1924, foram incorporados e expressos na primeira Declaração dos Direitos da Criança, Declaração de Genebra. Foram quatro os princípios estabelecidos, a saber: “1. a criança tem o direito de se desenvolver de maneira normal, material e espiritualmente; 2. a criança que tem fome deve ser alimentada; a criança doente deve ser tratada; a criança retardada deve ser encorajada; o órfão e o abandonado devem ser abrigados e protegidos; 3. a criança deve ser preparada para ganhar sua vida e deve ser protegida contra todo

tipo de exploração; 4. a criança deve ser educada dentro do sentimento de que suas melhores qualidades devem ser postas a serviço de seus irmãos” (MARCÍLIO, p. 48).

O Brasil acompanhou a evolução jurídica de proteção à criança com a instituição de diversas leis, em uma ação coordenada que antecedeu inclusive a Convenção das Nações Unidas, influenciado por documentos internacionais e pela Frente Parlamentar Constituinte. Nessa intenção, em 1987, por meio de portaria interministerial, criou-se a Comissão Nacional da Criança e Constituinte além da Frente Parlamentar Suprapartidária pelos Direitos da Criança. A partir desses atos proliferaram-se em todo território nacional Fóruns de Defesa da Criança e do Adolescente que congregavam diferentes áreas da atuação humana.

No atual ordenamento jurídico brasileiro, o Direito da Criança ocupa espaço privilegiado a partir de 1988, o que viabiliza o reconhecimento da criança como sujeito no curso legal, deixando de ser simples objeto de intervenção no mundo adulto. A criança passou a ter o direito à proteção integral, especialmente no artigo 227 da Constituição Federal de 1988, que acompanhou a doutrina da Declaração Universal dos Direitos da Criança, assinada em 20 de novembro de 1959.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-la a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 2014).

Em 1989, a Organização das Nações Unidas - ONU promove a Convenção sobre os Direitos das Crianças, que gerou grande aceitação entre as nações mundiais. Para Marcílio (1998), chegou-se ao final do ano de 1996 e constatou-se que 96% dos países do mundo inteiro ratificaram os termos dessa convenção, tornaram em lei as medidas de proteção e a obrigação de prestar assistência aos responsáveis pelas crianças a fim de que todas as obrigações para com elas fossem cumpridas.

À luz da Constituição da República Federativa do Brasil - CF de 1988, edificou-se as bases para a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA –, instituído pela Lei nº 8.069 de 13 de junho de 1990, que estabeleceu com primor os princípios constitucionais da proteção à infância, calcado na Declaração dos

Direitos Humanos e na Declaração dos Direitos da Criança (BRASIL, 1988, 1990). Na opinião de Marcílio (1998, p. 56), o ECA de 1990 é um documento legal que “representa uma verdadeira revolução em termos de doutrina, ideias, práxis, atitudes nacionais ante a criança”. O envolvimento da sociedade civil organizada, organismos nacionais e internacional como “a Pastoral do Menor, o Unicef, a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua, movimentos de igrejas e universidades, dentre tantos outros organismos” criaram uma atmosfera favorável ao entendimento da importância em proteger a infância no Brasil. (BRASIL, 1990)

Pondera-se que, pelo fato de as crianças serem vistas na perspectiva de seres em desenvolvimento, a partir da ótica adulta, a infância é tomada como uma etapa de vida a ser superada. À medida em que a criança foi compreendida como ser humano frágil e incapaz, concebeu-se que necessita de proteção integral para desenvolver-se plenamente. O ECA de 1990, que se fundamenta na doutrina de proteção integral, traduz essa compreensão. No entanto, Marcílio (1998) pontua que, embora esse estatuto possibilite um olhar diferente sobre a infância em comparação com o aparato legal antecedente, esse documento legal continua sob uma perspectiva de delineamento dos modos de viver, sentir e agir, posiciona crianças e adultos como sujeitos em suas comunidades, a partir da determinação de direitos e deveres para uns e outros, porém não garante o provimento para que ocorra tal proteção. Contudo, na opinião de Girade e Didonet (2005), é uma tarefa quase impossível atingir resultados positivos no atendimento aos direitos das crianças sem que haja previsão e execução orçamentária de recursos para tais ações. Na prática, afirmam os autores, efeitos concretos só acontecem se o compromisso do Estado, em suas instâncias descentralizadas, for expresso no orçamento público.

No caminho da construção dos direitos da criança brasileira, muito se desfez em termos legislativos. Com a implementação do ECA, em 1990, revogou-se o Código de Menores de 1979, peça discriminatória, assim como a lei de criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – Funabem. Pela Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, criou-se o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda, com o objetivo de acelerar a implementação do ECA (BRASIL, 1991), e, na sequência, o Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente – Pronaica, através da Lei nº 8.642, de 31 de março de 1993, para articular e integrar as ações de apoio à criança e ao adolescente

(BRASIL, 1993). Contudo, até meados da década de 1990, Marcílio (1998) lamenta que, apesar dos avanços na legislação acerca dos direitos da criança, o caminho da educação infantil ainda não estava consolidado; muito ainda restava ser feito para que todas as crianças brasileiras tivessem acesso à educação infantil no sistema de ensino público.

Com base nos princípios da CF de 1988, em 20 de dezembro de 1996, foi sancionada a Ldben. Com tal norma abriu-se novos espaços para a escolarização e socialização das crianças brasileiras (BRASIL, 1996c).

Na Ldben de 1996, o artigo 29¹² definiu a educação infantil como a primeira etapa da educação básica e o artigo 89 determinou que as regulamentações em todas as esferas dos entes federados fossem estabelecidas e cumpridas no prazo de três anos de forma que creches e pré-escolas passassem a integrar o respectivo sistema de ensino. Porém, ante os prazos estabelecidos pela Ldben, em 1996, a expectativa era que o ano de 2000 já se iniciasse com creches e pré-escolas integradas aos sistemas de ensino público – estadual e municipal, principalmente. Não obstante, a realidade mostra que tal expectativa efetivamente não aconteceu.

Dentre os motivos para frustrar tal expectativa, salienta-se que a educação infantil, no pós-Ldben de 1996, vive momento complexo, visto que tal Lei, ao integrar creches e pré-escolas no sistema de ensino, como primeira etapa da educação básica, passou a responsabilidade de operacionalizar tal integração diretamente para os municípios, instância essa com pouca infraestrutura e recursos financeiros e humanos para atendimento à educação infantil. Essa incumbência legal suscitou inúmeras discussões. Coloca Rosemberg (2003) que, se por um lado, há a busca pela regulamentação dos serviços já existentes na municipalidade, sob a responsabilidade do setor da educação, por outro, há evidente tentativa de reintroduzir a antiga concepção de atendimento à criança na primeira infância nos modelos assistencialistas, deveras conhecidos nos municípios brasileiros, tais como creches filantrópicas, domiciliares, pré-escolas confessionais, e outros, que firmavam convênio com o poder público federal para obter auxílio financeiro e apoio técnico para funcionamento e implementação de políticas de educação.

¹² Art. 29. “A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, contemplando a ação da família e da comunidade”. Redação dada pela Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. (BRASIL, 2013b).

O embate está posto, pois estão em jogo dois modelos de educação infantil, sendo que os chamados “alternativos”, “não-formais”, de “desenvolvimento infantil” vêm sendo rejeitados ou questionados por segmentos sociais como modalidades substitutas a creches e pré-escolas completas. Este último modelo entra em conflito com determinações da LDB e borra o papel de liderança do MEC no momento de implantação da nova Lei. (ROSEMBERG, 2003, p. 37).

Analisa Faria (2003) que, apesar de a educação infantil ser consagrada na CF de 1988, o início da sua regulamentação levou uma década para garantir o direito das crianças de zero a seis anos de idade a frequentar creches e pré-escolas, ainda que não se atenda a todas, considerada a grande demanda nacional. A autora menciona que foram diversos seminários realizados em 1997, os quais contaram com a participação de representantes estaduais de educação e tiveram por objetivo aprofundar a discussão de temas que oferecessem critérios para que as escolas de educação infantil pudessem ser devidamente credenciadas e funcionassem regularmente. Desses encontros, lembra a autora, construiu-se o pioneiro documento Subsídios para Elaboração de Orientações Nacionais para a Educação Infantil e, posteriormente, Subsídios para Elaboração de Diretrizes e Normas para a Educação Infantil. Em 1998, a Câmara da Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, por meio do Parecer CNE/CEB nº 22, de 17 de dezembro¹³, que trata das diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil, expressou reconhecimento da importância dos movimentos sociais em favor da inclusão e regulamentação da educação infantil na educação básica, ao afirmar que

[...] a integração da Educação Infantil no âmbito da Educação Básica, como direito das crianças de 0 a 6 anos e suas famílias, dever do estado e da sociedade civil, é fruto de muitas lutas desenvolvidas especialmente por educadores e alguns segmentos organizados, que ao longo dos anos vêm buscando definir políticas públicas para as crianças mais novas. (BRASIL, 1998a, p. 1).

No citado Parecer, o CNE/CEB definiu, ainda, as etapas e fases da educação infantil e a compreensão sobre o cuidar e educar criança pequena. É entendido que o trabalho nas creches destina-se às crianças de zero a três anos de idade e nas pré-escolas ou centros e classes de educação infantil às crianças de quatro a seis

¹³ Esse Parecer foi homologado pelo MEC em 22 de março de 1999, e suas normas regulamentares expressas na Resolução CNE/CEB nº 1, de 7 de abril de 1999, que instrui as primeiras diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil, a serem observadas na organização das propostas pedagógicas das instituições de educação infantil integrantes dos diversos sistemas de ensino. (BRASIL, 1998a). Essas normas foram revistas no Parecer CNE/CEB nº 20, de 11 de novembro de 2009. (BRASIL, 2009b).

anos. Afirma o Parecer que as diretrizes, além de nortear as propostas curriculares e os projetos pedagógicos, estabelecerão paradigmas para a concepção dos programas de cuidado e educação, com qualidade. (BRASIL, 1998a). Posteriormente, faz-se análise sobre a concepção de cuidar e educar no momento em que são abordadas algumas especificidades das atuais políticas da educação infantil no Brasil.

Lembra Faria (2003) que, embora a Ldben de 1996 contemplasse a educação infantil como primeira etapa da educação básica, o aporte de recursos financeiros demorou a ser definido, visto que forças contrárias relutaram para repartir a percentagem de investimentos na educação que, até então, era destinada quase que exclusivamente ao ensino fundamental.¹⁴ Seguindo por análise, Campos et al. (2012) salientam que mesmo que o atendimento à criança de zero a seis anos, no Brasil, exista há mais de cem anos, apenas recentemente, em termos de educação, a criança pequena, de zero a três anos, teve reconhecido seus direitos e os direitos de suas famílias. É um avanço considerável tal reconhecimento legal do dever do Estado e do direito da criança ao atendimento em creches e pré-escolas. Os autores reconhecem esse grande avanço exatamente pela vinculação do atendimento à área educacional.

A CF de 1988, no seu artigo 208, estabelece que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante garantia de [...] atendimento, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade” (BRASIL, 2014a). Tal menção no texto constitucional evidencia o reconhecimento do caráter educativo das instituições de educação infantil. Nas normas educacionais infraconstitucionais¹⁵, esse mesmo princípio é reafirmado, em especial, no ECA de 1990 e na Ldben de 1996,

¹⁴ Além dos dispositivos constitucionais vigentes, forte argumento contrário à distribuição de recursos para financiar a educação infantil era a própria Ldben, que, por ser norma não mandatária, definia obrigatoriedade de matrícula na educação básica a partir da etapa do ensino fundamental. Contudo, a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, altera os incisos I e VII do art. 208 da CF de 1988, e torna a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. (BRASIL, 2009). Com base nessa Emenda, em 4 de abril de 2013, é sancionada a Lei nº 12.796, que altera art. 4º da Ldben/1996 e torna obrigatória a matrícula na pré-escola aos 4(quatro) anos de idade (inciso I), garante o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (inciso VIII), bem como o art. 6º, que define como dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade. (BRASIL, 2013b).

¹⁵ Normas infraconstitucionais são as leis ordinárias ou extraordinárias que, de acordo com a noção de ordenamento jurídico, estejam dispostas em nível inferior à Constituição de 1988, ou seja, são normas, preceitos, regramentos, regulamentos e leis que estão hierarquicamente abaixo da Constituição Federal. (LENZA, 2006).

documentos balizadores da proteção integral de crianças e adolescentes no Brasil.

Marcílio (1998) comenta que o Unicef alerta sobre a importância da educação infantil ao concebê-la como nível de ensino que garante o desenvolvimento pleno da criança, exatamente porque é ofertada no momento propício para que as crianças possam desenvolver suas capacidades, habilidades e conhecimentos úteis para a vida toda. Conforme a autora, o Unicef argumenta que a qualidade da educação infantil proporciona o estabelecimento das bases da personalidade, do desenvolvimento da inteligência, da afetividade e da socialização da criança.

Estudos científicos comprovam que os seis primeiros anos de vida tem uma importância crucial para o pleno desenvolvimento do ser humano. Com base nesses estudos, o Unicef (2009) defende que é preciso estabelecer prioridades para que cada criança tenha garantido o direito à sobrevivência e ao desenvolvimento de suas potencialidades, elementos determinantes do sucesso ou do fracasso na sequência do processo de escolarização de cada uma. Por tal razão, torna-se necessário o aporte de recursos destinados à primeira infância.

Na educação infantil, afirma Faria (2003), as políticas públicas precisam visar, sobretudo, a garantia do direito à infância em um ambiente educativo que seja capaz de permitir o binômio educar e cuidar. Para isso, conclui a autora, é fundamental a otimização de condições e recursos materiais e humanos voltados ao atendimento com qualidade. Só assim a educação infantil oportunizará ambientes que a criança consiga ter vida de alegria em um espaço educativo, local onde crianças pequenas possam se expressar na diversidade e conviver com todas as diferenças.

A seguir, analisam-se políticas públicas empreendidas no Brasil para a educação infantil, desencadeadas a partir da CF de 1988, que proporcionaram um legado de textos de importância capital para a educação brasileira, quais sejam: a Ldben e o Fundef de 1996, o PNE de 2001, e, mais tarde, o Fundeb de 2006 e o PNE de 2014.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS E A EDUCAÇÃO INFANTIL

Apresentou-se, nesse capítulo, breve panorama sobre as políticas públicas em educação, notadamente, para a educação infantil e como esse nível se desenvolve ao longo do tempo, no campo das políticas.

Como toda política pública em educação necessita de recursos para que possa atingir seus objetivos, é motivo de análise a não inclusão da educação infantil no Fundef, em 1998, bem como efeitos da inclusão desse nível de ensino na Lei que instituiu o Fundeb, notadamente para atingir as metas do PNE 2014, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, ou seja, permitir o acesso de 50% das crianças de zero a três anos em creches e 100% das crianças de quatro e cinco anos de idade na educação infantil. (BRASIL 2014b)

Cabe ressaltar a definição de elementos que permearam a caminhada para a construção desse tópico. Nesse sentido, busquei algumas definições além das chamadas por Höfling (2001, p. 30) como “questões de fundo”, ou seja, aquelas que informam superficialmente quais foram as decisões, quais caminhos devem ser tomados e quais modelos de avaliação devem ser seguidos nos processos das políticas. Mereceram destaques as questões de um plano mais consubstanciado, como as relações “que se estabelece entre Estado e políticas sociais, ou melhor, entre a concepção de Estado e a(s) política(s) que ele implementa, em uma determinada sociedade, em determinado período histórico”.

Na compreensão de Höfling (2001), o Estado é um conjunto de instituições de caráter perene que possibilitam as ações do governo, tais como poder legislativo, poder judiciário e ministérios. Para a autora, governo é definido como um conjunto de programas e projetos que têm origem em uma parte da sociedade formada por políticos, técnicos e sociedade civil organizada, apresentados a toda sociedade e determinam, muitas vezes, a orientação política de um governo que, ao atuar por determinado período, assume as funções de Estado.

Entende Höfling (2001) que são as políticas públicas – de responsabilidade do Estado – que movem o próprio Estado, que o coloca em ação. É, portanto, o Estado implantando os projetos de Governo por meio de programas originados por parte da sociedade e que, após sua discussão e aprovação legal, passa a fazer parte das obrigações e direitos da sociedade como um todo.

As políticas sociais têm a ver com as ações implementadas pelo Estado para definir um padrão de proteção de alcance social, cuja pretensão é promover melhor redistribuição dos benefícios sociais para reduzir as desigualdades que o próprio desenvolvimento econômico acaba produzindo. Höfling (2001, p. 31-2) afirma que as políticas sociais e as da educação são maneiras que o Estado tem para interferir de forma a manter as relações sociais, em determinado conjunto social, assumindo “diferentes papéis em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado”.

No regime capitalista, a atuação do Estado tem função reguladora das relações que a sociedade mantém em função do capital sem que esteja a serviço do mesmo. Contudo, o Estado reconhece a forma e o grau de domínio que o capital possui nas relações de classe. Tal como explica Höfling (2001, p. 38), entende-se que “o processo de definição das políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo”.

4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL

Ball (2011) considera importante que as políticas educacionais devam ser conectadas à arena geral da política social. Seu argumento evidencia a necessidade de romper com uma visão que tem predominado, ou seja, a de que as políticas iniciam descoladas das pessoas e evocam um caráter utilitário, o que acaba por permitir sua aplicação em diversas nações, determinando aos sujeitos um papel de coadjuvantes, cuja implementação é simplificada, de acordo com as suas realidades. Na visão do autor há um processo central de tradução e recriação que permite aos sujeitos atores, partícipes ativos das políticas.

Portanto, uma análise de políticas educacionais precisa considerar a apresentação das diversas interfaces e, do ponto de vista crítico, deve-se dispor ao serviço da luta por justiça social. Nesse sentido, a inclusão da educação infantil como um nível de ensino que passa a ter o mesmo tratamento que os demais níveis com a destinação de recursos por meio do Fundeb se constitui em uma conquista que pode se transformar em resultados, já que melhor qualidade nesse nível de ensino promove melhorias em toda cadeia subsequente do sistema educacional.

O breve resgate histórico até a consolidação de políticas públicas mais amplas para a educação infantil e a relação das mesmas com a demanda brasileira de crianças para atendimento nessa etapa da educação básica, é importante para melhor compreensão sobre as políticas específicas destinadas ao atendimento das crianças na primeira e na segunda infância. Sustenta-se na defesa de Angotti (2008) acerca da necessidade de que a história do atendimento à infância precisa ser conhecida a fim de que seus elementos basilares sejam analisados, de sorte que se tornem substrato à elaboração e à manutenção da luta por

[...] condições educacionais que favoreçam a inserção da criança na sociedade a qual pertence sua condição de direito em ser pessoa, em ser e viver as perspectivas sociopolítico-histórico-culturais que sustentam as bases do sujeito, protagonista da história e do seu próprio desenvolvimento, interlocutora de diálogos abertos com e em um mundo em permanente e absoluta dinamicidade. (ANGOTTI, 2008, p. 17).

Rosemberg (2010, p. 1) compreende que a sociedade brasileira tem uma dívida histórica para com as crianças pequenas e faz uma analogia: “se pais e mães brasileiros amamos nossos filhos, enquanto cidadãos adultos nem sempre respeitamos a criança pequena brasileira como sujeito de direitos”. O binômio cuidar e educar é algo novo para a sociedade brasileira e as novas abordagens jurídicas consagradas pela CF de 1988, ECA de 1990, Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, de 1993 e Ldben de 1996 estabelecem esse vínculo para com a criança pequena, mas por ser algo novo deixa transparecer fragilidades para sua concretização.

Até então, estava arraigado na cultura brasileira que cuidados para com a criança pequena deveriam ser obrigação das famílias. No entanto, aos poucos, a sociedade toma conhecimento de que esses cuidados e também a educação das crianças são tarefas que exigiram e exigem esforços conjuntos da sociedade como um todo, fato que se constituiu na mais recente revolução familiar e no reordenamento estrutural do sistema educacional do país, afirma Rosemberg (2010).

Na compreensão do CNE/CEB, exposta no Parecer nº 22/1998 (BRASIL, 1998a, p. 10), cuidar e educar crianças com até seis anos de idade são conceitos indissociáveis, “supõe definir previamente para que sociedade isto será feito, e como se desenvolverão as práticas pedagógicas, para que as crianças e suas famílias sejam incluídas em uma vida de cidadania plena”. Nesse sentido, é preciso pensar

que o cuidar e educar crianças pequenas com qualidade supõe ambiente físico e humano e infraestrutura adequados nas instituições de educação infantil a fim de oportunizar experiências e situações intencionais de aprendizagem, bem como democratizar, a essas crianças, o acesso aos bens culturais e educacionais, que proporcionam “qualidade de vida mais justa, equânime e feliz”.

De acordo com Faria (2003, p. 3), o espaço físico tem importância capital para acomodar e assistir crianças, mas o que importa não é só a metragem dos prédios. O mais relevante é a ideia de ambientação que todos os tipos de centro de educação infantil precisam ter. Ambientar as crianças pequenas sempre pensando em permitir diversas formações com pequenos e grandes grupos sem muita preocupação em relação às idades. O ambiente pode estar na rua, no bairro e na cidade, permitindo melhores “condições de vida de todos os envolvidos, sempre atendendo as exigências das atividades programadas, individuais e coletivas, com ou sem a presença de adulto(s) e que permitam emergir”.

Na construção das políticas públicas de proteção integral, enquanto o ECA, instituído pela Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990 e a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, instituída pela Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, por exemplo, agilizam a estruturação de ações para garantir os direitos das crianças (BRASIL 1990, 1993), a Ldben instituída pela Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, o Fundef, criado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 e, pouco mais tarde, a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 e o Fundeb, instituído pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, compõem o ordenamento jurídico, instruído a partir de 1996 para, dentre outras providências, determinar a forma de financiamento da educação brasileira (BRASIL 1996a, 1996b, 1996c, 2006, 2007a). Cria-se e institui-se o Fundef, cuja distribuição dos recursos financeiros em cada estado brasileiro, a partir de 1988 até 2006, ocorre entre o estado e seus respectivos municípios, na proporção direta do número de estudantes matriculados no ensino fundamental regular em escolas da rede de ensino. A base de cálculo para a distribuição do Fundef eram as matrículas iniciais computadas no censo escolar do MEC, relativas ao ano letivo anterior.

Explicam Nunes, Corsino e Didonet (2011) que pelo fato de os recursos do Fundef serem distribuídos entre o Estado e seus respectivos municípios, na direta proporção da matrícula no ensino fundamental regular, observou-se que houve a

aceleração do processo de municipalização do ensino fundamental – fase inicial. Nesse processo, mais uma vez, a educação infantil, especialmente a fase creche, fica dependente de recursos oriundos da assistência social, ligada ao Ministério da Previdência e Assistência Social.

Tomando-se como base de cálculo os dados indicados por Cruz (2014), no período subsequente, entre 1998-2006, vigência do Fundef, comparativamente, houve acréscimo nas matrículas na educação infantil, fase creche (7,85%) e fase pré-escola (20,66%). Porém, não se encontrou na literatura consultada uma explicação para esse aumento, o que leva a supor-se que, devido à contribuição do Fundef, os municípios deslocaram seus recursos financeiros, especialmente, do ensino fundamental para ampliar a oferta da educação infantil.

Entretanto, tal suposição não parece ser de todo verdadeira, pois alguns municípios com estruturada rede de educação infantil e de outros níveis e modalidades, expõe Sousa Júnior (2006), ameaçam reduzir o atendimento, uma vez que esse alunado, especialmente da pré-escola, não foi computado para fins de repasse de verbas do Fundef, e os recursos da assistência social¹⁶ – em maior volume, destinado à creche – e os da educação – para o ensino fundamental – não eram suficientes para atender tal demanda. Não obstante, salienta-se que, à luz do artigo 212 da CF de 1988, parcela da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, deve ser aplicada à manutenção e desenvolvimento do ensino, o que não impede que tal parcela seja destinada à educação infantil, contemplada na Ldben de 1996, como primeira etapa da educação básica.

Em 09 de Janeiro de 2001, com a aprovação da Lei nº 10.172 é criado o primeiro PNE, elaborado pelo governo federal, no mandato do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, que estabeleceu como meta para a educação infantil atender, até 2010, 50% das crianças de até três anos de idade e 80% das crianças de quatro a seis anos de idade. (BRASIL, 2001).

No processo de implementação do PNE 2001 (BRASIL, 2001) desencadeia-se uma série de reflexões acerca da realidade nacional da educação infantil,

¹⁶ A partir de 23 de janeiro de 2004, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, no governo Luiz Inácio Lula da Silva, o Ministério da Previdência não mais desenvolve programas de assistência a educação infantil. Atualmente, o MDS mantém o programa Ação Brasil Carinhoso, voltado à primeira infância, com o objetivo de expandir a quantidade de matrículas de crianças entre zero e quatro anos de idade, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família em creches públicas ou conveniadas. O valor médio repassado ao município para cada vaga preenchida na creche equivale a 50% do piso do Fundeb.

centradas em estatísticas de cunho nacional e internacional, na tentativa de fomentar a instrução de políticas públicas educacionais específicas para acolher esse nível de ensino. Dados estatísticos usados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio - Pnad (BRASIL, 2002), por exemplo, com base em 2001, mostra que apenas 25,2% das crianças na faixa etária correspondente à educação infantil frequentavam alguma instituição educacional. Dentre as crianças de até três anos e as de quatro a seis anos de idade, os índices de frequência atingiam 6,1% e 48,5%, respectivamente. Os dados do censo escolar de 2002 divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. – INEP, mostraram que a taxa de crescimento da oferta de educação infantil entre os anos de 1999 e 2002 foi apenas de 4%, sendo na rede pública a maior concentração de matrículas (61% do total) (INEP, 2003). Na sequência temporal, no período de vigência do PNE 2001, a Pnad (BRASIL, 2013a) indicou que entre 2002 e 2010 houve crescimento na oferta e atendimento às crianças na educação infantil. Nesse período, a fase creche cresceu apenas 7,65% e a fase pré-escola cresceu 17,86%.

Rosemberg (2010) comenta que a distribuição de recursos para os diferentes níveis educacionais, historicamente, tem discriminado a educação infantil, fazendo com que a criança pequena ao longo do tempo seja credora de uma grande dívida da sociedade. Tal dívida, inicialmente, tinha a ver com a desigual distribuição da pobreza pelas faixas etárias, visto que, percentualmente, as famílias com crianças de zero a seis anos são mais pobres. Em 2004, conforme a autora, o Brasil possuía uma população estimada em 182 milhões de pessoas, cuja população de até seis anos de idade somava 16,3 milhões. A renda média *per capita* não passava de meio salário mínimo para as famílias que abrigavam 41,4% dessas crianças, não sendo encontrada nenhuma faixa etária cuja pobreza fosse tão alta.

Ao analisar os dados da Pnad/2004, Rosemberg (2010) ainda expôs que três indicadores saltaram aos olhos em relação à educação infantil: alta taxa de pobreza entre as crianças pequenas; alta taxa de mortalidade infantil; insuficiência de vagas e baixa qualidade de creches e pré-escolas existentes. Esses dados apontaram para a emergência de políticas públicas a fim de dar atenção aos direitos das crianças.

Nunes, Corsino e Didonet (2011) utilizaram dados relativos ao Censo 2000 e Pnad 2007 e 2008, para estimar a população de crianças entre zero e seis anos de idade e compreender o significado da educação infantil no contexto socioeconômico e cultural brasileiro. O estudo indicou uma população de 19.990.000 crianças na

faixa etária citada. Dessas, 10.958.000 tinham até três anos e 9.032.000 entre quatro e seis anos. Os autores constataram que a média de oferta e atendimento na educação infantil para criança de até seis anos de idade, em 2008, era de 44,5%, e evidenciou enorme disparidade percentual entre oferta e atendimento prestados na fase de creche (17,1%) e a da pré-escola (77,6%).

Esses percentuais se alteraram significativamente ao longo do tempo de vigência do Fundeb. Em análise, Cruz (2014) apontou crescimento da frequência de crianças de zero a três anos e quatro e cinco anos de idade na educação infantil, fases creche e pré-escola. No período entre 2008 e 2012, o atendimento em creche cresceu 3,2% e atingiu 23,5% das crianças com idades entre zero e três anos completos até 30 de junho, na pré-escola, onde o atendimento cresceu 5,2%, e atingiu 82,2% das crianças com idades entre quatro e cinco anos completos até 30 de junho. Ainda em relação ao período de 2008-2012, o menor crescimento observado foi entre os anos de 2011 e 2012, cuja porcentagem de crianças que frequentavam creches e pré-escolas, respectivamente, cresceu apenas 0,6% e 0,5%. O maior crescimento ocorreu entre 2007 e 2008, respectivamente, 1,4% e 2,4%, quando, paulatinamente, iniciou-se a distribuição de recursos financeiros do Fundeb para os Estados e municípios, ocorreu a reestruturação do ensino fundamental de nove anos de duração e houve a reorganização da educação infantil, fase pré-escola para atender crianças de quatro e cinco anos de idade.

No estudo já mencionado, Nunes, Corsino e Didonet (2011) observaram que a frequência à creche tinha viés socioeconômico, que sobe à medida que a renda familiar aumenta: enquanto apenas 10,8% das crianças atendidas se situavam na faixa de rendimento familiar mensal médio *per capita* de até meio salário-mínimo, 18,7% estavam na faixa equivalente ao intervalo entre meio e um salário-mínimo, 28,7% com mais de um até dois salários-mínimos, 32% com mais de dois a três salários-mínimos e 43,6% provinham de famílias cuja renda mensal média *per capita* era maior do que três salários-mínimos. Para os autores, esse estudo confirma que o principal fator relacionado à demanda por creches e pré-escolas sempre se relacionou ao trabalho feminino, desde o princípio e continua até agora. Em dados de 2008, constataram que 44,7% das pessoas ocupadas (empregadas) são mulheres; 30% delas sustentam as despesas da casa e 50,6% vivem sem cônjuge e com filhos. Nesse quadro, concluem os autores, torna-se evidente que as mulheres que se dedicam ao trabalho, fora de casa, sejam os principais atores na luta por

creches, com movimentos que se organizaram desde o final da década de 1970, e persistem até hoje.

O estudo de Cruz (2014) expressou concordância com alguns indicadores socioeconômicos da pesquisa de Nunes, Corsino e Didonet (2011). Conforme a autora, do total de cerca de 7,29 milhões de crianças na idade entre zero e cinco anos, em 2012, apenas 2,54 milhões (24,2%) tinham matrículas em creches. Desse total, 44% das crianças assistidas em creche provinha de famílias situadas entre os 25% mais ricos da população e apenas 16,2% das crianças de famílias mais pobres. Entre as 4,75 milhões de crianças na faixa entre quatro e cinco anos, número que representa apenas 65,1% do total desta faixa etária, matriculadas na pré-escola, 94,6% das crianças oriundas da população situada entre os 25% mais ricos estão na pré-escola contra apenas 77,6% das mais pobres. A Lei nº 12.796 de 04 de abril de 2013, definiu como obrigatória a matrícula de todas as crianças nesta faixa etária, a partir do ano letivo de 2016. Quanto à dependência administrativa das instituições que ofertam educação infantil, Cruz (2014) mostra que a rede privada concentra 36,6% do atendimento em creches e 24,7% do atendimento em pré-escola, indicativo de expressiva percentagem de atendimento ofertado pela rede pública em creches e pré-escolas.

A primeira infância foi tema central do Unicef para compor seu relatório da situação mundial da infância no ano de 2008. O caderno da infância no Brasil apontou avanços e disparidades da situação da criança de zero a seis anos. Essa mesma temática compôs pauta nas discussões empreendidas durante a realização da Conferência Nacional da Educação Básica – Coneb –, em abril de 2008, considerada marco na história das políticas públicas do setor educacional no Brasil.

Na escala de importância no ordenamento jurídico brasileiro para a educação, o Documento Final da Coneb (2008) menciona a CF de 1988 e a Ldben de 1996; ambos definem como atribuição da União, Estados, Distrito Federal e municípios a responsabilidade pela gestão do sistema educacional brasileiro, o que só poderá acontecer apoiado em um “sistema nacional de educação articulado, norteador pela firme concepção da educação como direito humano fundamental, bem público e dever do Estado”. Esse documento aponta que tais marcos jurídico-institucionais são peças chave para a gestão e organização do complexo sistema educacional, vez que regulamentam o regime de colaboração entre as instâncias federadas. Para materializar os recentes avanços no ordenamento jurídico, conquistado pela

sociedade brasileira em relação às políticas educacionais, e para alcançar as metas do PNE 2001, três pontos cruciais complementares e interdependentes, precisaram ser superados, a saber: (a) regulamentação do artigo 211¹⁷ da CF de 1988, que tratava do regime de colaboração, (b) redefinição do modelo de financiamento da educação para que os entes federados participassem de forma adequada para suprir necessidades de investimentos nas redes públicas de educação básica, e (c) aprimoramento dos mecanismos de controle social no que tange ao financiamento da educação.

Em termos legislativos, observou-se que, a partir de 2007, alguns documentos trouxeram referências ao regime colaboração entre União, Distrito Federal, Estados e Município. Nesse ano ocorre a publicação de dois Decretos Federais. O primeiro é o Decreto nº 6.094, de 24 de abril (BRASIL, 2007c, que dispôs sobre o Plano de Metas Compromisso de Todos pela Educação, criado pela União, em regime de colaboração com entes federados e buscava envolver a participação das famílias e da comunidade. Pelo estabelecido nesse plano de metas, por livre adesão, os sistemas municipais e estaduais estabeleceram convênios com a União, elaboraram o Plano de Ações Articuladas – PAR, comprometeram-se com as metas do PDE de 2007 e implementação de programas e ações na área educacional e, em contrapartida, contaram com transferência de recursos e assessoria técnica da União.

O segundo é o Decreto nº 6.278, de 29 de novembro de 2007, que alterou o Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, que tratava da regulamentação do Fundeb, criado através da Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007. (BRASIL, 2007eda) No conjunto, especialmente o PDE, tido como plano executivo das ações programas do MEC, lançado em abril de 2007, na concepção de Haddad (2008, p. 8), sob uma perspectiva sistêmica e em regime de colaboração, buscava dar consequência “às

¹⁷Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. §1º. A União organizará o sistema federal de ensino e dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios [redação conforme Emenda Constitucional nº 4/1996]. §2º. Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. [redação conforme Emenda Constitucional nº 4/1996]. §3º. Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio [incluído pela Emenda Constitucional nº 4/1996]. §4º. Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. [redação conforme Emenda Constitucional nº 59, de 2009]. §5º. A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. [incluído pela Emenda Constitucional nº 53/2006]. (BRASIL, 20 14).

normas gerais da educação, na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo – local, regional ou nacional”. Entende o autor, que a partir de 2007, a União assumiu maiores compromissos – inclusive financeiros, especialmente devido à criação do Fundeb – e colocou à disposição do Distrito Federal, Estados e Município, instrumentos de avaliação e de implementação de políticas públicas de melhoria na qualidade da educação básica.

Em 2009, é publicado o Decreto nº 6.775, de 29 de janeiro de 2009, que instituiu a “política nacional de formação de profissionais do magistério da educação básica, com a finalidade de organizar, em regime de colaboração, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica”. (BRASIL, 2009d). Nesse mesmo ano, em função da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro, houve reposicionamento da União em relação à construção do regime de colaboração entre os entes federados, tendo em vista as alterações promovidas no § 4º do artigo 211 da CF de 1988, assim transcrito: “Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”. (BRASIL, 2009a). A partir dessa redação nova do texto constitucional, a União passou a ser convocada para participar na construção do regime de colaboração, juntamente com Distrito Federal, Estados e Municípios. Era uma grave lacuna na Constituição Federal brasileira, que, por sua vez, justificava a ausência da União na articulação do regime de colaboração com entes federados, afirma Silva (2011). Tal ausência constituía, e, em boa parte, ainda constitui,

[...] forte entrave para que o regime de colaboração entre os entes pudesse se definir. O caminho a percorrer nessa direção ainda é longo, pois o Brasil não possui sólidas experiências de desenvolvimento e organização articulada do Estado e das políticas públicas, em especial, no campo da educação. [...] A inserção da União na construção do regime de colaboração entre os entes da Federação passou a estar inscrita como obrigação básica dessa instância de governo, passo importante para superar essa tradição. Além disso, a consolidação de um regime de colaboração que articule de modo efetivo a atuação dos governos federal, estadual, municipal e do Distrito Federal é requisito indispensável para que se realize o enfrentamento do desafio da universalização da educação pública para as crianças e jovens dos quatro aos dezessete anos. A referência para essa consolidação deve ser a de uma educação de

qualidade, democrática, com condições dignas de trabalho e funcionamento das instituições educativas, e isso se aplica, em especial, quando temos como horizonte a educação infantil em nosso país. (SILVA, 2011, p. 239-40).

A regulamentação por lei complementar do parágrafo único do artigo 23¹⁸ e artigo 211 da CF (BRASIL, 2014a), constituiu-se em uma das estratégias da meta 20 do PNE 2014 a ser vencida no prazo de dois anos, cujo propósito foi

[...] estabelecer normas de cooperação entre União, Distrito Federal, Estados e Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste. (BRASIL, 2014b).

Quanto à redefinição do modelo de financiamento da educação básica para que os entes federados participassem de forma adequada a fim de suprir necessidades de investimentos nas redes públicas de educação básica, anotam-se como exemplos significativos de avanço na área legislativa, a criação do Fundeb, em substituição ao Fundef e a aprovação do PNE 2014. A discussão acerca desses exemplos será realizada posteriormente, em especial quando for abordado o Fundeb e sua correlação com o PNE e com o regime de colaboração entre União, Distrito Federal, Estados e Municípios.

Outro ponto considerado nas discussões da Coneb (2008) como de imperiosa necessidade de superação a fim de garantir os direitos sociais dos estudantes, foi o aprimoramento dos mecanismos de controle social, principalmente no que se referia ao financiamento da educação. Nesse sentido, ao reconhecer que existia grande luta na defesa de uma correta aplicação dos recursos destinados à educação, Nunes, Corsino e Didonet (2011) argumentaram que era preciso, não só lutar pela ampliação do aporte de recursos financeiros para custear a educação básica, como, também, criar mecanismos para que houvesse um controle social rigoroso. Mais do que antes, a partir do PNE 2014, o definido aporte financeiro à educação básica necessita de mecanismos/ferramentas de controle social dos fundos. Retorna-se a

¹⁸ Nova redação dada ao parágrafo único do art. 23 da CF pela Emenda Constitucional nº53/2006: “Lei complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar no âmbito nacional”. (BRASIL, 2006b).

refletir sobre o controle social quando se aborda Fundef/Fundeb e a atuação dos Conselhos

Em relação às ferramentas de controle, Girade e Didonet (2005) comentaram sobre o trabalho do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA – e da Fundação de Assistência ao Estudante – FAE – que, com o apoio do Unicef, idealizaram um instrumento de controle que estabeleceu parâmetros para orientar a gestão pública e permitir o acompanhamento pela sociedade. Esse instrumento, denominado Orçamento da Criança, é usado desde 1996 pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC – para monitorar o orçamento da União. Conforme as autoras, a finalidade de aplicação desse instrumento é para uso da sociedade civil, mas tem uma grande utilidade para as administrações municipais, pois aponta a necessidade de recursos para o atendimento às crianças de zero a seis anos.

Seguindo essa ótica, Girade e Didonet (2005) comentaram sobre estudos do IPEA, em 2000, apontando que uma criança que teve a oportunidade de frequentar uma creche ou pré-escola por pelo menos dois anos, quando adulto, consegue aumentar sua renda em 18%. Outro estudo conduzido pelo Banco Mundial (2002) confirma esse aumento e comprovou que o estímulo precoce em crianças de idade entre quatro e seis anos amplia as chances de atingir maior nível de escolaridade, com redução na taxa de repetência.

Em termos de políticas públicas da educação, ao longo da história, o tratamento dado à educação infantil, mesmo com a persistência de dificuldades como as citadas nessa dissertação, nunca foi o mesmo que o recebido pelos demais níveis de ensino. Essa assertiva não se refere apenas aos recursos materiais e financeiros; também se observa disparidade de tratamento dispensado aos recursos humanos da educação infantil. Na constatação de Campos et al. (2012), os profissionais que desempenham suas funções na educação infantil, em média percebem salários inferiores aos que desempenham as mesmas funções nas etapas seguintes e ainda contam com uma formação inicial mais precária que os dos demais níveis, os profissionais que atuam nas creches nem sempre tem seus nomes incluídos para participar das atividades de formação continuada promovidas pelas secretarias de educação e conquistas como programas de alimentação, transporte escolar, material didático e construção de prédios com apoio do governo federal foram apenas recentemente incluídas em benefício da educação infantil. A partir de

sancionadas as Leis do Piso Salarial Profissional Nacional¹⁹ e do Fundeb, como abordado posteriormente, tal realidade começa a se alterar.

Conforme Kagan (2011), o mundo desperta, aos poucos, para a necessidade de expansão da educação infantil, mas não consegue dimensionar a importância da qualidade dos serviços para o atendimento de crianças pequenas. Essa miopia acaba gerando uma consequência danosa às crianças, converte-se em injustiça para com as famílias e violação de direitos e princípios éticos. Afinal, menciona a autora, investimento na educação infantil é um bem público essencial e um direito fundamental das crianças e suas famílias.

O cuidado para com a educação infantil se reveste de atenção a algumas premissas sobre os investimentos, focando em variáveis já conhecidas para que os resultados sejam alcançados. Sem observância ao cuidar e educar, Kagan (2011) entende que fica comprometido o efeito dos recursos investidos em relação ao potencial educacional e provoca atraso no desenvolvimento das crianças.

Um dos grandes problemas enfrentados pela educação infantil é que as políticas públicas não conseguem focalizar além do programa de oferta dos serviços; deixam de lado um dos elementos cruciais para garantir a qualidade dos serviços que é a infraestrutura. Kagan (2011. p. 65), recomenda uma sequência de sete elementos que devem ser incluídos na infraestrutura, como:

1. regulamentação: um conjunto oficial de normas de segurança básica e padrões higiênico-sanitários rigorosamente aplicados e fiscalizados;
2. mecanismos de financiamento: uma abordagem durável do financiamento da Educação Infantil que garanta verbas suficientes para recrutamento, formação e manutenção adequada da força de trabalho;
3. entidades gestoras/administradoras: estruturas governamentais que assegurem a equidade na oferta de serviços e sirvam para eliminar redundâncias e tornar mais ágil a oferta de serviços;
4. capacidade de desenvolvimento e certificação profissional: recursos capazes de assegurar significativa formação contínua das equipes que trabalham com as crianças pequenas;
5. parâmetros e mecanismos de avaliação contínua da formação: especificação de o que as crianças pequenas devem saber e podem fazer, junto com capacitação dos professores para coletar essa informação e usá-la para melhorar o ensino das crianças pequenas;

¹⁹ Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea 'e' do inciso II do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instruir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. (BRASIL, 2008)

6. envolvimento de pais e da comunidade: mecanismos e disposições para abarcar a cultura dos pais e da comunidade, lembrando que os pais são os primeiros professores das crianças; e
7. vinculação com escolas e serviços básicos de saúde: estabelecimento de vínculos com equipamentos na comunidade que atendam às necessidades das crianças em termos de saúde, nutrição e proteção social enquanto estão na Educação Infantil; vinculação com as escolas para garantir a continuidade de seu desenvolvimento, ao fazerem a transição da Educação Infantil para o ensino formal (KAGAN, 2011, s.p.).

Para Kagan (2011) basta que um destes elementos infraestruturais não esteja presente para que a qualidade seja comprometida. A inclusão desses elementos ao programa é suficiente para compor um sistema. Infraestrutura e programa formam a base de uma educação infantil com qualidade e serviços. Porém, existe grande dificuldade para muitos países focar em todos os elementos deste sistema ao mesmo tempo, mas é preciso ter uma “visão do que pode ser um efetivo desenvolvimento infantil”. Afirmar a autora que, descuidar da estrutura ou do programa não permite a geração de serviços de qualidade; acesso e qualidade são elementos fundamentais para o desenvolvimento da educação infantil.

Seguindo a compreensão de Kagan (2011), entende-se que a tomada de decisão política precisa se embasar em diversos estudos especialmente porque cada um tem uma metodologia singular e quando uma série de estudos aponta em uma direção é prudente que sejam utilizados como balizadores de políticas públicas. Contudo, existem muitos trabalhos com conclusões semelhantes que apontam para a qualidade das instituições de educação infantil como uma condição diretamente ligada aos resultados das crianças. Sem aprofundar na revisão dos estudos acerca da qualidade, a autora cita diversos pontos capitais sobre a relação que a qualidade tem com os resultados futuros das crianças. Dentre esses, além da importância de a infraestrutura das instituições serem adequadas ao trabalho docente nessa faixa etária, menciona o preparo profissional como essencial à qualidade e os escopos dos programas. São elementos essenciais e fundamentais para o desenvolvimento das crianças e para isto se torna preciso angariar mais fundos para a educação infantil, notadamente, àquela desenvolvida na rede pública. Mas, lembra a autora: se o foco estiver centrado apenas nos programas não gera serviço de qualidade; é preciso pensar mais amplo; ousar e pensar que a qualidade é tão importante quanto à garantia de acesso da criança à educação infantil.

Nos caminhos das políticas públicas da educação e, invariavelmente, no financiamento para a efetividade das ações programadas na educação básica, encontra-se o período de transição do modelo Fundef para o Fundeb, bem como as expectativas criadas em torno do PNE 2014 e novas legislações do ensino fundamental de nove anos de duração, com ingresso da criança aos seis anos de idade, e da educação infantil com ingresso obrigatório da criança aos quatro anos de idade. A seguir, fiz uma síntese da literatura que analisa as inovações trazidas pelo Fundeb, na proposta do PNE 2014 e nos textos legislativos.

4.2 O FUNDEB E A EDUCAÇÃO INFANTIL NO PNE 2014

Na história da educação brasileira, entra em cena o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef, criado no governo Fernando Henrique Cardoso, em 1996, para iniciar em 1997 e durar até 2006, mas que não incorpora qualquer avanço no sentido de garantir o financiamento da educação infantil.

De acordo com Sousa Júnior (2006), esta sistemática que aglutina boa parte dos recursos da educação para o ensino fundamental, representou uma ampliação da oferta de vagas e do atendimento às crianças de sete a quatorze anos, não restando dúvidas de que existe sim um impacto positivo quando se carimba uma verba, especificando a mesma, que, neste caso, beneficiou um nível de ensino, o fundamental, além de ser providencial no sentido da sua universalização.

Não apenas o Fundef, mas outras medidas de regularização de fluxo se mostraram eficientes para a expansão do ensino obrigatório. Como já ressaltado, a decisão do governo em focar apenas o nível de ensino fundamental, por meio do Fundef, o que levou muitos gestores da educação a deixar de lado os demais níveis. Um dos níveis que muito se ressentiu foi justamente o da educação infantil, vinculada às redes municipais.

No início da vigência do Fundef, como já registrado com base na consulta ao Inep (2002), a taxa de crescimento das matrículas na educação infantil entre 2001 e 2002, em comparação ao ano de 1996, início do Fundef, foi de apenas 4%. Este percentual aumentou em níveis aquém do esperado, também no período entre 2001-

2008, conforme dados do Inep (2008). Nesse período, o crescimento do atendimento de crianças em creche atingiu 18,1%, muito aquém para o alcance da estimada meta do PNE 2001. Também não foram alcançadas as metas relacionadas às matrículas de 50% das crianças de zero a três anos, em 2010. Ante tais resultados, afirma Vieira (2010):

[...] tornar realidade o propósito aprovado na Conae²⁰ de alcançar a referida meta em 2012 e ter toda a demanda manifesta (desta faixa de idade) atendida em 2016, exige a adoção de ações e investimentos que busquem, de um lado, conhecer os déficits de atendimento e, de outro, conhecer a demanda por creche.

Nesse contexto, era necessário assegurar recursos orçamentários a fim de garantir o financiamento da educação infantil. Normatiza-se, então, o Fundeb com o caráter de promover a equidade entre os níveis de educação, cuja implantação acontece gradativamente, em três anos, a partir de 2007.

Com o Fundef, encerrando seu ciclo de uma década, começam as discussões acerca da nova forma de financiamento da educação básica e os níveis de ensino que ela abarca. Essa fase é marcada por grandes tensões, como destacou Rosemberg (2010). Houve relutância, firme e persistente, de determinados setores em integrar as crianças de zero a três anos de idade nas políticas públicas de educação, ao considerar-se o espaço privado, e não o espaço público, como o mais adequado para elas, bem como a difícil articulação para que os recursos públicos passassem a ser partilhados, nesse nível de ensino, com o atendimento privado e conveniado. Não obstante, observa a autora que abstraiu-se do debate em torno da educação infantil e da aprovação do Fundeb que a sociedade brasileira desejava mesmo que as políticas públicas priorizassem a educação das crianças pequenas nas creches e das crianças de quatro e cinco anos nas escolas infantis, mesmo que esse nível esteja situado em um patamar inferior ao ensino fundamental, ainda que considerado o montante de recursos destinados às creches e pré-escolas. Nessa compreensão, são importantes as mobilizações sociais e o apoio da mídia no sentido de se garantir a plena execução do orçamento destinado e tentar ampliar os recursos em prol da criança pequena.

²⁰ Conae – Conferência Nacional de Educação, realizada em 2010, para discutir e elaborar as diretrizes do PNE (2011-2020).

Uma definição precisa do Fundeb foi registrada no documento *Política de Educação Infantil no Brasil: Relatório de avaliação*, produzido pelo MEC e Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura - Unesco (BRASIL, 2009c, p. 20), como “um mecanismo de financiamento para distribuir os recursos de um fundo contábil, de acordo com valores mínimos por aluno das três etapas da Educação Básica – Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio”.

Rosemberg (2010) destacou um fato que poderia mudar toda a história do Fundeb em relação à educação infantil no momento em que o projeto era elaborado, em outubro de 2005, ao não incluir crianças de zero a três anos como beneficiárias. Portanto, a aprovação da Lei do Fundeb contemplou dois aspectos que mudaram substancialmente a forma de financiamento da educação infantil no Brasil. O primeiro é a idade de ingresso no ensino fundamental que foi reduzida de sete para seis anos, e segundo, a faixa etária para frequentar a educação infantil passou a ser de zero a cinco anos.

O Documento Final da Coneb (2008) registrou que a substituição do Fundef pelo Fundeb proporcionou algumas vantagens importantes ao sistema educacional porque aumentou de forma substancial o compromisso com a destinação de recursos da União para a educação básica. Se, com o Fundef a compensação que o Governo Federal aportava era em torno de quinhentos milhões, em média, com o Fundeb passou para cinco bilhões de investimentos anuais. Esta compensação beneficiou de uma forma especial aqueles municípios que não conseguiam atingir a média nacional em investimento por aluno.

Ao contemplar o conjunto da educação básica, envolvendo desde a creche até o ensino médio, a gestão das políticas públicas em educação ganhou um caráter sistêmico que proporcionou mais clareza por parte dos profissionais e gestores da educação básica quanto ao estabelecimento de metas e objetivos. Essa assertiva é clara na expressão da Haddad (2008) ao considerar que, a criação do Fundeb, imprimiu uma visão sistêmica da educação básica, bem como uma visão de ordenação do território e de desenvolvimento social e econômico, isto porque a contemplação de recursos da União direciona-se às regiões nas quais o investimento por aluno é inferior à média nacional. Em referência às vantagens, o autor menciona que foram três inovações incorporadas ao Fundeb, quais sejam:

1) a diferenciação dos coeficientes de remuneração das matrículas não se dá apenas por etapa e modalidade da educação básica, mas também pela extensão do turno: a escola de tempo integral recebe 25% a mais por aluno matriculado; 2) a creche conveniada foi contemplada para efeito de repartição dos recursos do Fundo e 3) a atenção à educação infantil é complementada pelo ProInfância, programa que financia a expansão da rede física de atendimento da educação infantil pública. (HADDAD, 2008, p. 11).

O Fundeb frustrou expectativas dos profissionais da educação básica, em especial, quanto ao modelo de gestão, mas conseguiu avançar em relação ao modelo de financiamento estabelecido no Fundef, que contemplava somente o ensino fundamental em detrimento da educação infantil. Mas, no Documento Final da Coneb (2008, p. 60) fica bastante claro que o Fundeb, “por si só, não é suficiente para garantir a universalização da oferta de vagas e tampouco a permanência do aluno na escola até a conclusão do Ensino Médio com qualidade”, tendo necessidade de aplicação de recursos para a educação “para além deste fundo”.

Outro aspecto importante para as reflexões dessa dissertação é o controle social do Fundeb. O Documento Final da Coneb (2008) sinaliza que os recursos disponibilizados por esse fundo precisam ser bem fiscalizados e orientados para que se torne uma referência em financiamento para as diversas etapas da educação básica, sendo necessárias as contribuições da sociedade civil, no sentido de articular com as esferas de gestão e fiscalização dos recursos desse fundo, para que haja uma melhor aplicação e, conseqüentemente, melhores resultados no âmbito dos estados e municípios.

Nesse sentido, o controle social dos recursos do Fundeb é tido com questão relevante. As discussões iniciais baseiam-se na experiência com os conselhos de acompanhamento dos recursos do Fundef, da qual evidenciam-se lacunas na legislação, principalmente quanto à composição e à dinâmica de atuação desses conselhos. Sousa Júnior (2006) anota quatro pontos de análise. Primeiramente, o autor acredita que deve ser alterada a composição dos conselhos do Fundeb

[...] ampliando a presença, majoritária e autônoma, da sociedade civil como forma de evitar a hegemonia dos poderes públicos, particularmente do Executivo, nos pareceres e relatórios desses conselhos. Em segundo lugar, o campo de atuação da fiscalização dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (Cacs) do Fundef deveria ser alargado para atingir todos os recursos vinculados à educação básica, incluindo aqueles que não farão parte da composição do Fundeb. Em terceiro, seria necessário estabelecer punições mais severas no caso de descumprimento das decisões

dos Conselhos por parte dos órgãos responsáveis pelas informações. E, em quarto, a preparação dos conselheiros para o domínio de técnicas de contabilidade e orçamento público, obrigatoriamente, deveria fazer parte do plano de ação das secretarias de educação. Sem essas modificações na concepção de controle social, dificilmente o país conseguirá assegurar um investimento, eficaz e eficiente, dos recursos do novo fundo para atingir seus objetivos. (SOUSA JÚNIOR, 2006, p. 286).

Alguns desses pontos são encontrados na Lei nº 13.005/2014, que aprova o PNE. Essa lei que compõe-se de quatorze (14) artigos e um (1) anexo, com especificadas vinte (20) metas e duzentas e cinquenta e três (253) estratégias, propõe erradicar o analfabetismo e universalizar o atendimento escolar, prevê aumento de vagas em creches e a destinação, até o final do período de dez anos, de pelo menos 10% do Produto Interno Bruto - PIB para a educação e qualificação dos profissionais da área e busca assegurar o financiamento de creches e pré-escolas. A meta vinte (20) é considerada a mais polêmica. Trata do percentual do PIB a ser investido na educação, abrangendo todos os níveis e modalidades. Para o cumprimento dessa meta, determina o § 5º do artigo 5º, da citada Lei, que:

§ 5º Será destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, além de outros recursos previstos em lei, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e de gás natural, na forma de lei específica, com a finalidade de assegurar o cumprimento da meta prevista no inciso VI do art. 214 da Constituição Federal. (BRASIL, 2014b)

A meta 20 propõe a ampliação do investimento público em educação pública para “atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio”.

(BRASIL, 2014b). Uma das estratégias dessa meta é o fortalecimento de mecanismos e instrumentos voltados à gestão fiscal²¹, transparência e controle

²¹ Especificamente trata-se do parágrafo único do art. 48, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e alterações devida à Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, transcrito: A transparência será assegurada também mediante: (I) – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (II) – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (III) – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (BRASIL, 2009e).

social no uso dos recursos públicos aplicados em educação. Tal estratégia recomenda realização de audiências públicas, criação de portais eletrônicos de transparência e capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, em colaboração entre MEC, Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios.

Lembra-se que, antes da aprovação da Lei do PNE 2014, a Câmara da Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, já se manifestara, no Parecer CNE/CEB nº 8, de 5 de maio de 2010, não homologado pelo MEC, a favor da ampliação do investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de pelo menos 1% ao ano para atingir 7% do PIB até 2011 e, pelo menos, 10% do PIB até 2014, considerando ainda a vinculação de receitas definidas à educação e incluindo, de forma adequada, todos os tributos.

No PNE 2014, as metas 7 e 19 registram preocupação em “fomentar a qualidade da educação básica em todos os níveis e modalidades e efetivação da gestão democrática da educação”. Nessa preocupação, estabelecem estratégias que envolvem o controle social sobre políticas públicas e fundos destinados à educação.

A meta 7 tem como uma de suas estratégias “mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, articulando a educação formal com experiências de educação popular e cidadã, com os propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais”. (BRASIL, 2014b).

A meta 19 propõe estratégias para “ampliar os programas de apoio e formação aos(às) conselheiros(as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb [...] aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, incluindo os conselhos escolares, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções”. (BRASIL, 2014b).

O acompanhamento da aplicação dos recursos do Fundeb em relação ao do Fundef, explica Farah Júnior (2012), fica mais simples e fácil, pois tanto a liberação quanto a aplicação fazem parte da LOA. O processo orçamentário reflete a corresponsabilidade entre os poderes e a sociedade civil organizada, sendo o

controle consubstanciado no acompanhamento e avaliação da execução dos programas implementados. O cumprimento ou não das metas estabelecidas em cada projeto acabam sendo de fácil verificação.

Explicam Nunes, Corsino e Didonet (2011) que a implementação do Fundeb desencadeou um movimento em todo o sistema nacional de ensino, a começar com o financiamento das creches, cuja política de assistência social deixou de considerar a educação infantil como de sua atribuição. Em 2008, inicia-se o processo de transição da gestão das creches do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS para o MEC. Para tal, o MDS criou um Piso Básico de Transição – PBT – e autorizou os municípios transferir a rede de educação infantil da Secretaria de Assistência Social do MDS para a rede de Educação e a utilizar os recursos do PBT para atender crianças de zero a seis anos de idade em ações socioeducativas de apoio à família. Esses recursos deveriam ser aplicados prioritariamente ao grupo de crianças de zero a três anos integrante de família vulnerabilizada pela pobreza ou situação de risco pessoal e social. Com isso, as creches atendidas pela assistência social passaram à rede do sistema de ensino municipal. Em 2009, o processo de transferência é concluído e consolida-se o entendimento de que a creche e a pré-escola não são serviços de assistência social. Extingue-se, portanto, a ambiguidade das políticas públicas e da gestão da educação infantil.

Esse movimento de mudança, no entanto, inicia-se com novas definições, ainda em 2005, acerca da idade para ingresso no ensino fundamental. Em 2005, é sancionada a Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, que altera dispositivos da Ldben de 1996, e determina matrícula obrigatória das crianças a partir de seis anos de idade nesse nível de ensino (BRASIL, 2005b). Em 6 de fevereiro de 2006, é assinada a Lei nº 11.274, que torna obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade, cuja implantação ocorreu efetivamente no ano de 2007 (BRASIL, 2006a). Contudo, a grande maioria dos municípios brasileiros não ofertou vagas para as crianças de seis anos no ensino fundamental; a quantidade mais significativa de matrículas ficou nos municípios que tinha estruturada a educação infantil. Naquele ano, as crianças de seis anos que permaneceram na educação infantil não foram beneficiadas com os recursos do Fundeb, até porque tais recursos não alcançaram municípios que não comprovaram a demanda no ensino fundamental. Explicam Campos et al. (2012) que, em 2008, essa situação começa a

se modificar em função do próprio Fundeb e das políticas do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome em relação ao financiamento de creches.

Em 2009, a já mencionada Emenda Constitucional nº 59, altera o inciso I, do artigo 208, para proclamar que a “Educação Básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 2009a). Notadamente, esse dispositivo constitucional dá garantia de acesso da criança aos quatro anos de idade na educação infantil.

Com o novo panorama jurídico se instituindo e com novas definições legais se impondo como verdadeiros marcos, muitas responsabilidades de atenção à primeira infância, que estavam a cargo da assistência social, vão se processando aos poucos na área da educação de forma que colocam as instituições de educação infantil sob um novo formato de gestão, cujas consequências dessas mudanças às crianças e suas famílias sequer são consideradas. Citam-se alguns exemplos listados por Campos et al. (2012), no relatório final sobre a Gestão da Educação Infantil no Brasil, relevantes à compreensão sobre a complexidade e as consequências geradas pelas mudanças profundas na operacionalização de um sistema educacional. No caso da educação infantil, os autores mostraram que a alteração no período de permanência de crianças com idades entre quatro e seis anos, com redução para um turno apenas em pré-escolas e manutenção de dois turnos para o sistema de creches no atendimento de crianças de zero a três anos; matrículas centralizadas ao invés de serem efetuadas nas unidades onde acontece o atendimento; professores e coordenadores pedagógicos recrutados sem a devida exigência de experiência com crianças nessa faixa etária; e dispensa de equipes de saúde que atuavam nas unidades sem o devido treinamento a outros profissionais para dar atendimento específico em relação à saúde e higiene das crianças pequenas. Esses aspectos, dentre outros analisados pelos autores, forçam a ideia de que a educação infantil, no Brasil, precisa se apoiar em uma política integrada de atendimento à infância para garantir os direitos fundamentais das crianças quanto à proteção, assistência, educação, saúde e cultura.

Girade e Didonet (2005) insistem na afirmativa de que o retorno econômico e social pode ocorrer quando há estimulação das crianças de até seis anos de idade. Os autores apresentam estudos de diversas partes do mundo que confirmam os

benefícios do estímulo adequado às crianças e elencaram aqueles que podem estar relacionados aos programas que atingiram sucesso com as intervenções integradas.

Uma sequência de benefícios é destacada por Girade e Didonet (2005) como, por exemplo: (a) acompanhamento escolar – quanto mais cedo for a intervenção, maiores as chances de aumentar a facilidade de aprendizado na escola, com redução da repetência e evasão, e no futuro, aumento nas habilidades acadêmicas; (b) taxas de matrícula – crianças que receberam precocemente atenção de programas na Colômbia acabaram se matriculando nas séries subsequentes em maior número do que aquelas que não participaram; (c) aptidão intelectual – países como Jamaica, Colômbia, Peru e Turquia que implementaram programas de intervenção precoce na infância perceberam ganhos substanciais de aptidão intelectual em crianças participantes; (d) repetência – Brasil, Argentina e Colômbia reduziram os índices de repetência em crianças participantes dos programas de educação precoce; (e) evasão escolar – quatro estudos comprovaram que crianças que participaram de programas de atenção precoce tem menores índices de evasão escolar; (f) vulnerabilidade – estudos realizados na Índia, Jamaica, Argentina e Guatemala indicaram que intervenções precoces na infância beneficiam mais acentuadamente os indivíduos das camadas mais pobres e os vulneráveis; (g) maior resiliência – as interações das crianças com pessoas que delas cuidam bem fazem com que as mesmas se tornem adultos mais bem preparados, tanto emocional como biologicamente e conseguem lidar mais facilmente com os problemas rotineiros.

Na opinião de Rosemberg (2010) e Campos et al. (2012), o Fundeb é uma tentativa de a sociedade brasileira pagar parte da sua enorme dívida para com as crianças pequenas que são seres cativos, pois dependem de adultos para se locomover, convivem com restrição de espaço, ficam muitas vezes restritas 24 horas por dia em seus lares convivendo com as condições de saneamento básico que existirem em suas casas e havendo vagas, nas condições de saneamento básico que existirem nas creches e pré-escolas. É um sistema perverso que se perpetuou ante a política pública de investimento na expansão da escola infantil, sempre com restritos e poucos recursos públicos, o que obrigou o funcionamento das unidades escolares deste nível, sempre de forma improvisada e inadequada.

Explicam Campos, Esposito e Gimenes (2013) que creches e pré-escolas atendem, respectivamente, crianças de zero a três e de quatro a cinco anos de idade, sendo gênese da educação básica. Com a obrigação legal compreendendo

recentemente a escolarização dos três aos dezessete anos, a primeira meta do movimento *Todos Pela Educação* pretende ter 98% das crianças e jovens entre quatro e dezessete anos matriculados e frequentando um estabelecimento escolar em 2022. No próprio PNE 2014 “é definido como primeira meta a universalização, até 2016, da 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 a fim de atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência” deste PNE.

Campos et al. (2012, p. 42) colocam claramente que a responsabilidade pela oferta de educação infantil cabe ao município. Mesmo a creche não se constituindo em obrigação para as famílias, “a demanda por vagas para crianças menores de 4 anos e por tempo integral tem crescido nos grandes centros, e representa um desafio para a maioria das prefeituras”. No operacional é uma tarefa das mais difíceis, pois a maioria dos municípios vive uma realidade de problemas que dificultam o planejamento e a expansão da oferta e conseqüentemente do acesso a tão almejada qualidade para os serviços de creche no país.

Nessa mesma compreensão se posicionam Girade e Didonet (2005), ao afirmarem que, um dos principais papéis no sistema de garantia de direitos, espinha dorsal do ECA 1990, cabe às prefeituras, cuja atuação não pode ser isolada, mas integrada com os demais órgãos e instituições ligados à área. É, pois, o Estado cumprindo um dever prioritário para com as famílias e a sociedade.

Nesse sentido, o alcance do Fundef com seu volume de recursos destinados à educação básica em função do número de matrículas é mencionado pelo Unicef (2009), no relatório *Direito de Aprender*. Conforme o citado relatório, esse fundo propiciou bases para a efetivação da municipalização do ensino fundamental no Brasil; ao ser substituído em 2007 pelo Fundeb abriu espaços para ocorrer efetiva municipalização da educação infantil. Lembra o Unicef que devido à implementação do PNE 2001 esse mecanismo foi reforçado, e aponta como responsabilidade dos municípios a elaboração dos seus planos de educação para colocar em prática as metas do estabelecidas, consideradas as particularidades de cada região. Ainda, conforme o citado documento, tais ações fizeram crescer significativamente as matrículas nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, o que ocorre em percentual menor com a educação infantil, principalmente, devido à falta de recursos financeiros.

Não obstante, é preciso pensar a educação infantil em suas múltiplas faces e na sua estreita relação com o ato de cuidar-educar, ao longo da história, acompanha o desafio da concretização de uma prática educativa que respeite a criança em sua integralidade. Nesse sentido, ainda, no momento atual, revela-se

[...] a necessidade de um investimento na criança de maneira integral fundamentada na sua condição de direitos legalmente constituídos, inserindo-a no mundo do conhecimento, inclusive do autoconhecimento, no conhecimento e reconhecimento de sua cultura de pertença, na efetivação do princípio no qual a criança é entendida enquanto produto e potencialmente capaz de ser produtora de cultura, transgressora de padrões consolidados para criar, produzir, modificar e construir bases sociais mais humanas e eticamente capazes de promover o melhor para o, no e do ser humano. (ANGOTTI, 2009, p. 134)

Rosemberg (2010), concordantemente com Angotti (2009), defende que o sistema educacional brasileiro público ainda precisa se acostumar com essa “estranha” experiência de acolher e educar crianças tão pequenas, especialmente os bebês e também se reorganizar em uma nova sistemática de trabalho em tempo integral, afirmando ser a educação infantil a precursora da proposta de educar e cuidar ao mesmo tempo as crianças pequenas. A autora menciona que a educação infantil exige um caminhar diferente, é outro mundo, é uma novidade que foi tratada na CF de 1988 e no ECA de 1990, mas de forma superficial mesmo que tenham estabelecidas as bases conceituais para a educação infantil no Brasil.

A análise dos dados, a seguir, propiciou um melhor entendimento da atual situação da educação infantil no município de Medianeira e contribui para as ações de planejamento e tomada de decisões dos gestores públicos municipais.

5 ANÁLISE DOS DADOS

O objetivo deste capítulo foi apresentar as análises de efeitos produzidos na educação infantil de Medianeira a partir da implementação gradativa do Fundeb desde 2007. Para tal, levantei dados do Estado do Paraná para verificar a evolução dos números da educação paranaense e, posteriormente, os dados obtidos no município em estudo foram tratados para verificar em que medida o município vem atuando em relação à educação infantil no estado.

Medianeira faz parte do Estado do Paraná, localizada na mesorregião Oeste do Paraná, microrregião de Foz do Iguaçu, área de 325,167km², população estimada em 2013 de 41.149 habitantes e o setor agroindustrial é a base da economia.

O município surgiu no primeiro ano da década de 1950, com a determinação da área e a expedição de título de domínio pleno de terras expedido pelo Governo do Estado. Migrantes alemães e italianos, seus descendentes, constituíram a base étnica de sua colonização. Esses migrantes fundaram companhias de colonização e deslocaram-se dos Estados sulinos do Rio Grande do Sul e Santa Catarina em busca de férteis terras do extremo oeste paranaense. Ao chegaram a essa região em 1949, deram início à fundação do núcleo que seria a sede da futura cidade de Medianeira. Essas diferentes etnias trouxeram uma característica própria de cultivo agrícola, pecuária e cultural, possibilitando à localidade grande desenvolvimento que culminou com seu crescimento político administrativo. Em 1960, é criado o município de Medianeira, pela Lei Estadual nº 4.245, de 25 de julho, e instalado em 28 de novembro de 1961, desmembra de Foz do Iguaçu.

Em 1951 vieram as primeiras famílias, enfrentando a vastidão verde dos campos virgens, por influência da empresa colonizadora, que decidiu ser o momento de efetivar o crescimento de Medianeira. Para tal, convidou um grupo de pessoas da cidade de Serafina Correa, Rio Grande do Sul, para conhecer as terras. A data de 24 de outubro de 1951 é considerada como data de fundação de Medianeira, então pertencente ao município de Foz do Iguaçu. Com quase um ano de fundação, em 31 de julho de 1952, Medianeira é elevada a Distrito Administrativo de Foz do Iguaçu.

No ano de 1954 é iniciada a ligação de Medianeira com a região Sudoeste do Estado paranaense por meio da PR-25, conhecida nacionalmente como Estrada do Colono devido aos sucessivos embates entre população residente no seu entorno

e apelos de ecologistas em defesa da preservação do Parque Nacional do Iguaçu. Não obstante, na época da colonização e do intenso movimento migratório, essa ligação foi de extrema importância para o desenvolvimento local, facilitando o acesso de várias famílias que vinham do Sul do país para se instalar em Medianeira.

O nome Medianeira provém da homenagem dos pioneiros a Nossa Senhora Medianeira de Todas as Graças, de quem eram devotos. Outra explicação para o nome provém do fato de que a cidade está localizada na metade da distância entre São Miguel do Iguaçu e Matelândia, municípios circunvizinhos.

Alguns indicadores socioeconômicos colocam o município em destaque no *ranking* nacional e estadual. Dentre eles, destaca-se a evolução crescente do índice Gini²² da renda domiciliar *per capita* que caiu de 0,5678, medido em 1991, para 0,5115, em 2000 e para 0,4896, em 2010, indicando decréscimo na desigualdade da distribuição de renda entre a população. O índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM²³ atinge média de 0,763; o IDHM-Longevidade é de 0,849; o IDHM-Renda é 0,762 e o IDHM-Educação é 0,686. Os índices de Desempenho Municipal – IPDM²⁴, do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IparDES, medido em 2010, atinge média 0,8103. Os IPDM específicos são: IPDM-Emprego-Renda-Produção Agropecuária é igual a 0,7104, IPDM-Educação é de 0,8336 e IPDM-Saúde é igual a 0,8869. O índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – IFDM²⁵, em 2009 era de 0,7896, em 2010 subiu para 0,8093, e em 2011 atingiu 0,8242. Em seu conjunto, tais índices colocam Medianeira em 13º lugar no *ranking* paranaense e em 320º lugar entre os melhores municípios no *ranking* nacional. (IPARDES, 2013).

²² Índice usado para medir a concentração da distribuição de renda domiciliar *per capita* de determinada população em determinado espaço geográfico. Quanto mais próximo a zero, mais equitativa é a distribuição de renda per capita da região medida. (IPARDES, 2013).

²³ Índice medido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud – que varia de zero a um e apresenta as seguintes faixas: entre zero e 0,499, muito baixo; entre 0,500 a 0,599, baixa; 0,600 a 0,699, médio; 0,700 a 0,799, alto e de 0,800 e mais, muito alto. Então, quanto mais próximo de um (1,0) melhor é o IDH. (IPARDES, 2013).

²⁴ Com base no valor do índice, os municípios paranaenses são classificados em um dos grupos: baixo desempenho (0,000 a <0,400); médio baixo desempenho (0,400 a <0,600); médio desempenho (0,600 a <0,800) e, alto desempenho (0,800 a 1,000) (IPARDES, 2013). Então, quanto mais próximo de um (1,0) melhor é o desempenho municipal.

²⁵ Esse índice é um estudo do Sistema FIRJAN que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico de todos os mais de 5 mil municípios brasileiros em três áreas de atuação: emprego e renda, educação e saúde. Criado em 2008, é feito, exclusivamente, com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho, MEC e da Saúde. As faixas de desempenho são: entre 0,0 a 0,4 desempenho é baixo; acima de 0,4 a 0,6 é médio; acima de 0,6 a 0,8 é moderado, acima de 0,8 a 1,0 alto desempenho municipal.

Na sequência, para fins de análise comparativa, apresentei e analisei alguns dados estatísticos do município de Medianeira, da União e do Estado do Paraná, que envolvem a educação infantil, referentes à oferta e ao atendimento da demanda, ao custeio, investimentos, profissionais da educação, piso salarial e inflação.

5.1 DEMANDA E OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM MEDIANEIRA

A educação infantil de Medianeira-PR sofrera alterações a partir de 2000, em especial quanto à sua organização e estruturação, quando a fase pré-escola passa a ser coordenada pela Secretaria Municipal de Educação. A partir de 2006, ocorreu nova reestruturação que abrangeu, além da organização e estruturação da educação infantil, também seu financiamento, motivada pelas Leis nº 11.114 de 16 de maio de 2005 e nº 11.274 de 06 de fevereiro de 2006. Tais leis normatizaram a reorganização do ensino fundamental para nove anos de duração, com matrícula obrigatória de crianças aos seis anos de idade, estabelecimento do prazo de implantação desse nível de ensino até 2010 e financiamento do Fundeb colocado à disposição dos sistemas nacionais (BRASIL, 2005b, 2006a).

O sistema municipal de ensino medianeirense iniciou a reorganização do ensino fundamental em 2008. Em anos subsequentes, aos poucos, foi ampliada a oferta do ensino fundamental de nove anos de duração para crianças com seis anos de idade, em consequência, sucessivamente, também se amplia a oferta de vagas na educação infantil para crianças de até cinco anos de idade. Mas, com base no artigo 12 da Deliberação do Conselho Estadual de Educação do Paraná CEE/PR nº 3/2006²⁶, e, posteriormente, nas Resoluções do CNE/CEB nº 1/2010²⁷ e nº 2/2010²⁸

²⁶ Deliberação CEE nº 3, de 9 de junho de 2006. Art. 12. “Para matrícula de ingresso no 1º ano do ensino fundamental de 9 anos de duração o educando deverá ter seis anos completos ou a completar até 1º de março do ano letivo em curso”.

²⁷ Resolução CNE/CEB nº 1, de 14 de janeiro de 2010. Art. 2º. “Para o ingresso no primeiro ano do Ensino Fundamental, a criança deverá ter 6 (seis) anos de idade completos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula”.

²⁸ Resolução CNE/CEB nº 6, de 20 de outubro de 2010. Art. 2º. “Para o ingresso na Pré-Escola, a criança deverá ter idade de 4 (quatro) anos completos até o dia 31 de março do ano que ocorrer a matrícula” (BRASIL 2010c). Essa regra foi reafirmada na Resolução CNE/CEB nº 7, de 14 de dezembro de 2010. Art. 8º, §§ 1º e 2º, respectivamente: “É obrigatória a matrícula no Ensino Fundamental de crianças com 6 (seis) anos completos ou a completar até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula, nos termos da Lei e das normas nacionais vigentes”. “As crianças que

a gestão da educação municipal sofreu o corte etário para a matrícula no ensino fundamental e educação infantil (BRASIL, 2010ab).

Porém, tal corte etário, desde 2007, tem provocado discussões e pendengas judiciais. Em 2009, na tentativa de dirimir dúvidas, o Governo do Estado sancionou a Lei Estadual nº 16.049, de 19 de fevereiro, dispondo que “terá direito à matrícula no 1º ano do ensino fundamental de nove anos, a criança que completar 6 (seis) anos até o dia 31 de dezembro do ano em curso”. (PARANÁ, 2009). Contudo, alguns municípios não acolheram tal legislação. Em 2012, em virtude de consulta feita pela União dos Dirigentes Municipais de Educação, o CEE se pronunciou por meio do Parecer CEE/Conselho Pleno-CP nº 3, de 5 de outubro de 2012. Nesse Parecer, orienta o CEE que os órgãos responsáveis pela educação municipal:

- a) efetuarem compulsoriamente a matrícula no primeiro ano do ensino fundamental de todas as crianças com 6 (seis) anos completos ou a completar esta idade até a data de 31 de março do ano letivo em curso;
- b) matricular as crianças que completem 6 (anos) após 31 de março na pré-escola, se pais ou responsáveis não manifestarem expressamente seu desejo de matrícula no ensino fundamental;
- c) matricular no primeiro ano do Ensino Fundamental, as crianças que completem 6 (anos) de idade após 31 de março até 31 de dezembro e desde que haja manifestação expressa dos pais ou responsáveis, sem imposição de qualquer restrição ou inexistência de vagas.

Entretanto, dentro do dever de educar e cuidar da criança, o órgão responsável pela educação deverá orientar os pais que pretendem matricular seus filhos com idade inferior a 6 (seis) anos, demonstrando os possíveis efeitos negativos que poderão advir posteriormente à criança nesta matrícula antecipada. Porém, persistindo o pai em sua decisão, a matrícula deve lhe ser garantida, com acompanhamento desta criança pela equipe pedagógica da rede municipal de ensino. (PARANÁ, 2012, p. 7-8);

Os dirigentes municipais da área da educação e finanças, principalmente, acolheram, em parte, a regra da Lei Estadual de 2009 e, posteriormente, as orientações do CEE/CP/2012, o que resultou no aumento das matrículas no ensino fundamental de crianças que completam seis anos de idade no decorrer do ano letivo. Em consequência, gradativamente, a partir de 2010 é extinto o Pré-Escolar III, composto por crianças que completavam seis de idade depois de 31 de março, que, até então, ocupavam vagas na educação infantil do sistema público.

completarem 6 (seis) anos após essa data deverão ser matriculadas na Educação Infantil (Pré-Escola)” (BRASIL 2010d).

O movimento de reestruturação do ensino fundamental e, conseqüentemente, da educação infantil, associado à implantação gradativa do Fundeb a partir de 2007, aos poucos, consolida-se até 2014, e estabiliza o acolhimento de crianças de zero a cinco anos de idade na educação infantil. Entre 2009 a 2014 houve melhoria nas unidades escolares, para acolhimento de crianças de zero a três anos de idade, fase creche, o que resultou no aumento de oferta de matrículas na rede pública, como demonstrado no Gráfico 1, em números absolutos.

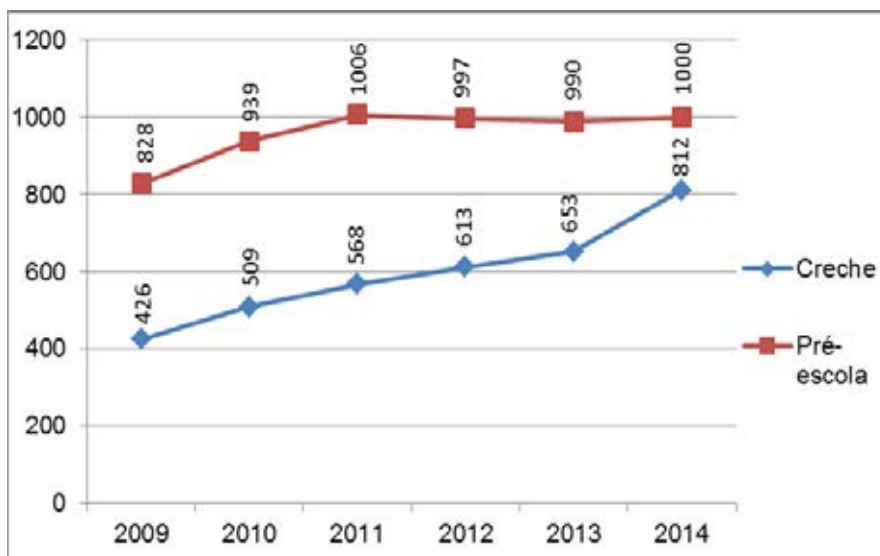


Gráfico 1 – Matrículas na educação infantil na rede pública de Medianeira-PR
Fonte: Censo escolar 2002-2013 (INEP, 2013) e 2014 dados da SME Medianeira

A educação infantil em Medianeira, na fase creche, é ofertada em sete (7) centros de educação infantil (CMEIs) da rede pública e em três (3) escolas particulares, todas localizadas na zona urbana.

Tabela 1 – Unidades escolares que atendem fase creche em Medianeira em 2014

Unidade Escolar	Localização	Vagas
Rede Pública		
CMEIs Bebe Feliz	Bairro Centro	110
CMEIs Criança Feliz	Bairro Nazaré	90
CMEIs Mundo Mágico	Parque Independência	81
CMEIs Pequeno Polegar	Bairro Frimesa	90
CMEIs Pequeno Príncipe	Bairro Jardim Irene	110
CMEIs Rose Mari Pelissari	Bairro Itaipu	88
CMEIs Sonho de Criança	Bairro Condá	85
Total da rede pública		654
Rede privada		
Escola Monteiro Lobato	Bairro Centro	72
Creche Pedacinho de Vida	Bairro Nazaré	125
Colégio Posialfa	Bairro Centro	40
Total da rede privada		237
Total Geral		891

Fonte: SME - Secretaria Municipal de Educação de Medianeira

A Tabela 1 mostra a denominação dos CMEIs e escolas particulares, localização e oferta de vaga, respectivamente.

A educação infantil em Medianeira, na fase pré-escola, é ofertada em treze (13) escolas municipais e em três (3) escolas particulares, localizadas nas zonas urbana e rural. A Tabela 2 mostra a denominação das escolas, localização e oferta de vagas na pré-escola I e II, respectivamente.

Tabela 2 – Unidades escolares que atendem fase pré-escola em Medianeira em 2014

Tabela 2 - Unidades escolares que atendem fase pré-escola em Marilândia em 2014			
Unidade Escolar	Localização	Vagas	
		Pré-Escola I	Pré-Escola II
Rede Pública			
E. M. Ângelo Darold	Bairro Condá	12	25
E. M. Carlos Lacerda	B.P.Independência	74	74
E. M. Fernando Pessoa	Bairro Nazaré	28	44
E. M. Grizeld Fischborn	Bairro B. Horizonte	53	72
E. M. Idalina Bonatto	Bairro Condá	37	29
E. M. Jayme Canet	Bairro Itaipu	36	34
E. M. João Guimarães Rosa	Bairro Frimesa	14	15
E. M. João Paulo II	Jardim Irene	42	37
E. M. José Lorenzoni	Bairro Itaipu	49	38
E. M. Plínio Tourinho	Bairro Cidade Alta	31	61
E. M. Semírames de Barros Braga	Bairro Nazaré	40	44
E. M. do Campo São Luiz	Zona Rural-Maralúcia	23	7
E. M. Ulysses Guimarães	Bairro Centro	36	42
Subtotal da rede pública		475	511
Total da rede pública			986
Rede privada			
Escola Monteiro Lobato	Bairro Centro	35	36
Creche Pedacinho de Vida	Bairro Nazaré	20	20
Colégio Posialfa	Bairro Centro	15	17
Subtotal da rede privadas		70	73
Total da rede privada			143
Total Subtotal da fase pré-escola		545	584
Total Geral da fase pré-escola			1129

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Medianeira

Estudo realizado pela Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos de Planejamento Institucional – SUBPLAN –, do Ministério Público do Estado do Paraná, referente à Medianeira, mostra o déficit de vagas na creche e pré-escola do município em relação ao atendimento da demanda estadual. A elaboração desse estudo considerou a quantidade de crianças entre zero e cinco anos completos ou incompletos, para estimar a relação entre demanda e oferta da educação infantil. (PARANÁ, 2014a). O Gráfico 2, construído em percentagem, mostra que o déficit de vagas na creche e pré-escola é decrescente no município e no Estado do Paraná, no período considerado. Os percentuais relativos ao déficit municipal são menores

em comparação com os do Estado paranaense. Consideradas a variação das taxas de natalidade e mortalidade infantil de Medianeira, além do movimento migratório, próprio de região fronteira – caso de Medianeira –, que interfere na demanda da educação básica, foco na educação infantil, o citado estudo sugere que a gestão municipal preocupe-se em ampliar, consideravelmente, a oferta de vaga na educação infantil, fase creche, principalmente. (PARANÁ, 2014a).

Ao pressupor que persista a queda nesses percentuais, o sistema de ensino público de Medianeira está próximo de atingir a meta do PNE 2014-2024 de matricular 100% da população infantil na pré-escola – crianças de quatro e cinco anos. Para atingir 50% no atendimento às crianças da fase creche – zero a três anos de idade – há um longo caminho a percorrer, como pode ser verificado no Gráfico 2.

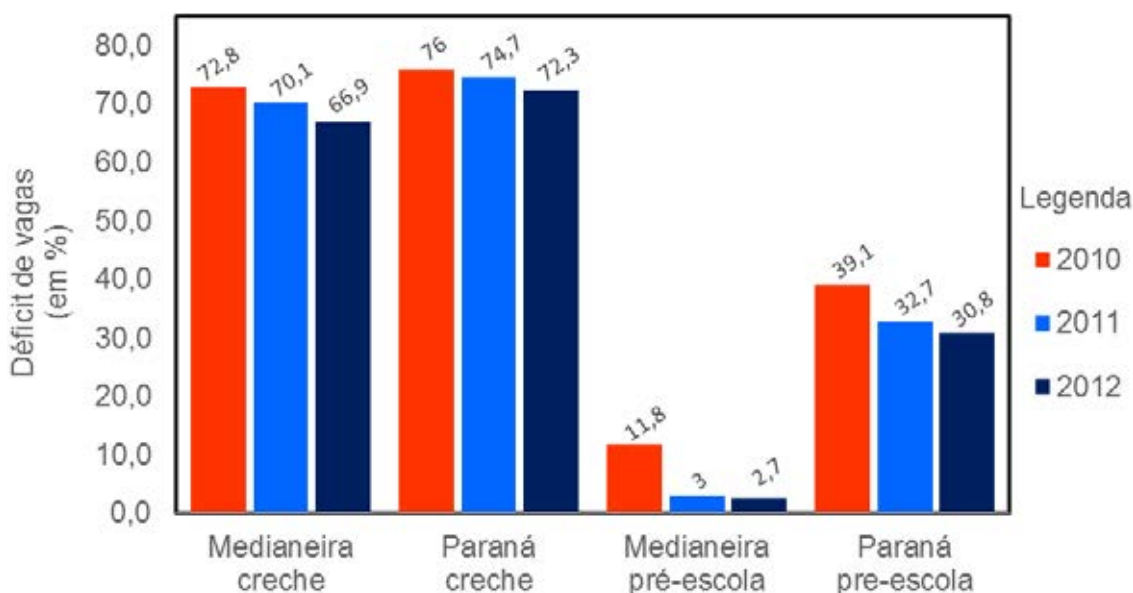


Gráfico 2– Déficit de vagas em creche e pré-escola na rede pública
Fonte: Paraná, (2014, p. 10).

As análises empreendidas, a seguir, desconsideram o movimento migratório da microrregião de Foz do Iguaçu, a população medianeirense, por faixa etária, estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2014) relativa ao censo de 2010, e outros indicadores socioeconômicos relevantes, atendo-se em entrecruzar os dados coletados na pesquisa de campo a fim de registrar algumas considerações pertinentes ao tema.

No entrecruzamento desses dados coletados, observa-se que a quantidade de matrículas na fase creche, em 2014, (Gráfico 1) é superior ao número de vagas ofertado pela rede pública municipal (Tabela 1). Tal diferença é explicada pela

Secretaria Municipal de Ensino de Medianeira como resultante de parcerias com instituições educacionais filantrópicas que prestam atendimento às crianças com necessidades educacionais especiais. Trata-se, principalmente da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE Medianeira – e Associação Medianeirense de Surdos e Fissurados – AMESF. A título de esclarecimento, na divulgação do Inep (2014), censo escolar, a rede pública matriculou 812 crianças e a rede privada 163 crianças, totalizando 975 crianças matriculadas na fase creche, ano letivo de 2014, resultado superior a oferta de vaga no sistema municipal (Tabela 1).

Em análise, mesmo que o município conte com as parcerias para a oferta de vagas na fase creche, considerada a evolução da matrícula (Gráfico 1), a oferta (Tabela 1) e o déficit de vagas existente em 2012 (Gráfico 2), bem como a diferença entre taxa de natalidade (14,83 em mil habitantes) e a taxa de mortalidade infantil (13,53 em mil nascidos vivos)²⁹ reafirma-se que há necessidade de os gestores do sistema de ensino municipal preocuparem-se com crescimento da demanda e buscarem alternativas de oferta de vagas para atingir, até final de 2024, a meta do PNE 2014-2024 de atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos de idade.

Entrecruzam-se informações e analisa-se, em números, a trajetória da fase pré-escola em relação à oferta e à matrícula. Na divulgação do Inep (2014), censo escolar, a rede pública matriculou 1000 crianças (Gráfico 1) e a rede privada 128 crianças, todas com idades entre quatro e cinco anos, totalizando 1128 crianças matriculadas na fase pré-escola, ano letivo de 2014. Esse resultado é, praticamente, igual à oferta de vaga no sistema de ensino municipal (Tabela 2). Mas há pequena diferença entre a oferta de vagas na rede pública (Tabela 2) e a quantidade de matrículas (Gráfico 1). Tal diferença é atribuída às parcerias, e é significativamente menor, conforme a Secretaria Municipal de Educação, porque, na fase pré-escola, inicia-se o movimento de inclusão das crianças com necessidades educacionais especiais na educação básica. Nessa fase, são incluídas crianças que apresentam condições cognitivas, socioafetivas e psicomotoras que as habilitem a acompanhar as denominadas ‘classes comuns’ ou ‘classes regulares’ de pré-escola.

As informações relativas à fase pré-escola são semelhantes à fase creche. Notadamente, há déficit entre demanda e oferta. Em suma, os dados revelam que ou o sistema de ensino municipal viabiliza maior oferta de vagas para atender

²⁹ Taxa de natalidade e taxa de mortalidade são dados que foram coletados no Caderno Estatístico de Medianeira. (IPARDES, 2013, p. 29-31).

crianças de quatro e cinco anos de idade, ou continuará com déficit na oferta de vagas e, sobretudo, até 2016, não alcançará a primeira meta estabelecida pelo PNE 2014-2024, a de universalizar a educação infantil, fase pré-escola.

Não obstante, maior oferta de vagas na educação infantil está intimamente relacionada à ampliação da estrutura física do atual sistema municipal de ensino, visto que (Tabela 1 e 2), em 2014, funciona com sua capacidade máxima (Gráfico 1) para acolher crianças nas fases creche e pré-escola.

Na sequência, analisa-se a evolução das receitas em correlação com as despesas na área da educação municipal no período posterior à implantação do Fundeb. Para tal análise, considera-se o ano fiscal de 2007 como ano inicial de recebimento do aporte financeiro desse fundo e, por conseguinte, das despesas correlatas com a educação infantil no município de Medianeira-PR.

5.2 EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS COM O FUNDEB

A dinâmica da movimentação financeira do Fundeb obedece a uma série de normas. De acordo com o Tribunal de Contas da União, a distribuição dos recursos deste fundo é calculada de acordo com o anexo da Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007 que contém nota explicativa dos procedimentos, que podem ser resumidas conforme a seguir (BRASIL, 2007a):

- a) o valor anual do Fundeb, por aluno, é calculado pelo total de recursos do fundo que compete ao Estado dividido pelo número de matrículas presenciais efetivas, considerando os parágrafos 2º e 3º do artigo 211 da CF (conforme nota de rodapé 17) e levando-se em conta os fatores de ponderação fixado para o ano/exercício fiscal;
- b) a dedução da parcela da complementação da União³⁰;

³⁰ Art. 7º Parcela da complementação da União, a ser fixada anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade instituída na forma da Seção II do Capítulo III da Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007, limitada a até 10% (dez por cento) de seu valor anual, poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, na forma do regulamento.
Parágrafo único. Para a distribuição da parcela de recursos da complementação a que se refere o caput deste artigo aos Fundos de âmbito estadual beneficiários da complementação nos termos do art. 4º desta Lei, levar-se-á em consideração:

- c) distribuição da complementação da União;
- d) verificação do que dispõe o §1º do artigo 32 e o artigo 11 da supracitada Lei, procedendo-se aos eventuais ajustes.

Mudança importante no mecanismo de destinação dos recursos ocorreu com a promulgação da Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006, a partir da qual os entes federados passaram a destinar parte dos recursos, a que se refere o artigo 212 da CF de 1988, à manutenção e desenvolvimento de toda a educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação. Essa parcela refere-se aos recursos do Fundeb e se constitui em um mecanismo que possibilita a distribuição tanto dos recursos quanto das responsabilidades entre Estados, Distrito Federal e Municípios. Depois de instituído o Fundeb, pela Emenda supracitada, cuja regulamentação inicial veio por meio da Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, posteriormente convertida na Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007, do Fundeb, ao longo desse estudo constata-se que ocorrem efetivos retornos financeiros para Medianeira (BRASIL, 2006bc, 2007a).

Tabela 3 – Base legal para formação das receitas do Fundeb

Receitas	Base legal	2007	2008	2009
FPM	Art. 159, I “b”	16,66%	18,33%	20%
FPE	Art. 159, I “o”	16,66%	18,33%	20%
ICMS	Art. 158 IV, art. 155, II	16,66%	18,33%	20%
IPI EXP	Art.159, II, art. 5º da LC 61/88	16,66%	18,33%	20%
ICMS EXP	LC nº 87/96	16,66%	18,33%	20%
ITCMD	Art.155, I	6,66%	13,33%	20%
IPVA	Art.158. II, art 155, II	6,66%	13,33%	20%
ITR	Art.158, II	6,66%	13,33%	20%
Residual	Art. 157, II	6,66%	13,33%	20%

Fonte: Adaptado de Orientações do Fundeb. Rio de Janeiro, TCM (2008)

A composição do fundo e sua base legal pode ser verificada na Tabela 3, que apresenta a forma gradativa de implementação nos três primeiros anos, com a progressão, estipulada pelo §1º do artigo 31 da mencionada Lei.

I - a apresentação de projetos em regime de colaboração por Estado e respectivos Municípios ou por consórcios municipais;

II - o desempenho do sistema de ensino no que se refere ao esforço de habilitação dos professores e aprendizagem dos educandos e melhoria do fluxo escolar;

III - o esforço fiscal dos entes federados;

IV - a vigência de plano estadual ou municipal de educação aprovado por lei. (BRASIL, 2007a).

O Fundeb é um fundo de natureza contábil, formado a partir dos dados fornecidos por cada um dos vinte e seis (26) Estados, acrescido do Distrito Federal. Não se constituindo, portanto, em um fundo único, e sim vinte e sete (27) fundos que são abastecidos de acordo com a arrecadação do próprio Estado e de seus respectivos Municípios. Tanto os Estados como os Municípios destinam recursos para abastecer o fundo. Depois, a União acrescenta sua parte no bolo que passa a ser distribuído para cada ente federado.

A complementação financeira da União³¹ deverá ser sempre de no mínimo 10%. Nesse caso, alguns Estados acabam recebendo mais e outros menos recursos do que efetivamente contribuem. Anualmente, o Governo Federal divulga o valor mínimo³² por aluno, independente do Estado em que estiver matriculado.

A distribuição dos recursos do fundo tem, portanto, relação direta com o número de alunos matriculados, devendo conservar sempre a proporção e a atuação prioritária, definida no artigo 211 da CF, para os Estados – ensino fundamental e ensino médio – e para os municípios – educação infantil e o ensino fundamental. (BRASIL, 2014a). No Paraná, essa atuação é bem definida, ou seja, cabe ao Estado os anos finais do ensino fundamental e ensino médio e aos municípios, a educação infantil, fases creche e pré-escola, e os anos iniciais do ensino fundamental.

A evolução das contribuições e receitas do município de Medianeira-PR em função da implementação do Fundeb é apresentada no Gráfico 3 em referência ao período de análise, ou seja, entre 2007 e 2013.

Essas receitas são formadas levando em conta o rol de impostos constantes na Tabela 3. Lembra-se que, dos impostos estadual e federal e da participação dos municípios, listados na citada Tabela, ficam retidos 20% do total arrecadado junto à União que, posteriormente, redistribuí em conformidade com o número de alunos matriculados no Estado, e respectivos municípios, segundo o custo aluno estimado por cada Estado da Federação.

No caso do município de Medianeira, o que se observou ao longo do período de vigência do Fundeb, 2007 a 2013, na análise do Gráfico 3, foi que os saldos entre

³¹ A complementação da União será de, no mínimo, 10% (dez por cento) do total de recursos a que se refere o Inciso II do caput do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

³² O valor anual mínimo por aluno, tal como definido na Lei nº 11.949/2007, serve de base para a base de retorno do fundo para cada Estado para que seja distribuído aos seus Municípios. Se um dos Estados não conseguir acumular em seu fundo o suficiente para atingir o valor mínimo, a União entra com a complementação. O valor anual mínimo por aluno é fixado pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. (BRASIL, 2007a).

o valor retido no tesouro federal³³, mensalmente, para formar o fundo, e o valor que depois de calculado o valor do custo aluno é devolvido, foi sempre positivo. Em suma, o município de Medianeira sempre recebeu valores superiores do Fundeb em relação aos que conseguiu efetivamente gerar em suas receitas.

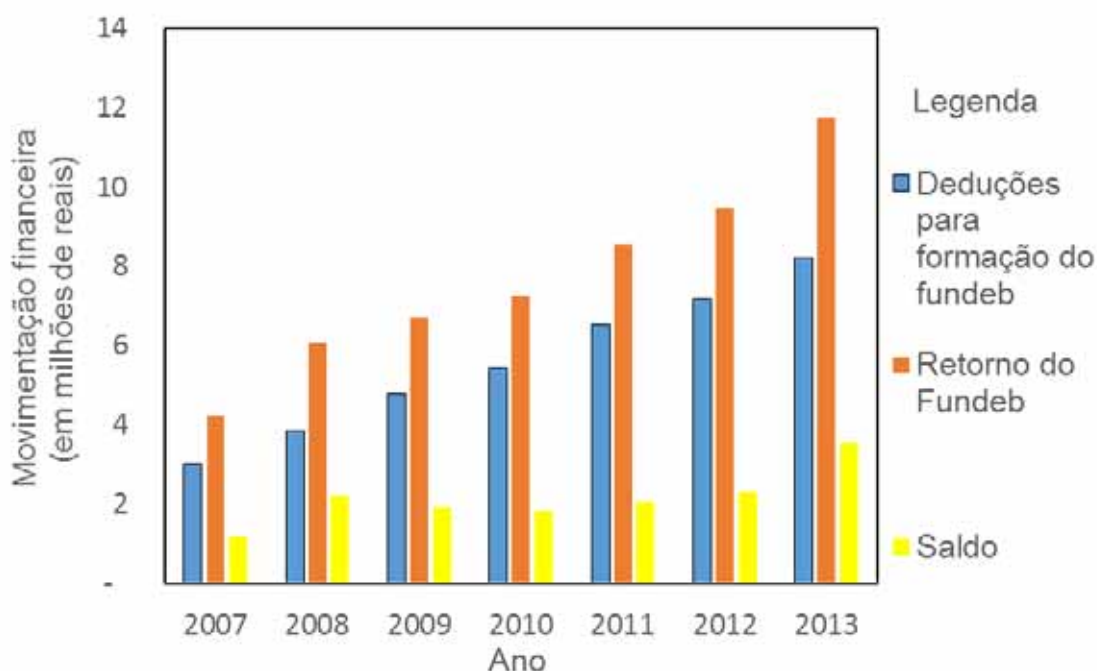


Gráfico 3 – Movimentação financeira dos recursos do Fundeb no município em estudo.
Fonte: Balanço anual 2007-2013 da PMM

Ao se analisar os ganhos financeiros do município no período compreendido entre 2007 e 2013 a partir de índices comparativos: receita, Fundeb e inflação, o Gráfico 4 mostra o comportamento da receita municipal total, retorno do Fundeb e a inflação relativa ao mesmo período. Observa-se que os recursos recebidos como retorno do Fundeb pelo município de Medianeira, em todos os anos do período em análise, superaram os percentuais da inflação, tais como medidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA/IBGE. Verifica-se, Gráfico 4, que a receita total do Município teve comportamento semelhante, com apenas uma exceção no ano de 2009, quando se observa acentuada queda na receita total,

³³ A formação do Fundeb tem um mecanismo próprio onde primeiramente os estados e municípios contribuem para a formação dos recursos que ficam retidos na ordem de 20% da cesta de impostos estaduais e municipais. Esta retenção se dá com a dedução das receitas que estão detalhadas na Portaria Conjunta nº 2, de 08 de agosto de 2007, do Ministério da fazenda e do Tesouro Nacional (BRASIL, 2007b).

abaixo do índice de inflação IPCA/IBGE. Em 2011, há nova queda na receita total do Município, contudo, acima do índice da inflação.

Mereceu destaque o ano de 2008, cuja receita com o Fundeb chegou a 44,1% enquanto a inflação medida pelo IPCA/IBGE ficou em torno de 5,9%. Nesse mesmo ano, a receita total do município de Medianeira apresentou crescimento equivalente a 29,9%. Em 2012, observa-se crescimento na receita total municipal (20,5%) e queda na taxa de retorno do Fundeb (10,5%), a qual volta a crescer no ano seguinte. Em 2013, a taxa de retorno do Fundeb alcançou crescimento (24,1%) superior à taxa de crescimento da receita total medianeirense (20,3%), sendo ambas superiores ao índice da inflação (5,8%).

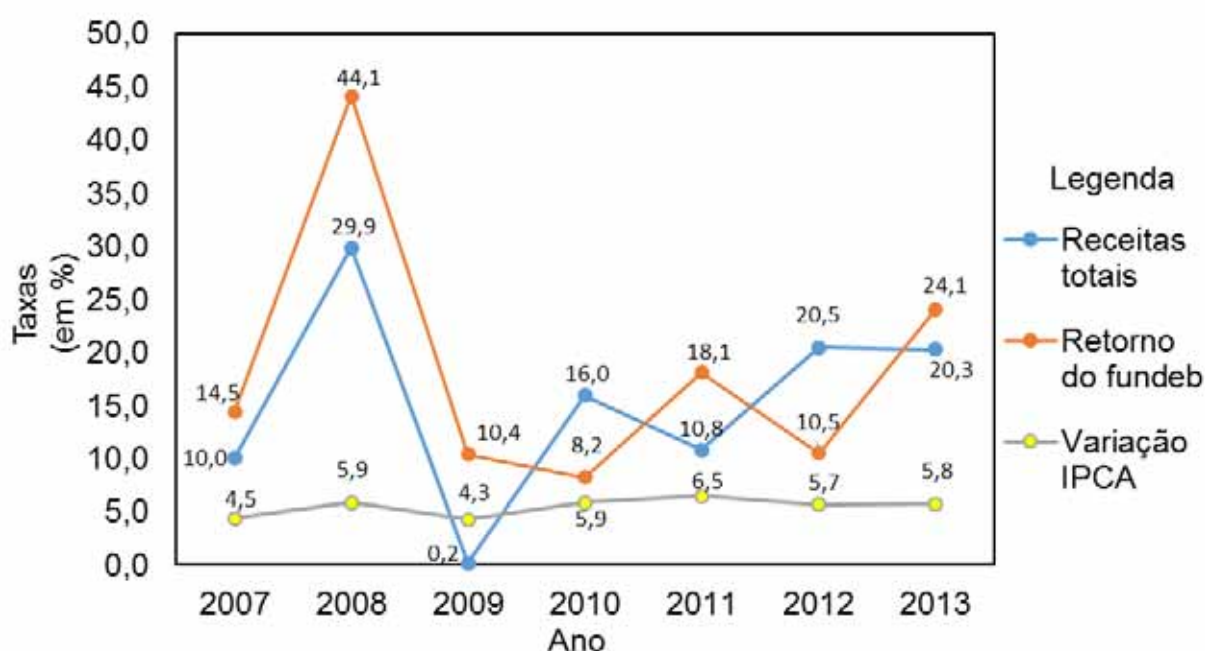


Gráfico 4 – Variação das receitas totais e do Fundeb e inflação no período
Fonte: Balanços anuais da PMM e IBGE (BRASIL, 2014c).

A evolução dos gastos do município de Medianeira incluindo os totais e os de pessoal, custeio e investimentos com a educação infantil, no período de 2007 a 2013, é apresentado no Gráfico 5. Constata-se que a evolução do total dos gastos com educação infantil, a partir do ano de 2007, foi crescente até 2010, com ligeira queda em 2011 e 2012. Os gastos com pessoal permaneceram mais ou menos estáveis até 2009, com queda em 2010, mas em 2012 e 2013 cresceram significativamente. Em 2009 e 2011 ocorreram os investimentos mais significativos, que se mantêm em valores próximos nos anos de 2012 e 2013.

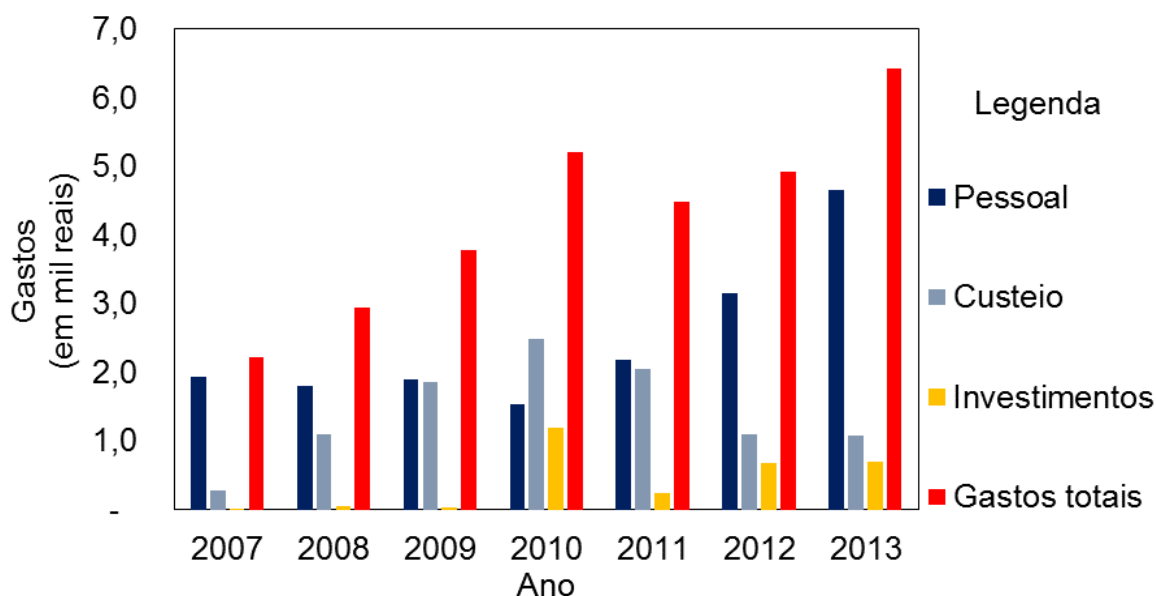


Gráfico 5 – Gastos com a educação infantil no município em estudo
Fonte: Balanço 2007-2013 da PMM.

Em termos de valores, considerada a moeda corrente nacional, nos primeiros anos de implantação do Fundeb (Gráfico 5), os valores de gastos com pessoal na educação infantil de Medianeira se situaram em patamares ligeiramente inferiores a 2 milhões de reais, exceto no ano de 2010 que se estabeleceu próximo a 1,5 milhão. Em 2007, 2008 e 2009, os gastos com pessoal, respectivamente, foram iguais a 1,9 milhões, 1,8 milhões e 1,9 milhões. Constata-se que, a partir de 2010, os gastos com pessoal se ampliam em valores substanciais, passando de 1,5 para 4,7 milhões de reais, o que não ocorreu com gastos de custeio e investimentos.

Verifica-se (Gráfico 5) que nos três primeiros anos de operação do Fundeb não houve investimentos de monta em equipamentos e edificações para atender a educação infantil no município em estudo. Tais gastos com investimentos se verifica a partir de 2010, com a construção de duas novas creches. Entre 2010 e 2013 foram investidos R\$ 2.809.021,90, possibilitando a ampliação de 383 novas vagas na fase creche, ou seja, para crianças de zero a três anos de idade.

Com o entrecruzamento dos dados constantes no Gráfico 3, que demonstra a evolução das receitas do Fundeb, com os do Gráfico 4, acerca da evolução dos gastos com educação infantil em Medianeira, percebe-se que o retorno das receitas por meio do Fundeb foi constante e crescente, estabelecendo sempre acima do índice de inflação IPCA/IBGE, viabilizando o planejamento e a efetivação de ações em educação infantil pela administração pública.

Os dados gerados na pesquisa com gasto de pessoal, Gráfico 5, inicialmente, devido ao aumento crescente a partir de 2011, sugerem que houve melhoria salarial para os profissionais da educação infantil. Cabe, porém, observar que esse mesmo Gráfico 5 mostra que foram implementados investimentos com construção de novas unidades de creches a partir de 2010. No período, o Gráfico 1 aponta aumento da oferta de vagas e matrículas na educação infantil. Notadamente, o atendimento à demanda da educação infantil em unidades novas ou ampliadas implica em novas contratações, que, em consequência, geram aumento de gastos com pessoal, indicativo de que houve crescimento da folha salarial sem que, necessariamente, tenha ocorrido aumento de salário para esses profissionais, o que será analisado a seguir.

O aumento dos gastos com o quadro de profissionais (Gráfico 5) e de matrículas na educação infantil (Gráfico 1) ocorreu de forma gradual, especialmente a partir de 2006. Tal aumento desencadeou-se à medida que ocorre a reorganização do ensino fundamental para atender crianças de seis anos de idade e a educação infantil passa a ser assumida como um nível integrante da educação básica. Assim, progressivamente, Medianeira assume a gestão da educação infantil na área da educação, afastando-a da área do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome a partir de 2008, da maneira progressiva, tal como explicada por Nunes, Corsino e Didonet (2011). A partir de 2007, por meio de um processo gradual e progressivo, Medianeira habilita-se a receber parcela do Fundeb para atender a demanda da educação infantil no âmbito da educação básica. Juntos, as normas legislativas com vista à reorganização do ensino fundamental, a decisão do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome de suspender o financiamento do atendimento de crianças na fase creche, o aporte financeiro oriundo do Fundeb e inflação nunca acima de 6,5%, impulsionam um movimento de reorganização da educação infantil municipal, principalmente na fase creche, cujo atendimento é sucessivamente crescente no período de 2009 a 2014, como mostrado no Gráfico 1, de maneira a viabilizar que o município de Medianeira diminua, progressivamente, seu déficit de vagas na educação infantil (Gráfico 2).

O progressivo aumento do quantitativo de profissionais atuantes na educação infantil, demonstrado do Gráfico 6, gera impacto nos valores gastos com pessoal em 2007. Porém, ainda que crescente o aumento desse quantitativo, observa-se que tais valores, Gráfico 5, em 2008 e 2009, mantêm-se próximos, em mesmo patamar,

mas caem 2010. Na análise comparativa dos dados constantes nos Gráficos 5 e 6, em 2013, constata-se maior quantitativo e maior valor (em mil reais) aplicado em gastos com profissionais atuantes na educação infantil.

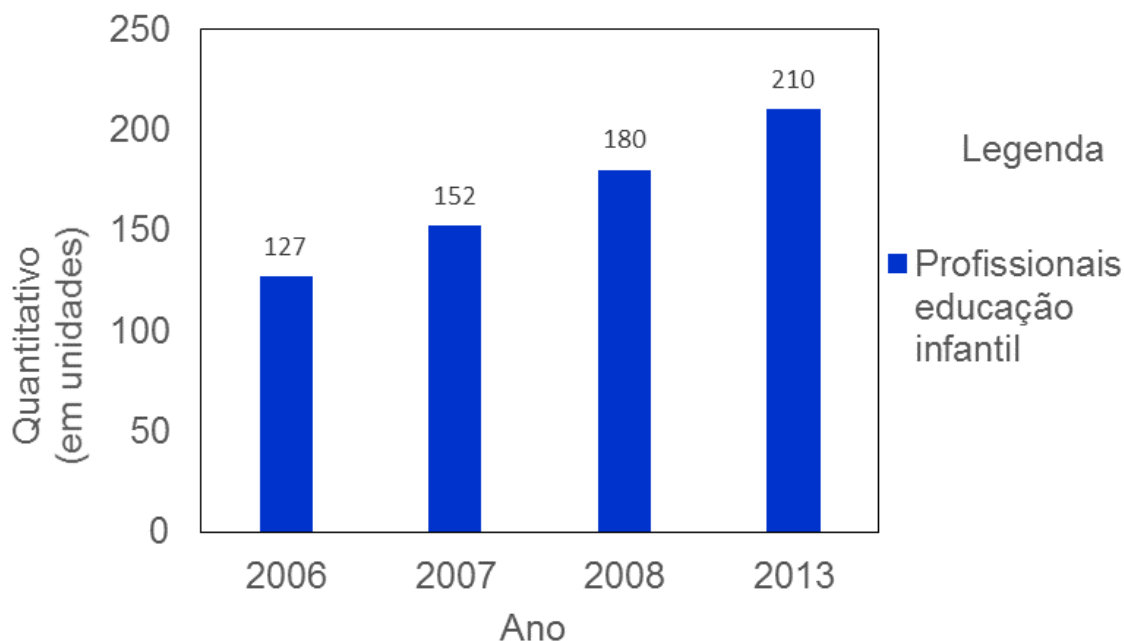


Gráfico 6 – Quantitativo de profissionais atuantes na educação infantil
Fonte: Dados coletados na Secretaria de Administração da PMM.

Devido ao retorno dos recursos financeiros do Fundeb, sistematicamente, ocorrer em valores superiores à taxa de inflação medida pelo IPAC/IBGE (Gráfico 4), o município de Medianeira tem conseguido recuperar perdas salariais dos profissionais da educação infantil, sem comprometer seu equilíbrio fiscal. Lembra-se que, tal como prevê a Lei do Fundeb, 60% dos recursos desse fundo deverão ser aplicados para o pagamento salarial dos profissionais do magistério que atuam na educação básica, como professores, coordenadores e diretores. (BRASIL, 2007a).

As análises dos dados indicam que o ano de 2010 constitui-se como divisor de 'águas' para o estabelecimento de uma política da educação infantil de Medianeira. Foi nesse ano que extinguiu-se o convênio da municipalidade com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome para atendimento de crianças na fase creche e finda a etapa de reorganização do ensino fundamental com matrícula a partir de seis anos de idade ou a completar no ano letivo, movimento esse que abre espaços na pré-escola para acolher maior número de crianças com quatro e cinco anos de idade. Em termos de movimento financeiro, nesse caso, ocorre menor retorno do Fundeb, ampliam-se os investimentos em

novas unidades e os gastos com custeio das já existentes. É nesse ano que há embates de forças políticas em torno do piso salarial dos profissionais da educação e da criação de cargos para atuação na educação infantil, sendo sancionada a Lei Municipal nº 33/2010 que cria o cargo de educador infantil em substituição ao antigo cargo de professor (MEDIANEIRA, 2010a).

Com base nessa Lei Municipal, foram criados 30 cargos com o salário de R\$ 1.024,00 com jornada semanal de 40 horas. A referência desse salário leva em consideração os educadores que possuem formação em nível de ensino médio. Para os educadores que possuem nível superior, graduação/licenciatura, são acrescidos 32% sobre o salário base e para educadores especialistas crescem-se mais 20% sobre o salário dos graduados/licenciados.

No ano de 2014, o quadro de pessoal da educação infantil conta com 170 profissionais que atuam nas escolas e salas de aulas e nos CMEIs, dos quais 44 são educadores infantis e 4 professores³⁴. Desses 48 profissionais, 40 possuem especialização que, devido aos acréscimos pela titulação elevam seus salários de R\$ 1.731,00, piso básico para nível médio, para R\$ 2.743,79 (Gráfico 7).

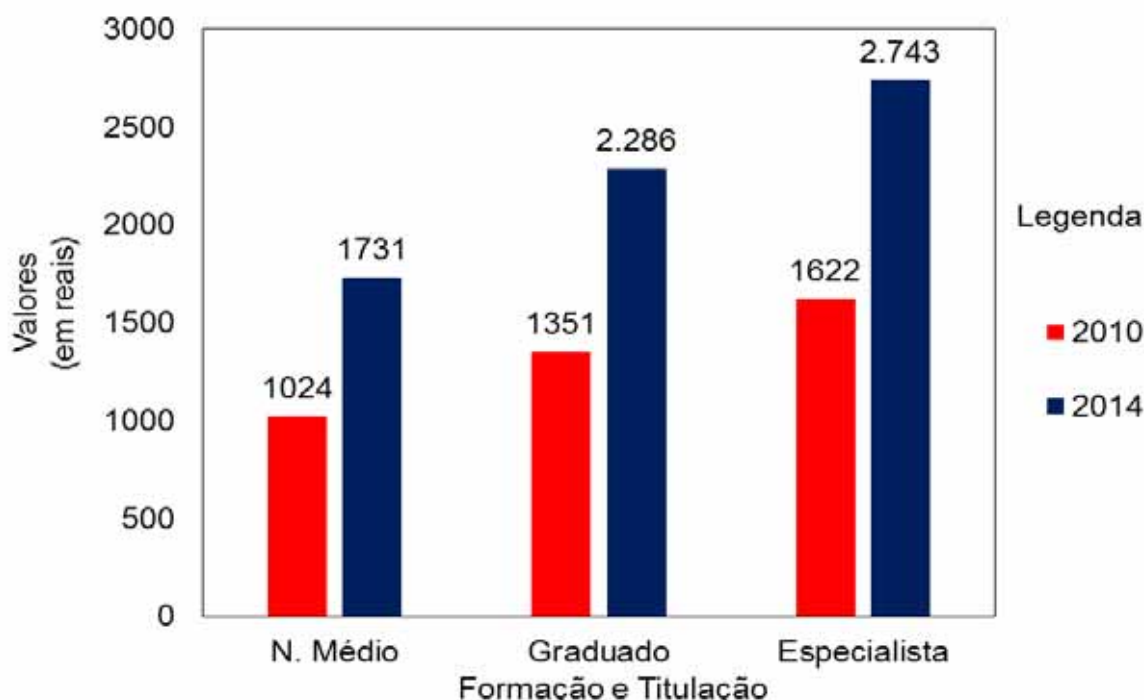


Gráfico 7 – Evolução do valor salarial do educador infantil

Fonte: Dados coletados na Secretaria Municipal de Educação da PMM

³⁴ Pertencentes ao Quadro Próprio do Magistério de Medianeira. Lei Municipal nº 63, de 26 de junho de 2008, que altera a Lei Municipal nº 85/2005 e dispõe sobre reestruturação e reformulação do Plano de Cargos, Carreira, Remuneração e Valorização do Magistério Público de Medianeira-PR. (MEDIANEIRA, 2008, 2005)

O piso salarial nacional para profissionais atuantes no magistério foi fixado em R\$ 1.697,00 para o referido ano, em cumprimento ao art. 5º da Lei Federal nº 11.738, de 16 de julho (BRASIL, 2008).

Ao se comparar, o Gráfico 8 mostra a evolução dos salários dos profissionais da educação de Medianeira, no período de 2006 a 2014, em relação aos índices de inflação medida pelo IPCA/IBGE e o piso salarial profissional nacional – PSPN –, relativos ao mesmo período. Como se observa, em termos de ganho salarial, o vencimento do educador infantil sofreu reajuste de 69% no período entre 2010 e 2014, enquanto a inflação acumulada, no mesmo período, foi de 27,25%. O aumento dos vencimentos acima da inflação foram proporcionados pela receita no período que se manteve em níveis acima da inflação como pode ser verificado no Gráfico 4.

Na esteira da valorização dos profissionais do magistério, foi sancionada a Lei Municipal nº 335, em 30 de janeiro de 2014, que aprovou nova tabela de salários. Nela, o cargo de educador infantil é projetado com valorização para aqueles profissionais que, além da formação inicial, licenciatura/graduação, possuem especialização, mestrado e doutorado, cujo valor do salário em moeda corrente pode chegar a R\$ 4.774,01, passando a acompanhar o maior salário entre os demais níveis e modalidades de educação no município (MEDIANEIRA, 2014a).

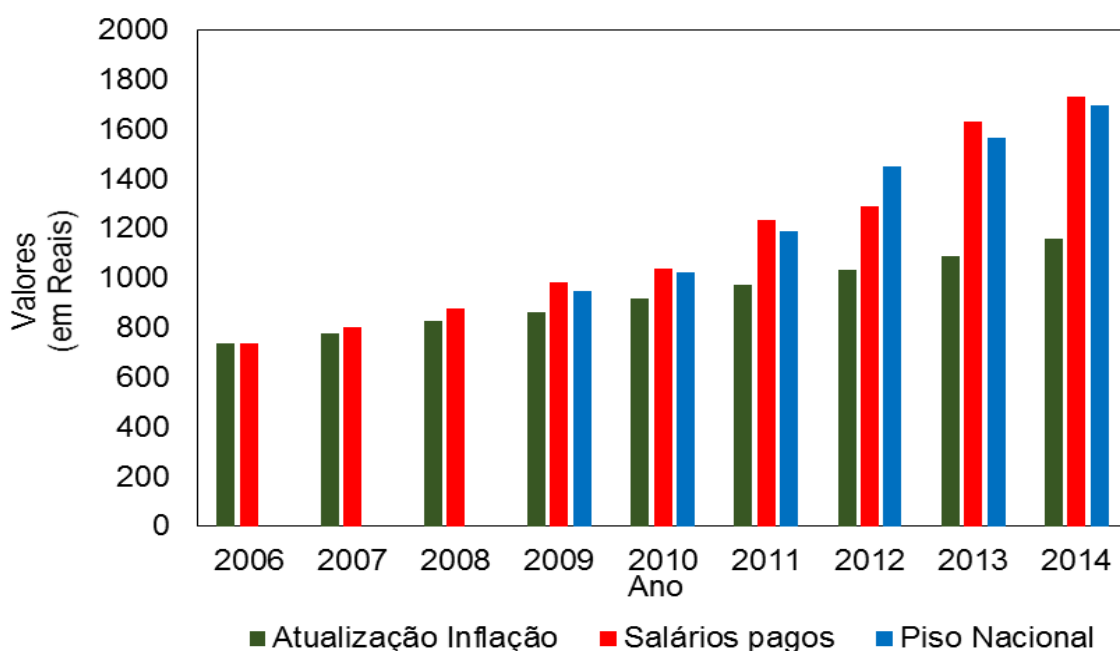


Gráfico 8 – Evolução dos salários pagos, da inflação e do PSPN
Fonte: PMM, Índices de Inflação 2006-2014 IBGE (2014)

Constata-se, então, que a evolução dos salários dos profissionais da educação infantil do município de Medianeira, no período de 2010 a 2014, ocorre quando o vencimento do educador infantil sofre reajuste de 69%, conforme indicado no gráfico 7.

O entrecruzamento de dados evidencia, mais acentuadamente, a valorização dos profissionais da educação com os salários sempre acompanhando o PSPN que tem crescido bem acima dos índices inflacionários do período. Desse modo, ao se analisar a progressão dos vencimentos dos profissionais da educação pós-Fundeb fica demonstrado que o aporte de recursos oriundos do fundo viabilizou a reposição salarial dos professores e permitiu ao município de Medianeira cumprir com a obrigação do PSPN. Não há dúvida que a Lei Municipal nº 335/2014 deu nova perspectiva aos profissionais da educação, permitindo visualizar a carreira composta com salários mais dignos e coerentes com a proposta municipal de cuidar e educar crianças pequenas, inseridas na educação infantil da rede pública de ensino (MEDIANEIRA, 2014a).

Analisa-se, a seguir, elementos pertinentes ao processo de construção da política de educação infantil no âmbito de políticas públicas da educação básica municipal. Então, busca-se caracterizar o processo político que envolveu o campo de atuação da educação infantil e da política pública de Medianeira para alcançar êxito em sua proposta de cuidar e educar crianças pequenas. A pretensão é pautar nessa análise o ciclo contínuo, como definido pelos citados autores e comentado por Mainardes (2006).

5.3 EDUCAÇÃO INFANTIL NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

Nesse tópico, as reflexões se encaminham a partir do entendimento de que a construção da legislação municipal tem como base fundamental os princípios definidos na Lei Orgânica municipal que, sobretudo, além aos princípios da Constituição Federal e da Constituição Estadual. Nesse entendimento, a Lei Orgânica do Município de Medianeira, sancionada em 4 de abril de 1990, constitui-se no ordenamento político-administrativo básico.

Existem vinte Emendas à Lei Orgânica Municipal, porém, nenhuma delas promove qualquer alteração no *caput* do artigo 166, e seu § 3º, para priorizar o atendimento à creche como fase inicial da educação infantil. A última Emenda, datada de 20 de março de 2012, mantém assim definido:

Art. 166. O Município receberá assistência técnica e financeira do Estado e da União para o desenvolvimento do ensino fundamental, pré-escolar e de educação especial em consonância com o sistema estadual de ensino.

[...]

§ 3º. O Município atuará, prioritariamente, no ensino fundamental e pré-escolar.

Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996 foi imperiosa ao redefinir o §2º do artigo 211 para afirmar que os “municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”. Analisa-se, também, as leis posteriores e suas normativas que inserem determinações legais acerca da educação municipal e dos profissionais que nela atuam (BRASIL, 1996a).

5.3.1 Profissionais da Educação e Normas Legais Medianeirenses

A Lei Municipal nº 063/2008 foi sancionada, tendo em vista as novas exigências que o Fundeb trouxe para a gestão pública (MEDIANEIRA, 2008).

Essa norma trata da disposição legal sobre reestruturação e reformulação do plano de cargos, carreira, remuneração e valorização do magistério público do município. Neste instrumento legal foram destacados os princípios básicos para a carreira do magistério público municipal que compreende a profissionalização, a valorização do desempenho e a progressão na carreira de professor e educador infantil. Na lei, a gestão democrática é colocada como uma condição legal para o funcionamento dos estabelecimentos de ensino na educação básica e deverá ser praticada de acordo com as peculiaridades de cada escola. Os princípios desta gestão envolvem a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996). Os docentes são orientados a participar da elaboração da proposta pedagógica da escola, do plano de trabalho e

do planejamento, avaliação e desenvolvimento profissional, além de se tornarem os agentes de colaboração para as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade. (MEDIANEIRA, 2008)

Nos termos da Lei Municipal nº 063/2008, o município se compromete a oferecer a educação básica, destaca a educação infantil em creches e pré-escolas, em consonância com os preceitos da LDB, cuidar da promoção e do incentivo à formação continuada dos professores, da manutenção do piso salarial do município compatível com o PSPN, dar condições adequadas de trabalho, utilizar prioritariamente os professores do quadro efetivo para ocupar funções de direção, coordenação, orientação e supervisão das escolas. Além desses compromissos, a Lei prevê que o professor terá um período reservado em sua carga horária para realização de estudos, planejamentos e avaliação do trabalho docente e destaca que o desenvolvimento do profissional da educação na carreira ocorre mediante progressão funcional horizontal e vertical (MEDIANEIRA, 2008).

A progressão horizontal se dá na medida em que o profissional cumpre o tempo de serviço sem sofrer penalidades previstas no estatuto do servidor público municipal, condicionado ao seu desempenho que passa a ser medido em função da responsabilidade, experiência e dedicação ao serviço, disciplina, assiduidade e pontualidade, habilidades pessoais e outros dois mecanismos que ampliam a forma de medir tal desempenho e deixam patente a forma de gestão concebida para a educação. O primeiro desses mecanismos valoriza a intervenção pedagógica aos educandos com dificuldades pelos profissionais da educação, e o outro incentiva a participação dos profissionais, pois passa a valorar o índice de participação dos profissionais em reuniões pedagógicas, assembleias e outros eventos promovidos tanto pela escola quando por órgãos superiores ligados à educação (MEDIANEIRA, 2008).

A progressão vertical se dá na medida em que o profissional da educação amplia sua habilitação, apresente documento comprobatório, assinado por uma instituição brasileira de ensino superior, devidamente reconhecida pelo MEC ou convalidada de acordo com a legislação para os casos de habilitação fora do país.

Concretamente essa progressão, que ocorre ao longo da carreira, pode ser verificada comparando o anexo único da Lei Municipal nº 063/2008 e o anexo II da Lei Municipal nº 335/2014, comentada posteriormente. (MEDIANEIRA, 2008, 2014a)

O anexo único da Lei Municipal nº 063/2008 traz os vencimentos da carreira considerando o valor base para a investidura no cargo como Professor da classe “IA” com valor de R\$ 437,80, definido para 20 horas semanais, transformando em R\$ 875,60 para 40 horas semanais. O último nível dessa investidura corresponde a classe “VIIA” com valor em final de carreira de R\$ 2.441,16 por 40 horas semanais. O anexo II da Lei Municipal nº 335/2014, com algumas carreiras incorporadas, entre elas a do educador infantil, mas que conserva os mesmos valores do professor dos outros níveis e modalidades, que passa a receber o maior salário municipal que também vai da classe IA até a VIIA. O valor para a classe IA é de R\$ 1.731,03 e o último nível, classe VIIA, final de carreira, é de R\$ 6.425,19, ambos para 40 horas semanais (MEDIANEIRA, 2008, 2014a).

Ainda, conforme a Lei Municipal nº 063/2008, o município se compromete a incentivar a participação de todos os profissionais de educação da rede pública em cursos e programas de aperfeiçoamento continuado (MEDIANEIRA, 2008).

Nas disposições finais da supracitada Lei consta que o município aplicará, no mínimo, 60% dos recursos provenientes do Fundeb na remuneração do magistério em efetivo exercício na educação básica, o que representa uma reafirmação de dispositivos específicos da Lei do Fundeb.

Com a publicação da Lei Municipal nº 335 em 30 de janeiro de 2014, o município procedeu a reposição de perdas salariais, devidas à variação inflacionária, e reajustou os vencimentos do Grupo Ocupacional Geral do Magistério – GOGM, permitindo dessa forma, que os profissionais da educação pudessem acompanhar e planejar a evolução de suas carreiras. (MEDIANEIRA, 2014a)

5.3.2 Educador Infantil no Município de Medianeira

A Lei Municipal nº 033, de 17 de fevereiro de 2010, autorizou o executivo municipal a criar o cargo de educador infantil, a fim de adequar o perfil profissional para o cumprimento dos pressupostos basilares da educação infantil, especialmente em relação às creches, de cuidar e educar (MEDIANEIRA, 2010a). Esses profissionais passaram a compor o GOGM, disposto na Lei Municipal nº 063/2008, comentada anteriormente (MEDIANEIRA, 2008).

A jornada de trabalho do educador infantil, diferentemente dos demais professores do GOGM, é única, totaliza 40 horas semanais e preserva o valor integral dos vencimentos, posto que, na regra da citada Lei, não há investidura de cargo para educador infantil com carga horária semanal inferior a 40 horas.

Ao criar o cargo de educador infantil o município garante a continuidade de uma política pública que visa assegurar condições necessárias mínimas para que a educação infantil caminhe com firmeza no sentido de cumprir ações voltadas à melhoria da qualidade do ensino público.

5.3.3 Planos plurianuais do município de Medianeira

No período posterior a criação do Fundeb, o município lançou dois Planos Plurianuais – PPA. O primeiro, PPA 1 foi aprovado pela Lei Municipal nº 125, de 29 de outubro de 2009, para vigência no quadriênio 2010-2013, e o segundo, PPA, aprovado pela Lei Municipal nº 322, de 16 de dezembro de 2013, para vigor no quadriênio 2014-2017 (MEDIANEIRA, 2009, 2013).

Como os mandatos executivos dos três poderes são de quatro anos, os planos são sempre encaminhados ao legislativo no final do primeiro ano de mandato e serve para nortear a administração pública naquele período através dos programas aprovados.

É na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, de cada exercício, que são indicados os programas prioritários que serão incluídos no Projeto de Lei Orçamentário. Tais programas são considerados no PPA como instrumentos de organização da atuação do governo, que articula uma série de ações a fim de alcançar um objetivo comum preestabelecido. Os programas são mensurados por indicadores e visam à solução de um problema, o atendimento de uma demanda ou mesmo uma oportunidade de investimento. Os programas podem ser finalísticos, quando resulta em bens ou serviços ofertados diretamente, à sociedade; de apoio administrativo; e de gestão de políticas públicas, quando abrange ações relacionadas à formulação, coordenação, monitoramento, controle e divulgação de políticas públicas.

A essência dos planos é semelhante e conceitualmente se repetem em ambas as leis dos PPAs, no entanto, as metas propostas se diferenciam em função dos valores que cada plano contém especificamente para a educação infantil. Em 2009, o total previsto para o quadriênio 2010-2013 para a educação infantil foi de 18,6 milhões de reais incluindo recursos para construção da creche do Bairro Belo Horizonte e toda a manutenção das escolas de educação infantil. Já no PPA para o quadriênio 2014-2017, o montante previsto foi de R\$ 26,4 milhões de reais (MEDIANEIRA, 2009, 2013).

Analizando as leis que aprovaram os PPAs pode se retirar algumas conclusões. Uma delas diz respeito à previsão das metas e programas constantes no PPA. Essa previsão acaba abrindo oportunidades para que os governos consigam fazer um planejamento mais apurado na execução de atividades que exijam volume maior de recursos e se constitui em um instrumento que pode ser acompanhado pela sociedade civil e pela câmara municipal, inclusive sobre o valor que é investido nos programas e projetos governamentais. Nos dois períodos, os eixos estruturantes da administração municipal se pautavam pela inclusão social e promoção da cidadania; modernização da máquina administrativa; infraestrutura municipal, valorização dos recursos humanos, revitalização do município e desenvolvimento sustentável (MEDIANEIRA, 2009, 2013).

5.3.4 Conselho do Fundeb no município de Medianeira

Para que o Fundeb subsista o legislador definiu a composição de um conselho que fizesse o acompanhamento das ações ligadas ao fundo. Para atender ao preceito legal, a Lei Municipal nº 45/2007 criou o conselho municipal de acompanhamento e controle social do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação, conhecido como Conselho Municipal do Fundeb (MEDIANEIRA, 2007a).

O Conselho Municipal do Fundeb tem definida sua competência para acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do fundo; acompanhar a realização do Censo Escolar e a elaboração da proposta orçamentária anual, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo

tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização do Fundeb. Além disso, deverá examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou retidos à conta do fundo e emitir parecer sobre as prestações de contas dos recursos do fundo, que deverão ser disponibilizadas mensalmente pelo Poder Executivo Municipal. Lembra-se que o Conselho Municipal do Fundeb atua com autonomia em suas decisões (MEDIANEIRA, 2007a).

Outras duas leis subsequentes alteram dispositivos da Lei de criação do Conselho Municipal do Fundeb, sendo a Lei Municipal nº 91/2007 e Lei Municipal nº 74/2010 que modificam a composição do conselho (MEDIANEIRA, 2007b, 2010b).

O Conselho Municipal do Fundeb é composto por 10 membros titulares e seus suplentes, indicados para uma representação formada por dois representantes do executivo municipal, um representante do corpo docente, e um representante dos diretores e um representante dos servidores técnico-administrativos, todos atuantes em escolas públicas municipais, dois representantes dos pais de alunos das escolas públicas municipais, um representante do conselho tutelar e dois representantes dos estudantes da Educação de Jovens e Adultos (MEDIANEIRA, 2007a).

De acordo com o que estabelece a Lei Federal nº 11.494 de 20 de junho de 2007, em seu artigo 24, que trata do acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos, seu § 9º define que os conselheiros do Fundeb têm a incumbência, entre outras, de supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual (BRASIL, 2007a). Neste sentido, pela análise das atas das reuniões ocorridas no período de um ano, entre 2013-2014, percebe-se que as ações rotineiras de análise dos balancetes são sempre cumpridas, porém um dos itens importantes que deveria passar pela análise e discussão deste conselho, que trata da elaboração da proposta orçamentária anual não foi motivo de pauta das reuniões.

5.3.5 Encaminhamentos do plano municipal de educação

O Plano Municipal de Educação – PME – de Medianeira está em fase de discussões na sociedade civil. Com a aprovação do PNE em junho de 2014, o

município deflagrou uma série de ações para que o PME pudesse ser discutido na sociedade civil. Algumas reuniões já foram realizadas, bem como um curso de formação para o grupo de elaboração do Plano Municipal de Educação (BRASIL, 2014b).



Figura 1 – Curso de formação para elaboração do PME
Fonte: Arquivo fotográfico da Secretaria Municipal de Educação da PMM.

O grupo de elaboração do PME foi nomeado pela Portaria Municipal nº 547, de 16 de outubro de 2014, com a incumbência de elaborar o plano em consonância com o Plano Estadual de Educação e o Plano Nacional de Educação. Para o curso de formação foram convidados representantes da sociedade civil, de escolas públicas e privadas, de entidades assistenciais envolvidas com crianças e adolescentes. Foram convidados também os nove vereadores do município, que serão incumbidos de analisar e votar a lei do PME (MEDIANEIRA, 2014b).

A participação no curso, conforme Figura 1, demonstra o interesse dos docentes. Contudo, conforme lista de presença ao curso, os agentes políticos, especialmente aqueles que irão debater o plano para sua aprovação, que são os

vereadores, a presença foi inexpressiva. Há um esforço da estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Educação no sentido de ampliar as discussões para atender ao espírito da transparência e da democracia, preconizados nas leis instituidoras da educação desde a Constituição Federal até a publicação da Lei nº 13.005 de 24 de junho de 2014, Lei do PNE 2014-2024, e em todo o trâmite das discussões entre ambas (BRASIL, 2014a, 2014b).

5.4 A ANÁLISE SINTETIZADORA

O caminho para possíveis análises, com base no material coletado na pesquisa de campo faz com que se retorne a Mainardes (2006) e se retome os contextos privilegiados para análise na metodologia desta pesquisa.

Iniciou-se com o contexto de influência, cujo propósito era detectar quais influências e tendências que se encontram presentes na formulação das atuais políticas municipais voltadas à educação infantil e quais grupos exercem ou tentam exercer influência sobre a política investigada. Entretanto, ao longo das reflexões, os contextos da produção de texto e da prática também foram considerados na análise.

Ao longo da pesquisa, em diferentes momentos, percebeu-se que a política pública de Medianeira-PR, voltada à educação infantil, foi tecida por influência dos discursos políticos construídos no âmbito da União, Poder Legislativo e Executivo, a partir da CF, suas sucessivas Emendas, e às leis infraconstitucionais como um conjunto de discursos³⁵ e de textos políticos³⁶ que converge para dar contornos à política pública da educação infantil. Concorrem, para tal, a reorganização do ensino fundamental de nove anos de duração, as redefinições da política de assistência às creches do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e, sobretudo, as políticas de financiamento da educação brasileira, especialmente a redefinição-extinção do Fundef e criação-implementação do Fundeb.

³⁵ O discurso é o lugar onde são incorporados os significados advindos de “proposições e palavras, onde certas possibilidades de pensamento são construídas”. (MAINARDES, 2006, p. 53-4)

³⁶ Textos políticos são entendidos como aqueles que representam a política; resultados de disputas e compromissos expressos na forma de textos legais oficiais. As políticas são tidas como intervenções textuais que “carregam limitações materiais e possibilidades” (MAINARDES, 2006, p. 52).

Esse conjunto de textos e de discursos promove desequilíbrio, gerando fatos positivos na forma como a municipalidade encaminhava o atendimento às crianças de zero a seis anos de idade. Esse desequilíbrio, iniciado em 2005 com a exigência da matrícula no ensino fundamental a partir dos seis anos de idade, forçou a geração de um fluxo de decisões emergenciais que o município não tinha suporte financeiro para enfrentá-las. Em 2006, com a extinção do Fundef, as finanças municipais passam a ser socorridas através do Fundeb. Progressivamente, a partir de 2007, um maior volume de recursos passa a ser disponibilizado aos cofres públicos, mas, em troca, para modificar a realidade da educação infantil, o município precisou iniciar um trabalho de ampliação da oferta de vagas, inicialmente, na fase pré-escola, isso porque a fase creche contava com recursos do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, reestruturar cargos e salários do pessoal da educação básica, decorrente da própria Lei do Fundeb (art. 22) e criar o Conselho Municipal do Fundeb (art. 24).

Não demora e os recursos do MDS tomam nova direção, ao mesmo tempo em que surge novo discurso e novo texto político na forma da Lei Municipal nº 063/2008, com a finalidade de reestruturar e reformular o existente plano de cargos, carreira, remuneração e valorização do magistério público do município, a fim de adequá-lo às exigências da Lei do Fundeb e da Lei do PSPN/2008. Em termos de resultados-efeitos e em valores da moeda corrente, o impacto da citada Lei Municipal e do novo discurso político é praticamente insignificante (MEDIANEIRA, 2008).

No ano seguinte, novo desequilíbrio principalmente gerado pela Emenda Constitucional nº 59/2009, que dá garantia de acesso às crianças aos quatro anos de idade na educação infantil, fase pré-escola. Nesse ano, surgem outros novos discursos-textos políticos que envolvem a educação infantil. O CNE publica o seu a título de revisão das diretrizes curriculares da educação infantil, o MEC apresenta o relatório da avaliação da política de educação infantil, o Governo Federal instrui a política nacional de formação dos profissionais do magistério da educação básica e, por fim, a Lei Complementar nº 131/2009 reorienta normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal. Desses novos discursos-textos políticos começam a surgir outras decisões, novos resultados-efeitos como, por exemplo, a aprovação da Lei Municipal nº 125/2009 que instrui o plano plurianual

para o quadriênio 2010-2013, com previsão do montante de 18,6 milhões de reais para gastos com custeio e investimentos na educação infantil (MEDIANEIRA, 2009).

Em 2010, ano crucial para as decisões do município, condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações provocadas diante das decisões anteriores, é hora de matricular todas as crianças de seis anos de idade no ensino fundamental e de acolher a demanda da creche – crianças de zero a três anos de idade. Então, retomam-se custeios em unidades escolares e iniciam-se os investimentos em infraestrutura, exatamente no ano em que o retorno do Fundeb é menor, quando comparado aos anos anteriores e posteriores, mas os gastos totais do município crescem significativamente. Nesse mesmo ano, novo embate de forças políticas municipais em torno da criação da figura do educador infantil. Enfim, em meio a ideias, concepções e visões diferenciadas daqueles que influenciam na decisão, notadamente professores e educadores, é sancionada a Lei Municipal nº 033/2010. Os resultados-efeitos dessa Lei são sentidos, progressivamente, entre 2011-2014, quando se analisou os gastos com pessoal da educação municipal (MEDIANEIRA, 2010a).

A partir de 2011, basicamente até 2013, não houve novas legislações e novos discursos-textos políticos para instruir políticas públicas voltadas à educação infantil. No município de Medianeira, efeitos reais gerados pelas produções anteriores são sentidos na crescente oferta de vagas na fase creche, especialmente possibilitada pelos investimentos em infraestrutura feitos no ano anterior, e nos gastos com o pessoal da educação infantil. No final de 2013, novo discurso-texto político é gerado em Medianeira com a aprovação da Lei Municipal nº 322, PPA para o quadriênio 2014-2017 com previsão de R\$ 26,4 milhões de reais para a educação infantil, expectativa de abertura de nova oferta de vagas para a fase creche (MEDIANEIRA, 2013).

Notadamente, entre 2007-2013, é por influência da criação-implementação do Fundeb que o município de Medianeira dá início a construção de um corpo legislativo e discursos-textos políticos, a fim de obter sustentáculo legal à política pública da educação infantil. Em 2014, especificamente próximo ao final do segundo semestre, inicia-se a elaboração de novo texto da política da educação infantil, agora, motivado pelas metas e estratégias do PNE 2014. Mais uma vez a elaboração do plano municipal de educação a ser encaminhado para Câmara Municipal a partir de 2014, sofre a influência do discurso-texto político emanado da

União. É a primeira etapa de construção do PME e resultados-efeitos já começam a ser sentidos, mesmo que, ainda, percebeu-se que a presença de forças políticas representativas dos munícipes, vereadores e gestores municipais tenha sido incipiente.

No contexto da prática, percebi que a política do Fundeb está sendo implementada em obediência aos preceitos legais, no entanto, a análise das atas do conselho do Fundeb e o perfil dos participantes do encontro promovido para a discussão do Plano Municipal de Educação, após a promulgação da Lei nº 11.305, de 24 de junho de 2014 demonstram que a sociedade diretamente envolvida e até mesmo os profissionais da educação mantêm um certo afastamento dos debates acerca da distribuição e aplicação dos recursos públicos e planejamento das ações para a educação como um todo.

A observância dos textos legais e as decisões do conselho de acompanhamento do Fundeb denotam que neste contexto os profissionais envolvidos possuem autonomia para discutir e expressar o que pensam, sem qualquer tipo de pressão.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa analisou efeitos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação na educação infantil do município de Medianeira, Estado do Paraná. A motivação para realizar a pesquisa esteve relacionada ao desejo de compreender a relação e a influência entre políticas públicas de financiamento da educação e os efeitos na educação.

A experiência de sete anos como secretário municipal de administração e finanças, respectivamente em duas gestões não consecutivas, em períodos anteriores ao Fundef e ao Fundeb, propiciou uma visão privilegiada à análise empreendida e ajudou a desvelar como o município utiliza os recursos do Fundeb.

Ao explicitar questões que envolvem o financiamento da educação e a forma com que a educação infantil é tratada, ajuda a ampliar o debate e na compreensão deste tema tão complexo e pouco esclarecido para a população de um modo geral. Desse modo, a pesquisa contribui para ampliar a compreensão acerca de questões que envolvem o financiamento da educação, em particular do Fundeb, enquanto mecanismo de gestão dos recursos públicos.

As políticas educacionais passaram por profundas alterações em função da ampliação de normatizações e aprofundar estudos no tocante a forma de financiamento e gestão da educação infantil proporciona uma visão mais clara da situação e da complexidade do tema.

A criança pequena já foi tratada com descaso, por necessidade passou a ser um acaso e por último com a ampliação da visão dos gestores passa a fazer parte de um caso. O transcorrer da pesquisa permitiu, mesmo que de maneira tênue, acompanhar como o atendimento à criança pequena vem evoluindo, desde que ela era tratada como um descaso, época que não tinha qualquer atenção, passando pelo acaso, quando a criança começa ter presença no planejamento de políticas públicas no Brasil, mesmo que se pensasse nelas como um problema de saúde pública, ou de segurança, ou ainda como um empecilho para que as mães pudessem desenvolver suas atividades até que ela se constituísse em um caso, agora sim definitivamente nos planos governamentais e legais ocupando espaço

privilegiado nas discussões, entendidas como uma solução do futuro educacional brasileiro.

No percurso da pesquisa foi possível acompanhar passos que a política de educação infantil já deu no município e no país, especialmente no ajuste do estado em termos legais e também na valorização dos profissionais através de uma política de atualização dos salários com o estabelecimento de plano de carreira tão almejado pelo magistério.

Ainda são muitas as incertezas em relação à consolidação das políticas para a educação infantil no município e o estudo demonstrou que os agentes públicos e a comunidade necessitam aprofundar o debate para envolver um maior número de pessoas comprometidas com a causa.

A pesquisa revelou que por mais relutante que seja, o viés socioeconômico ainda é determinante para a frequência em creches e pré-escolas no Brasil, sendo mais expressiva a participação de crianças provenientes de famílias com renda acima de três salários mínimos. A frequência das crianças pequenas, em sua maioria, ainda está relacionada à necessidade de trabalho das mães. Em relação a taxa de matrículas na educação infantil foi preocupante a constatação de que apenas um quarto das crianças estão matriculadas nas creches em todo Brasil e apenas dois terços estão matriculadas na pré-escola. A situação no município estudado em relação à pré-escola é bastante confortável com toda a demanda praticamente atendida, porém ainda deve melhorar bastante em relação às creches para dar conta de cumprir a meta do PNE 2014, de matricular pelo menos 50% das crianças de até três anos de idade nas creches.

Efeitos do Fundeb no município de Medianeira são notados pela ampliação da oferta de vagas a partir do retorno financeiro do Fundo, mais acentuadamente a partir de 2010. A melhoria dos salários através da correção das defasagens ao longo do tempo e a reestruturação do plano de carreira do pessoal envolvido com a educação infantil também foi possível graças a consistência do retorno, sempre superior aos índices inflacionários, dos recursos financeiros advindos do Fundo.

Os avanços obtidos com o Fundeb podem ser ampliados, na medida em que foi consagrado na meta 20 do PNE 2014 o aumento para 7% do PIB no 5º ano de vigência do PNE 2014 e para 10% do PIB ao final do decênio.

Contribuições de Ball em relação ciclo de políticas públicas puderam ser observadas no desenvolver da pesquisa, como elementos de análise de influência,

quando as ações propostas no Fundeb foram desencadeadas a partir da legislação nacional que pressionava para que os recursos fossem liberados, deixando claro o interesse da elite política na obtenção de maiores volumes de recursos para levar adiante uma ação que envolve diretamente uma etapa da educação que culturalmente era deixada de lado no planejamento da educação; no tocante ao discurso, percebeu-se que a origem foi a partir do momento em vinculou-se as ações da educação à liberação dos recursos, no entanto, as vozes presentes na construção da produção dos textos estavam sempre vinculadas ao meio educacional, sem no entanto perceber que houve esforços dos gestores no sentido de envolver a sociedade civil organizada como um todo; nos elementos da prática, a pesquisa mostrou que a política de recursos do Fundeb não tem encontrado resistências, o que de certa forma facilita a implementação que ocorreu de forma natural, sem maiores pressões, não sendo percebido se este elemento tem influenciado localmente o discurso.

Ainda persistem as incertezas sobre a real possibilidade de que o incremento de recursos na educação infantil venha a gerar todos os efeitos planejados, também não é possível afirmar que o viés socioeconômico que determina, hoje, qual criança vai frequentar uma creche não seja, também, determinante para definir o seu destino.

Finalmente ressalte-se que a pesquisa revelou efeitos provocados pelo Fundeb em um município que, pelas características, recebe um retorno financeiro maior do que contribui para a formação do fundo, sendo necessário aprofundar estudos que possam aferir a eficiência do Fundeb em municípios onde o retorno se mostra inferior ao valor destinado para formação do fundo. Como o Fundeb se encerra em 31 de dezembro de 2020, também se faz necessário pesquisar como os municípios atuarão na educação infantil sem os recursos que hoje são disponibilizados.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. In: **Revista Brasileira de Educação**, n. 22, p. 35-46, 2003.

ANGOTTI, Maristela. Educação infantil: para que, para quem e por quê? In: _____. **Educação infantil: para que, para quem e por quê?** Campinas, SP: Alínea, 2008.

_____, Maristela. Desafios da educação infantil para atingir a condição de direito e de qualidade no atendimento In: _____ (Org.) **Educação Infantil: da condição de direito à condição de qualidade no atendimento**. Campinas, SP: Alínea, p. 131-49, 2009.

ARIÈS, P. **História social da criança e da família**. 2. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

BALL, S. J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. In: **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 2, p.99-116, 2001.

_____. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In: **Currículo sem Fronteiras**, v. 6, n. 2, p. 10-32, 2006.

_____. Performatividades e fabricações na economia educacional: rumo a uma sociedade performativa. In: **Educação e Realidade**. Porto Alegre, v. 35, n. 2, 2010.

_____. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. In: BALL, S. J; MAINARDES, J. (Org.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, p. 21-53, 2011.

BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Org.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

Banco Mundial. **Brasil Desenvolvimento da Primeira Infância: Foco sobre o Impacto das Pré-Escolas**. Washington, 2001. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186326902607/08Portugues.pdf>>. Acesso em: 22 abril.2014.

BRASIL. Presidência da República. **Lei no 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências Brasília, 1971.

_____. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal. Brasília, 1988.

_____. Presidência da República. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, ECA. Brasília, 1990.

_____. Presidência da República. **Lei nº 8.242**, de 12 de outubro de 1991. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) Brasília, 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8242.htm>. Acesso em: 14 fevereiro 2014.

_____. Presidência da República. **Lei nº 8.642**, de 31 de março de 1993. Dispõe sobre a instituição do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente - Pronaica Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/L8642.htm>. Acesso em: 11 março 2014.

_____. Presidência da República. **Lei nº 8.742**, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/L8642.htm>. Acesso em: 16 março 2014.

_____. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 1996a.

_____. Presidência da República. **Lei nº 9.424**, de 24 de setembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, §7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 1996b.

_____. Presidência da República. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as Diretrizes e Base da Educação Nacional. Brasília, 1996c.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 2.264**, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal. Brasília, 1997.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. **Parecer CNE/CEB nº22**, de 17 de dezembro de 1998. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília, 1998a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/parecer_ceb_22.98.pdf> Acesso em: 9 maio 2014.

_____. Presidência da República. **Lei Complementar nº101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 9 maio 2014.

_____. **Lei nº 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário oficial da União, Brasília, DF, 2001. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10172.htm> Acesso em: 04 fevereiro 2014.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. **Pnad**. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 20 maio 2014.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução CNE/CEB nº 3**, de 3 de agosto de 2005a. Define normas nacionais para a ampliação do Ensino Fundamental para nove anos de duração. Brasília, 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb003_05.pdf>. Acesso em 16 de maio de 2014.

_____. Presidência da República. **Lei nº 11.114**, de 16 de maio de 2005. Altera os art. 6, 30, 32 e 87 da LDBEN de 1996, com o objetivo de tornas obrigatório o início de ensino fundamental aos seis anos de idade. Brasília, 2005b.

_____. Presidência da República. **Lei nº 11.274**, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos art. 29, 30, 32 e 87, da Ldben de 1996 e dispõe sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental com matrícula obrigatória a partir dos 6(seis) anos de idade. Brasília, 2006a.

_____. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº53**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos art. 7º, 23, 30, 206, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: CC, 2006b.

_____. Presidência da República. **Medida Provisória nº 339**, de 28 de dezembro de 2006. Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e

dá outras providências. Brasília, 2006c. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundef/fundeb_mp.pdf. Acesso em 22 de junho de 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e nº 10.845, de 5 de março de 2004. Brasília, 2007a.

_____. Ministério da Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria Conjunta nº 2** de 08 de agosto de 2007. Aprova a 4ª edição do Manual de Procedimentos das Receitas Públicas. DOU de 09/08/2007, Seção 1. Brasília, 2007b. Disponível em: <<https://www.fnnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php>>. Acesso em: 19 maio de 2014.

_____. BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso de Todos pela Educação. Brasília: CC, 2007c.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 6.253**, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Brasília, 2007d.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 6.278**, de 29 de novembro de 2007. Altera o Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, que regulamenta a Lei nº 11.494/2007 do Fundeb. Brasília, 2007e.

_____. **Lei nº 11.738**, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea 'e' do inciso II do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instruir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília: CC, 2008.

_____. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, §4º do art. 211 e §3º do art. 212 e *caput* do art. 214 da Constituição Federal promulgada em 1988. Brasília, DF: CC, 2009a.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara da Educação Básica. **Parecer CNE/CEB nº20**, de 11 de novembro de 2009. Revisão das diretrizes curriculares da educação infantil. Brasília, DF: CNE/CEB, 2009b.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política de educação infantil no Brasil**: relatório de avaliação. Brasília, DF: MEC, SEB; Unesco, 2009c.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.775**, de 29 de janeiro de 2009. Institui a política nacional de formação de profissionais do magistério da educação básica. Brasília: CC, 2009d.

_____. Presidência da República. **Lei Complementar nº131**, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília: CC, 2009e.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica. **Resolução CNE/CEB nº 1/2010**, de 14 de janeiro de 2010a. Define Diretrizes Operacionais para a implantação do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2010a. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/1571341/pg-31-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-15-01-2010>>. Acesso em: 15 de maio de 2014.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica. **Resolução CNE/CEB 2/2010**. De 19 de maio de 2010b. Dispõe sobre as Diretrizes Nacionais para a oferta de educação para jovens e adultos em situação de privação de liberdade nos estabelecimentos penais. Diário Oficial da União, Seção 1, p. 20. Brasília, 2010b. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/1571341/pg-31-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-20-05-2010>>. Acesso em: 15 de maio de 2014

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica. **Resolução CNE/CEB 6/2010**, de 20 de outubro de 2010c. Diário Oficial da União, Seção 1, p. 17. Brasília, 2010c. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/1571341/pg-31-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-15-01-2010>>. Acesso em: 15 de maio de 2014

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica. **Resolução CNE/CEB 7/2010**, de 14 de dezembro de 2010d. Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos Diário Oficial da

União, Seção 1, p. 34. Brasília, 2010d. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/1571341/pg-31-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-15-12-2010>>. Acesso em: 15 de maio de 2014

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. **Pnad**. Brasília, 2013a. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 27 maio 2014.

_____. **Lei Nº 12.796**, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília, 2013b.

_____. Presidência da República. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014a.

_____. Presidência da República. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o plano nacional de educação – PNE 2014-2024. Brasília, DF: CC, 2014b.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Índice nacional de preços ao consumidor amplo – IPCA, 2007-2013**. Brasília, DF. 2014c. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 31 maio 2014.

BRUYNE, P. de; HERMAN, J.; SCHOUTHEETE, M. de. **Dinâmica da pesquisa em Ciências Sociais**: os polos da prática metodológica. Tradução de Ruth Joffily. 5. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

CAMPOS, M. M. et al. **Educação infantil no Brasil**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas/Fundação Victor Civita, 2012.

CAMPOS, M. M.; ESPOSITO, Y.; GIMENES, N. Acesso e qualidade na Educação Infantil. In: **Todos pela Educação**: de olho nas metas 2012. São Paulo: Todos pela Educação, p. 66-81, 2013.

CHARLOT, B. **A mistificação pedagógica**. Rio de Janeiro, Zahar, 1983.

_____. **A individualização da criança**. Rio de Janeiro: Zahar, 1988.

CHRUN, S. G. de L. **Formação de professores da educação infantil no paraná: políticas e legislação educacionais (1961-1996)**. Dissertação (Mestrado em Educação). Marília: UNESP, 2009

CONEB. Conferência Nacional da Educação Básica. **Documento Final**, Brasília, DF. 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/doc_final.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2014.

CRUZ, Priscila (Org.). **Anuário brasileiro da educação básica**. São Paulo: Moderna, 2014.

DAVIES, N. **O Financiamento da Educação Estatal no Brasil: novos ou velhos desafios?** Revista Educação On-line PUC-Rio n  10, p. 31-63, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em <http://www.maxwell.lambda.ele.pucRio.br/rev_edu_online.php?strSecao=input0>. Acesso em: 04 jan. 2014.

FARAH JÚNIOR. M. F. **Orçamento público e gestão governamental**. In: SILVA, C. L. (org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento Local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

FARIA, A. L. G. O espaço físico como um dos elementos fundamentais para uma pedagogia infantil. In: _____ PALHARES, M. (org.). **Educação Infantil p s-LDB: rumos e desafios**. Campinas: Autores associados, 4. ed., p. 67-100, 2003.

FREITAS, M. C. (org.). **História social da infância no Brasil**. 5. Ed. São Paulo: Cortez, 2003.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e políticas públicas**. IPEA, n. 21, 2000.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIRADE, A. H.; DIDONET, V. **O município e a criança de até 6 anos: direitos cumpridos, respeitados e protegidos**. Brasília, DF: UNICEF, 2005. <<http://www.unicef.org/brazil/pt/municipio.pdf>>. Acesso em: 20 maio. 2014.

HADDAD, F. **O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas**. Brasília: Inep, 2008.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. In: **Cadernos CEDES**. Campinas, v. 21, n. 55, 2001.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo escolar 2002**. Brasília, 2003. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/rss_censo-escolar>. Acesso em: 11 abr. 2014.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Educação infantil e ensino médio crescem no país**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/rss_censo-escolar/>. Acesso em: 20 abr. 2014.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Consulta censo escolar 2002-2013**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Caderno estatístico**: município Medianeira. Curitiba: IparDES, 2013.

KAGAN, S. L. Qualidade na Educação Infantil: revisão de um estudo brasileiro e recomendações. In: **Caderno de Pesquisa**. São Paulo, v. 41, n.142, 2011.

KRAMER, S. **Infância, cultura contemporânea e educação contra a barbárie**. In: Bazílio, L. C; kramer, S. Infância, educação e direitos humanos. São Paulo: Cortez, 2003. P. 83- 106.

KUHLMANN JÚNIOR, M. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista brasileira de educação**, São Paulo, n 14, p. 5-18. mai/ago. 2000.

_____, M. **A circulação das ideias sobre a educação das crianças: Brasil, início do século XX**. In: FREITAS, M. C.; KUHLMANN JÚNIOR, M. (Org.). Os intelectuais na história da infância. São Paulo: Cortez, 2002.

_____, M. **Infância e educação infantil**: uma abordagem histórica. 6. ed. Porto Alegre: Mediação, 2011.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 10. ed. São Paulo: Editora Método, 2006.

LUCAS, M. A. O. F. Educação Infantil: algumas reflexões sobre seus fundamentos teóricos e metodológicos. In: **Revista HISTEDBR**, Campinas, n.17, p. 79-90, mar. 2005.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. In: **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, 2006.

MAINARDES, J.; FERREIRA, M. S.; TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, S. J; MAINARDES, J. (Org.). **Políticas educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, p. 143-72, 2011.

MARCÍLIO, M. L. A lenta construção dos direitos da criança brasileira. Século XX. **Revista USP**, v, 37, p. 46-57, 1998.

MARCELINO, E. C. A. O jardim de infância anexo à escola normal de São Paulo: análise do modelo didático-pedagógico. In: **Revista de Iniciação Científica**. FFC, v. 4, n. 1, p. 103-16, 2004.

MEDIANEIRA. **Lei Orgânica do município de Medianeira Estado do Paraná**. Medianeira, 2003. Disponível em: <<http://diario.medianeira.pr.gov.br:8993/DIGITALDOCv2/paginas/index.digitaldoc>>. Acesso em 06 de abril de 2014.

_____. **Lei n. 085/2005** de 17 de novembro de 2005. Dispõe sobre a regularização e reestruturação do PCCV – Plano de Cargos, carreira e vencimentos dos servidores públicos municipais, institui o sistema de avaliação de desempenho por objetivos e dá outras providências nas relações de trabalho do servidor com o poder público municipal. Medianeira, 2005. Disponível em: <<http://diario.medianeira.pr.gov.br:8993/DIGITALDOCv2/paginas/index.digitaldoc>>. Acesso em 06 de maio de 2014.

_____. **Lei n. 45/2007** de 09 de maio de 2007. Dispõe sobre a criação do conselho Municipal de acompanhamento e controle social do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação-conselho Fundeb. Medianeira, 2007a. Disponível em: <<http://diario.medianeira.pr.gov.br:8993/DIGITALDOCv2/paginas/index.digitaldoc>>. Acesso em 07 de maio de 2014.

_____. **Lei n. 91/2007** de 12 de julho de 2007. Altera e acresce dispositivos à Lei n. 45/2007, de 09 de maio de 2007. Medianeira, 2007b. Disponível em: <<http://diario.medianeira.pr.gov.br:8993/DIGITALDOCv2/paginas/index.digitaldoc>>. Acesso em 07 de maio de 2014.

MEDIANEIRA. **Lei n. 063/2008 de 26 de junho de 2008.** Dispõe sobre a reestruturação e reformulação do plano de cargos e carreira, remuneração e valorização do magistério público do Município de Medianeira. Medianeira, 2008. Disponível em: <<http://diario.medianeira.pr.gov.br:8993/DIGITALDOCv2/paginas/index.digitaldoc>>. Acesso em 11 de maio de 2014.

_____. **Lei n. 125/2009 de 29 de outubro de 2009.** Dispõe sobre o plano plurianual do município de Medianeira, Estado do Paraná para o período compreendido entre os exercícios financeiros de 2010 e 2013, inclusive e dá outras providências. Medianeira, 2009. Disponível em: <<http://diario.medianeira.pr.gov.br:8993/DIGITALDOCv2/paginas/index.digitaldoc>>. Acesso em 10 de maio de 2014.

_____. **Lei n. 033/2010** de 17 de maio de 2010. Dispõe sobre a criação do cargo de provimento efetivo de educador infantil, para compor o quadro de pessoal do magistério público do município de Medianeira, Estado do Paraná, parte integrantes da Lei n. 063/2008 de 26 de junho de 2008, e dá outras providências. Medianeira, 2010a. Disponível em: <<http://diario.medianeira.pr.gov.br:8993/DIGITALDOCv2/paginas/index.digitaldoc>>. Acesso em 11 de maio de 2014.

_____. **Lei n. 74/2010** de 09 de julho de 2010. Altera dispositivos da Lei n. 45/2007, de 09 de maio de 2007, e dá outras providências. Medianeira, 2010b. Disponível em: <<http://diario.medianeira.pr.gov.br:8993/DIGITALDOCv2/paginas/index.digitaldoc>> Acesso em 11 de maio de 2014.

_____. **Lei n. 322/2013** de 16 de dezembro de 2013. Dispõe sobre o plano plurianual do município de Medianeira, Estado do Paraná para o quadriênio 2014/2017 e dá outras providências. Medianeira, 2013. Disponível em: <<http://diario.medianeira.pr.gov.br:8993/DIGITALDOCv2/paginas/index.digitaldoc>>. Acesso em 14 de maio de 2014.

_____. **Lei n. 335/2014 de 30 de janeiro de 2014.** Autoriza o poder executivo do município de Medianeira, Estado do Paraná, a proceder a reposição das perdas decorrentes da variação inflacionária, bem como reajuste dos vencimentos, salários e subsídios, constantes da tabela de cargos, salários e vencimentos do Poder Executivo, e dá outras providências. Medianeira, 2014a. Disponível em: <<http://diario.medianeira.pr.gov.br:8993/DIGITALDOCv2/paginas/index.digitaldoc>>. Acesso em 17 de maio de 2014.

_____. **Portaria n. 547/2014 de 16 de outubro de 2014.** Nomeia comissão central e os grupos de trabalho dos eixos temáticos para elaboração do plano municipal de educação 2014/2015. Medianeira, 2014b. Disponível em: <<http://diario.medianeira.pr.gov.br:8993/DIGITALDOCv2/paginas/index.digitaldoc>>. Acesso em 07 de dezembro de 2014.

NUNES, M. F. R. CORSINO, P. e DIDONET, V. **Educação Infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica** – UNESCO/MEC/Fundação Orsa. Brasília, 2011.

OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PARANÁ. Conselho Estadual de Educação do Estado do Paraná. **Deliberação nº 2**, de 6 de junho de 2005. Curitiba, 2005. Disponível em: <<http://cee.pr.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

PARANÁ. Governo do Estado. **Lei Estadual nº 16.049**, de 19 de fevereiro, de 2009. Dispõe que terá direito à matrícula no 1º ano do ensino fundamental de nove anos, a criança que completar 6 (seis) anos até o dia 31 de dezembro do ano em curso. Curitiba, 2009. Disponível em: <<http://pr.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2014

_____. Conselho Estadual de Educação. **Parecer CEE/CP nº3**, de 5 de outubro de 2012. Pronuncia-se acerca de consulta sobre a matrícula inicial das crianças que ingressarão no ensino fundamental com nove anos de duração, no ano de 2013. Curitiba, 2012. Disponível em: <<http://cee.pr.gov.br>>. Acesso em: 12 jan. 2014.

_____. Ministério Público do Estado do Paraná. **Informações municipais para planejamento institucional**. Curitiba: SUBPLAN, 2014a.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Resultado do censo escolar**: matrícula, série histórica Paraná 2000 a 2013. Curitiba: SEED, 2014b.

PINTO, J. M. R. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo**. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1228100.pdf>> Acesso em 04 de maio de 2014.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. **Orientações para o fundeb**. RJ: TCMRJ, 2008.

ROSEMBERG, F. Educação Infantil pós-FUNDEB: avanços e tensões. In: SOUZA, G. (Org.). **Educar na infância**: perspectivas histórico-sociais. São Paulo: Contexto, 2010.

_____. A educação pré-escolar brasileira durante os governos militares. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 82, p. 21-30, ago. 1992.

ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. In: **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 115, 2002. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000100002

_____. Panorama da educação infantil brasileira contemporânea. **Anais**. Simpósio Educação Infantil: construindo o presente. Brasília: UNESCO Brasil, 2003.

SILVA, M. S. P. A legislação brasileira e as mudanças na educação infantil. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 5, n. 9, p. 229-244, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em 20 de abril de 2014.

SILVA, C. V. M; FRANCISCHINI, R. **O surgimento da educação infantil na história das políticas públicas para a criança no Brasil**. Vitória da Conquista: Práxis educacional. v.8, n 12. p. 257-276, Jan/jun. 2012

SOUSA JÚNIOR, L, de. Fundeb: avanços, limites e perspectivas. In: **EcoS**. São Paulo, v. 8, n. 2, p. 275-90, jul/dez. 2006.

UNICEF. **O direito de aprender**: potencializar avanços e reduzir desigualdades. Coordenação geral Maria de Salete Silva e Pedro Ivo Alcântara. Brasília, DF: UNICEF, 2009

VIEIRA L. M. F. A. **Educação Infantil e o plano nacional de educação**: as propostas da conae 2010. Educ. Soc. Campinas, v. 31, n. 112, p. 809-831, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/09.pdf>>. Acesso