



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
CURSO DE PEDAGOGIA**

CAROLINE GOMES LOURENÇO

**OS MOVIMENTOS DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO
INFANTIL ENTRE 1996 E 2016**

MARÇO DE 2019.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS (CFCH)
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
LICENCIATURA EM PEDAGOGIA

CAROLINE GOMES LOURENÇO

OS MOVIMENTOS DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO
INFANTIL ENTRE 1996 A 2016

Monografia apresentada à Faculdade de Educação da UFRJ
como requisito parcial à obtenção do título de Licenciatura em
Pedagogia.

Orientadora Prof. Dr. Armando de Castro Cerqueira Arosa

Rio de Janeiro
Março de 2019



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS (CFCH)
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
LICENCIATURA EM PEDAGOGIA

Os movimentos de construção das políticas de educação infantil entre 1996 a 2016

Caroline Gomes Lourenço

Monografia apresentada à Faculdade de Educação da UFRJ
como requisito parcial à obtenção do título de Licenciada em
Pedagogia.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Orientador (a): Dr Armando de Castro Cerqueira Arosa – UFRJ

Professor (a) Convidado (a): Dra Jussara Bueno de Queiroz Paschoalino – UFRJ

Professor (a) Convidado (a): Silvina Julia Fernández – UFRJ

Rio de Janeiro, março de 2019

Dedico este trabalho a minha mãe que foi minha fonte de inspiração para alcançar este diploma. Sua garra e dedicação serviram como espelho para obter força e dedicação para conquistar mais esta etapa em minha vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me fortalecer em cada momento, permitindo a construção do meu aprendizado.

Ao meu orientador Armando Arosa, que sempre esteve paciente e atencioso. Fonte de estímulo e inspiração.

A todos os professores que contribuíram para minha formação e, em especial, aos que aceitaram compor minha banca avaliadora.

A minha mãe, que sempre me apoiou nesta caminhada.

A meu noivo Lincoln, que soube entender a minha ausência em determinados momentos e teve paciência de compreender esta fase me apoiando até que fosse possível chegar este grande dia.

A minha amiga Thaysa Sant'ana, que me apoiou em todo o momento de escrita, me deu palavras de força e incentivo, sendo uma excelente contribuidora para a finalização deste sonho.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo relacionar as principais políticas públicas que deram reconhecimento e visibilidade para etapa da educação básica denominada como educação infantil. Para tal, foi feita identificação e a análise dos marcos legais e de documentos oficiais referentes à educação infantil, bem como a análise de dados quantitativos referentes ao atendimento nessa etapa. Dentro dessa perspectiva, a pesquisa ainda tem como objetivo descrever os principais conceitos e elementos que valem como critério de monitoramento das políticas públicas que permeiam esse universo da infância, assim como, fazer um breve histórico de como se desencadeou a implementação de políticas educacionais para a primeira infância.

Palavras chave: Política Educacional, Educação Básica, Educação Infantil.

LISTA DE GRÁFICOS:

Gráfico 1- Número percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche - Brasil -2004 -2016.

Gráfico 2- Número percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por grande região - Brasil -2004-2016.

Gráfico 3- Número percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por localização - Brasil -2004-2016.

Gráfico 4- Número percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por raça/cor - Brasil -2004-2016.

Gráfico 5- Número percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por quintis de renda domiciliar *per capita* e brecha de acesso entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos - Brasil -2004-2016.

Gráfico 6- Número percentual da população de 4 e 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche - Brasil -2004 -2016.

Gráfico 7- Número percentual da população de 4 a 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por grande região - Brasil -2004-2016.

Gráfico 8- Número percentual da população de 4 a 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por localização - Brasil -2004-2016.

Gráfico 9- Número percentual da população de 4 a 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por raça/cor - Brasil -2004-2016.

Gráfico 10- Número percentual da população de 4 a 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por quintis de renda domiciliar *per capita* - Brasil - 2004-2016.

LISTA DE SIGLAS

CF = Constituição Federal

CLT= Consolidação das Leis Trabalhistas

CNE= Conselho Nacional de Educação

DIRED/INEP= Diretoria de Estudos Educacionais / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

DCNEI= Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil

ECA= Estatuto da Criança e do Adolescente

FUNDEB= Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

FUNDEF= Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

LDB= Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC= Ministério da Educação

PDE= Plano de Desenvolvimento da Escola

Proinfância= Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

PNE= Plano Nacional de Educação

RCNEI= Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	10
INTRODUÇÃO	13
Capítulo 1- EDUCAÇÃO INFANTIL E POLÍTICAS PÚBLICAS: PONTOS DE PARTIDA	14
1.1- Educação como direito	14
1.2- A criança no contexto da Educação infantil de qualidade.....	16
1.3- Políticas Públicas: Conceitos e etapas	18
Capítulo 2 - A EDUCAÇÃO INFANTIL NOS DOCUMENTOS OFICIAIS....	22
2.1- Educação infantil sob a vigência da legislação	22
Capítulo 3- OS DESDOBRAMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL: ANÁLISE SOBRE O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO - META 1	33
3.1- Análise de dados: Meta 1 do Plano Nacional de Educação	33
CONSIDERAÇÕES FINAIS	47

APRESENTAÇÃO

Nas últimas décadas, a expansão da educação infantil tem sido crescente em âmbito nacional. Tal expansão tem se intensificado principalmente desde a promulgação da Lei 9.394/96 e de grandes movimentos sociais e de profissionais da área em favor do acesso à educação a esta da educação básica. A partir desse contexto e diante de tantas mudanças presentes em nossa sociedade é possível perceber que,

houve uma conscientização da importância das experiências da primeira infância de tal forma que, se motivou demandas que abrangesse uma educação institucional para crianças de zero a seis anos. (BRASIL, 1998, P. 11).

Com a convergência desses fatores, vieram também emergir movimentos de sociedade civil e de órgãos governamentais que priorizam o atendimento a crianças de zero a seis anos, inclusive com o reconhecimento expresso na Constituição Federal de 1998. A partir desse registro nos diplomas legais do ensino de nossas crianças, a educação em creches e pré-escolas passou a ganhar peso institucional, passando a ser um dever do Estado e um direito da criança (CF. Artigo 208, inciso IV). Dois anos após a Constituição, que trata de forma mais geral sobre esse direito, abrem-se portas para a criação de mais documentos que tratam sobre a primeira infância. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, no capítulo VI, trata do tema: Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer, fazendo referência ao direito a educação, reafirmando o que a (CF) tratou no art. 208 (BRASIL, 1998, P. 11).

Com a implementação da Lei nº 9.394, promulgada em dezembro de 1996, se estabeleceu de forma incisiva o total e pleno vínculo do atendimento de crianças de zero a seis anos de idade a educação com o Estado. No cap. III. Do Direito à Educação e do Dever de Educar, Art. 4, IV, afirma-se que: "O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante garantia de (...) atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade".

Com tais movimentos de normatização, ao longo dos anos, foram sendo elaborados outros documentos que tratam sobre a valorização das crianças. Por meio desse expediente foram se constituindo políticas que abrangem essa etapa de

ensino, proporcionando relevante e importante reconhecimento do processo de educação na infância, estabelecendo propostas e metas que apontam para ampliação da oferta e o aperfeiçoamento do atendimento

Diante de tais políticas, que se constituíram criada ao longo desses vinte anos, a presente pesquisa tem como problema de estudo investigar quais os elementos fundamentais caracterizam as políticas públicas para Educação Infantil a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº: 9.394/96.

As questões que orientam a presente pesquisa podem se resumir nas seguintes: Como se deu o processo de implementação de Políticas Públicas para educação infantil? Que elementos podem ser encontrados nos documentos legais que expressam as transformações e a consolidação de políticas para o desenvolvimento de educação infantil nesse período? De que maneira essas políticas influenciaram a educação na primeira infância? Tais questões convergem para a questão central: Que elementos caracterizam os processos de elaboração das políticas para Educação Infantil ocorridos entre 1996 e 2016?

Como objetivo geral, a pesquisa busca investigar como se construiu o processo de elaboração de políticas públicas que visou garantir o acesso à educação de crianças de 0 a 5 anos de idade, reconhecendo-se como sujeito de direito. Como objetivos específicos, busca analisar que concepções de políticas públicas circulam no campo educacional nesse período, identificando a posição dominante, além de apontar que conceitos de infância e educação caracterizam o período. Busca, igualmente, traçar uma análise sobre as transformações das políticas para essa etapa da educação básica e por fim, estabelecer os avanços que a universalização do acesso à educação na primeira infância puderam contribuir para o aumento no números de matrículas nos últimos anos, após a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

A presente pesquisa tem como ponto de partida metodológico a análise documental histórica qualitativa, alicerçada por um paradigma crítico. Ao nos referirmos a uma pesquisa documental, primeiramente enfatizamos que se trata de tomar como fonte principal os documentos que registram tais políticas. Lembre-se, entretanto, que como nos mostra Severino (2007, p. 127), a pesquisa documental possui um sentido mais amplo, ou seja, não só documentos impressos, mas,

sobretudo outros tipos de documentos, tais como jornais, fotos, filmes, gravações, documentos legais, podem eventualmente ser tomados como elementos a serem considerados e cotejados, sem que necessariamente apareçam na exposição dos resultados.

Severino (2007) nos lembra que submeter a pesquisa e sua base bibliográfica a um tratamento analítico quer dizer que os conteúdos dos textos passam por exame analítico, a partir do qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e crítica (SEVERINO, 2007, P.122).

Partindo dessa ideia, a pesquisa tem como propósito uma análise crítica dessas fontes, isto é, dos principais documentos legais que serviram como alicerce para sustentação para a ideia do aumento do significado e da importância do atendimento educacional para esta etapa de ensino, que é a Educação Infantil.

De acordo com o ponto de partida apontado acima, o estudo se deu a partir de uma pesquisa bibliográfica, de viés exploratório, acerca dos documentos oficiais produzidos entre 1996-2016. Foram examinados documentos como Leis, Resoluções e Pareceres do CNE, Documentos sobre Currículo, seguindo-se à análise da legislação educacional direcionada para Educação Infantil, sendo feita a pesquisa a partir do levantamento de dados coletados do acervo documental do Conselho Nacional de Educação/MEC.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho está estruturado em três capítulos que tem por determinante, explicitar as dimensões políticas para a primeira etapa da educação básica classificada como a Educação Infantil, descrevendo as principais políticas neste segmento, assim como, apresentando dados que comprovem a efetiva ação das principais políticas de acesso a educação nesta etapa tão importante da educação que tomou representatividade nos últimos vinte anos após a promulgação da Lei nº 9.394/96.

No primeiro capítulo tratará da definição de políticas públicas e o significado de infância, assim como, o conceito de educação, acesso e qualidade. No segundo capítulo será realizada uma análise crítica dos documentos que emergem esse contexto de políticas educacionais sobre a educação infantil a partir da lei nº 9394/96, tais como, como a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Plano Nacional de Educação, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, o Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil, os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil e Emendas importantes durante esse processo de intensificação e ampliação da educação neste segmento.

Por fim, o terceiro capítulo contará com a análise do Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE com a finalidade de estabelecer uma linha crescente de como se deu o aumento de matrícula na rede pública e privadas a partir da Meta 1 do Plano Nacional de Educação desde de sua primeira versão em 2001. Este referido documento trata através de uma análise gráfica a ampliação da oferta de vagas em creches e pré-escolas para crianças de 0 a 5 anos de idade.

CAPÍTULO 1

EDUCAÇÃO INFANTIL E POLÍTICAS PÚBLICAS: PONTOS DE PARTIDA

1.1 Educação como direito

O direito à educação desde o nascimento, como consta na Constituição brasileira de 1998, é fruto de um longo processo de transformações sociais e de conquistas. Dentro dessa perspectiva, a institucionalização da infância ganhou outros contornos, passando a ser reinventada a partir de novas funções e concepções. Agora as crianças pequenas, sendo de qualquer classe social, têm o direito de frequentar instituições educativas.

Para entender o percurso que deram legitimidade no reconhecimento da Educação Infantil como a primeira etapa da educação básica e das políticas que decorrem esse processo, é mais do que necessário compreender o contexto que desencadeou ações e propostas para a educação infantil não mais de cunho compensatório e assistencial, mas sim de uma educação plena que pense a criança como sujeito na construção do seu processo de formação. Tal pensamento tomou força a partir de grandes mudanças que se desencadearam nas últimas décadas, acompanhando a intensificação da urbanização, a participação da mulher no mercado de trabalho e marcantes mudanças na organização e estrutura das famílias.

Antes da intensificação desses movimentos podemos refletir sobre a perspectiva histórica anterior as normas legais, ou seja, antes da normativa educacional para esta faixa etária que deriva da Lei nº 9.394/96, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação nacional, primeiro texto legal a reconhecer esta etapa como integrante da educação. Vale ressaltar que a definição de obrigatoriedade e integração dos estabelecimentos de Educação Infantil aos sistemas de ensino foi sendo definida em legislações posteriores. A criança até então era única e exclusivamente responsabilidade da família, porque era do convívio com os adultos e outras crianças que ela aprendia normas e regras da sua cultura.

No Brasil, as primeiras tentativas de organização de creche e orfanatos surgiram com caráter assistencialista com o intuito de auxiliar as mulheres que trabalhavam fora de casa e as chamadas viúvas desamparadas. Além destas principais tentativas, diversos fatores contribuíram para o surgimento dessas instituições, assim como foram as iniciativas de acolhimento aos órfãos abandonados que, apesar de possuírem o apoio da denominada alta sociedade, tinham como finalidade esconder a vergonha da mãe solteira. Se formos considerar a ideia que se tinha nessa época, ou seja, de suas especificidades, a criança era “[...] concebida como um objeto descartável, sem valor intrínseco de ser humano”. (RIZZO, 2003, p. 37).

Essas instituições que começaram a se movimentar nesse período, ou seja, em meados do século XX, almejavam a educação da criança, mas, ainda em um cenário em que havia o recolhimento aos abrigos de crianças pobres, de tal maneira, que se reproduziam a violência, os maus-tratos, os castigos, o abandono, a discriminação e a segregação dentro dessas instituições. As práticas institucionais dirigidas às crianças utilizaram estratégias fundadas em princípios distintos daqueles referidos à cidadania, aos direitos e à liberdade (BAZILIO, 1998, P 39). Nesse mesmo contexto encontramos altos índices de mortalidade, desnutrição generalizada e o número significativo de acidentes domésticos.

A partir desse momento, preocupados com essas situações [...] a criança passou a ser vista pela sociedade com um sentimento e um olhar filantrópico, criativo, assistencial e a partir de então, começou a ser atendida fora da família” (DIDONET, 2001, P. 13).

Apesar desses fatores, motivadores da participação desses setores nesse tipo de atendimento, essa modalidade juntamente associada à necessidade das famílias trabalhadoras, vinculada, concomitantemente, a uma lógica de atendimento aos direitos dos pais e não das crianças, respondendo unicamente a uma demanda social que resultou da entrada da mulher no mercado de trabalho.

Diante de toda conjuntura por que passava o país, surge uma preocupação maior com o atendimento a criança de 0 a 6 anos de idade, desta vez, independente de sua classe social. Nesse cenário inicia-se um processo que busca produzir a regulamentação desse tipo de atendimento educacional. Agora, a criança passa a ser considerada como um sujeito social. Tal conceito foi sendo construído historicamente diante de tantos movimentos que reivindicaram o acesso à educação

a esta etapa de ensino em instituições públicas. É importante destacar que apenas recentemente a criança tem sua identidade identificada com a ideia de sujeito de direitos evidenciada.

Diante de tantos argumentos e movimentos sobre a criança sendo tomada como sujeito social, cultural e histórico, a Educação Infantil assume a função de complementação da educação que as crianças têm na família. De tal forma, passou-se a uma defesa por uma educação de qualidade para a primeira infância, relacionando a educação com a criança, o sujeito social e a escola como espaço que deve como um todo assumir e contribuir para a formação desse sujeito. Vale destacar, que o papel do professor e sua especificidade na Educação Infantil necessita levar em conta, dentre vários aspectos, o que nos diz Angotti, (2006, p 25):

O olhar a Educação Infantil, enxergá-la em sua complexidade e sua singularidade significa entendê-la em característica de formação de crianças entre 0 e os 6 anos de idade, constituindo espaços e tempos, procedimentos e instrumentos, atividades e jogos, experiências, vivências em que o cuidar possa oferecer condições para que o educar possa acontecer e o educar possa prover condições de cuidado, respeitando a criança em suas inúmeras linguagens no seu vínculo estreito com a ludicidade. (ANGOTTI, 2006, P.25)

O papel do professor, a partir desta perspectiva, também foi algo a ser revisto para que dessa forma atingisse a qualidade na educação da Educação Infantil, abrindo a possibilidade de transformações que passam a ocorrer nos últimos 20 anos, período em que houve marcantes mudanças no sistema educacional, principalmente na área da primeira infância.

1.2- A Criança no contexto da Educação Infantil de qualidade

A criança é um sujeito social e histórico que está inserido em uma sociedade na qual partilha de uma determinada cultura. É profundamente marcada pelo meio social em que se desenvolve, mas também contribui com ele (BRASIL, 1994a). A criança, assim, não é uma abstração, mas um ser produtor e produto da história e da cultura (FARIAS, 1999, P.13).

É preciso compreender, por princípio que a noção de qualidade na Educação Infantil surge a partir de mudança que ocorrem nos anos 80 com a

redemocratização do país, por meio de transformações políticas e legislativas. A partir deste contexto e através da consolidação em documentos legais, passou-se a focar tanto no acesso à escola, quanto no desenvolvimento da criança por meio de processos que garantam uma educação de qualidade no sentido da garantia de seu desenvolvimento nos aspectos físico, psicológico, intelectual e social.

A literatura da época mostra que essa necessidade de repensar a qualidade do ensino de crianças na educação infantil emerge em estudos diversos que tratam do tema e também por parte de movimentos sociais que lutavam pela substituição queda de um modelo de educação que não priorizasse o desenvolvimento do aluno. Como nos dizem CAMPOS e FÜLLGRAF (2006, P.208).

A preocupação com a baixa qualidade do atendimento foi crescendo à medida que surgiram os primeiros estudos sobre as condições de funcionamento dessas instituições, principalmente creches vinculadas aos órgãos de bem-estar social. Eles revelaram as precárias condições dos prédios e equipamentos, a falta de materiais pedagógicos, a baixa escolaridade e a falta de formação dos educadores, a ausência de projetos pedagógicos e as dificuldades de comunicação com as famílias.

Conceituar qualidade na educação vai além de se estabelecer valores, se baseia em um conceito socialmente construído, sujeito a constantes negociações, levando em consideração o contexto em que estão inseridos, seus direitos, necessidades, demandas, conhecimentos, possibilidades e principalmente compreendendo que a definição de critérios de qualidade está constantemente tensionada por essas diferentes perspectivas (BRASIL, 2006, P.24).

Os Parâmetros Nacionais de Qualidade para Educação Infantil apontam que para haver a melhoria permanente da qualidade do atendimento às crianças de até 6 anos de idade os sistemas educacionais deverão contemplar alguns aspectos

- As políticas para a Educação Infantil, sua implementação e acompanhamento;
- As propostas pedagógicas das instituições de Educação Infantil;
- A relação estabelecida com as famílias das crianças;
- A formação regular e continuada dos professores e demais profissionais;
- A infraestrutura necessária ao funcionamento dessas instituições. (BRASIL, 2006, P.44).

Dentro de todo esse processo que inclui o sujeito (criança), qualidade e educação no processo de ensinar, Saviani (1991), caracteriza a educação sendo concebida como "produção do saber", pois o homem é capaz de elaborar ideias, possíveis atitudes e uma diversidade de conceitos. O ensino como parte da ação educativa é vista como processo, no qual o professor é o "produtor" do saber e o aluno "consumidor" do saber.

Nesta lógica, o autor considera a educação parte de um processo de troca onde o professor utiliza de suas habilidades e técnicas para repassar seu conhecimento ao aluno de forma a socializar o saber escolar, levando este sujeito além do saber espontâneo.

Desse modo, compreende-se aqui que qualidade é um conceito que vai se modificando ao longo do tempo e de acordo com os movimentos de elaboração e implementação das políticas, bem como de acordo com as condições históricas em que se inserem os sujeitos envolvidos no processo de transformação social.

1.3- Políticas Públicas: Conceitos e etapas

Conde (2012) considera política como uma característica da esfera pública da sociedade, refere-se a problemas coletivos de espectro amplo e tem caráter "impositivo", a saber, emanam de uma autoridade pública que tem a legitimidade para sua implantação ou para delegá-la a outrem. Dentro dessa perspectiva o autor explicita que política pública é toda ação e programa desenvolvido pelo Estado para garantir e oferecer direitos que são estabelecidos na Constituição Federal e em outras leis, com o propósito de garantir o bem-estar na população.

As Políticas Públicas Educacionais ecoam a mesma definição anterior, porém com um viés mais focado na área da educação que é o objeto de investigação no qual, me debruçarei na presente pesquisa. Dentro desta perspectiva são colocadas em prática medidas que garantam o acesso a educação a todo cidadão além de, avaliar e contribuir para melhoria na qualidade do ensino. Segundo (Souza, 2016) política educacional é marcada por três grandes dimensões:

- 1) conquista de base material para o funcionamento das escolas, o que implica em autorização da abertura de turmas, espaço físico (construção ou sessão de espaço) e condições de funcionamento;

2) gestão da escola e dos sistemas de ensino, com ou sem a participação dos pais, alunos e grupos organizados, o que implica em modelos de gestão democrática ou não, por exemplo, nos Conselhos de Escola e nas Associações de Pais e Mestres ou equivalentes;

3) discussão da atividade pedagógica propriamente dita. (SOUZA, 2016, P.5).

Diante de definições como estas e outras que, mergulhamos em diferentes faces e fases das políticas públicas que acabam por indicar como devem ser analisadas as particularidades de um determinado problema, ou seja, identificar o problema central que evidencia a ação dessas políticas sobre uma determinada situação.

Dentro da perspectiva de política pública e identificação do problema, encontramos nomenclaturas para as diferentes fases que uma política passa até que se torne de fato uma ação prática, ou seja, se torne uma política assistencialista. Ainda nesse momento, deve ser classificado todos os processos necessários que determinado problema passa até sua implementação, assim como as diversas relações e ações que são desenvolvidas ao longo desse processo até que de fato, se constituam essas políticas públicas.

Todo esse processo de constituição da política pública passa por diversos desdobramentos. Segundo Pierre Muller (MULLER, 2003) a política representa uma tentativa de dar solução a um problema da sociedade, partindo-se do processo de tomada de decisão do qual participam certo número de atores sociais, sendo, portanto, um constructo social, mas, também, de pesquisa. Com tudo, a política torna-se uma atitude do poder público e desta forma, tende a elaborar normativas de ação e constitui uma ordem local.

Para Henrique Saravia (SARAVIA, 2006, p.28), política pública é “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Dentro dessa definição o autor deixa explícito que esses “equilíbrios” são decisões que visam ações e omissões do Estado com funcionalidade preventiva ou corretiva, afim de propor mudanças através da tração de objetivos e estratégias que visem a chegar aos objetivos específicos.

De acordo com esses processos as políticas públicas passam por diversos estágios classificados por SARAVIA(2206) como :

a) agenda que é o momento em que a inclusão de um determinado problema social na lista de prioridades do poder público, ou seja, momento em que esse pleito passa a integrar a agenda do Estado;

b) elaboração da política que se enquadra na identificação e a delimitação de um problema da comunidade onde ocorre a determinação das possíveis alternativas para a solução desses problemas sendo colocado em pauta os custos e os efeitos que cada uma delas ofereceram e suas prioridades;

c) formulação, terceiro estágio de política pública que é caracterizado por Saravia (2006), como a seção de incluir “a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro” (p.33);

d) implementação da política que traça o planejamento e o organização dos pontos necessários na etapa anterior que contempla o aparato administrativo e os recursos necessários para executar determinada política. ‘Trata-se da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la. (idem, p.34);

e) execução nesta etapa coloca-se em prática a política, entrando em pauta o estudo dos possíveis obstáculos que podem ser gerados que se opõem à transformação aos objetivos tratados inicialmente em seus supostos resultados;

f) acompanhamento, sexto estágio de uma determinada política pública é o “processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes), que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos”. (idem, p.35);

g) por fim, encontra-se o estágio da avaliação. “que consiste na mensuração e análise, a posteriori, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas,

especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas” (idem, p.35).

Ficando esclarecido a função e as fases que uma política tende a passar, a pesquisa foca em analisar uma destas etapas sendo ela a fase de implementação de políticas públicas para a educação básica no período compreendido entre 1996 e 2016. Traçando uma linha histórica de como se deu a implementação de políticas educacionais da educação básica, especificamente a educação infantil, mostrando um viés neoliberal que abarcou as discussões e movimentos sociais que reivindicavam a universalização do acesso às crianças entre 0 e 6 anos assim , como o desenvolvimentos integral e de qualidade destes sujeitos que hoje são considerados cidadãos de direitos na Constituição Federal de 1988 e nas leis vigentes.

CAPÍTULO 2

A educação infantil nos documentos oficiais

2.1- Educação Infantil sob a vigência da legislação.

Flores (2010) destaca que a década de 1980 foi um marco importante na configuração de direitos. Vários deles foram sendo instituídos como normativa após a promulgação da Constituição Federal de 1988. O objetivo deste capítulo é analisar as normas que tratam especificamente da educação, com foco no processo de legitimação da educação infantil.

Ao final do governo de Fernando Henrique Cardoso - FHC¹, a educação no Brasil estava com gestão fragmentada, com programas específicos, com políticas dispersas, temporárias e que se caracterizam mais como de governo do que de Estado. A partir desse contexto e diante de tantas mudanças presentes em nossa sociedade, as políticas públicas educacionais se tornaram pauta no Congresso Nacional, passando a serem incluídas na Constituição Federal, que contém um capítulo sobre o direito à educação. A garantia desse direito aparece como dever do Estado e específica a gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais.

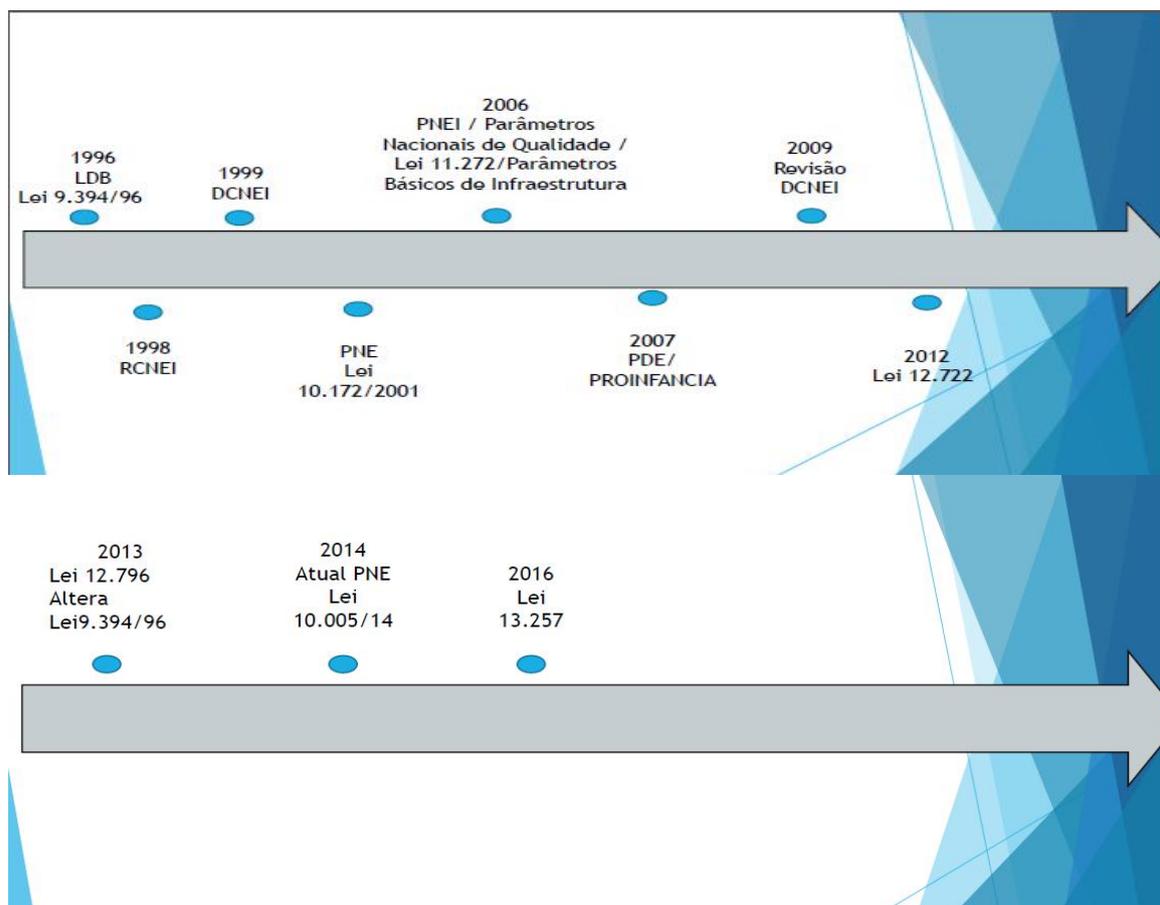
Após as mobilizações e manifestações a favor de uma educação de qualidade e voltada para as crianças de 0 a 6 anos, surgiram outros documentos que reafirmaram esse direito à educação, sobretudo no que diz respeito à infância. O primeiro destes documentos logo após a promulgação da Carta Magna foi a edição da Lei nº 8.069/90, conhecida como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que veio reafirmar o direito à educação de crianças e adolescentes na forma estabelecida pela Constituição em seu Artigo nº 227, no qual se diz que é:

“dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, violência, crueldade e opressão”. (BRASIL, 1990)

¹ Fernando Henrique Cardoso também conhecido como **FHC**, é um sociólogo, cientista político, professor universitário, escritor e político brasileiro. Foi o 34º presidente da República Federativa do Brasil entre 1995 e 2003.

Após a promulgação da Lei 9.131/95, que reorganiza o Conselho Nacional de Educação, com a crescente manifestação sobre a necessidade de se organizar um conjunto de normas que apontasse os caminhos para a educação nacional, a Câmara de Educação Básica do CNE (Conselho Nacional de Educação), começou a pensar a necessidade da criação de um documento que visasse complementar os trabalhos realizados em creches e pré-escolas, objetivando estabelecer parâmetros de qualidade para a organização, articulação, desenvolvimento e avaliação de suas propostas pedagógicas (BRASIL, 1999, p.1).

Ainda nesse meio tempo, surgiu um dos documentos mais importantes para a educação nacional: a Lei 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional. Promulgada esta lei, é definida e regularizada a organização da educação brasileira com base nos princípios presentes na Constituição Federal. Durante a leitura e imersão deste documento, podemos apontar críticas sobre aquele momento e as reais intenções sobre o ensino das crianças de até seis anos de idade, ou seja, sobre a etapa da educação básica denominada como educação infantil.



Fonte: Elaborado pela pesquisadora

No capítulo que trata Do direito à Educação e do Dever de Educar em seu Art. 4º a primeira crítica que podemos apontar é que naquele momento temos o Ensino Fundamental como etapa da educação básica obrigatória e gratuita, porém, não havia a inclusão da Educação Infantil como sendo etapa obrigatória. Mesmo com constantes movimentos políticos, sociais e de profissionais da educação que reivindicavam a obrigatoriedade da educação para os menores de 6 anos, ainda assim, a Educação Infantil não aparecia como etapa obrigatória.

Somente com a Lei nº 12.796/13, que altera a Lei nº 9.394/96, é estabelecido que crianças com 4 e 5 anos devessem ser matriculadas obrigatoriamente na Educação Infantil. Com isso, a Educação Infantil passa a fazer parte de uma das etapas obrigatórias da Educação Básica.

Em 1998, com caráter instrumental e didático, foi produzido o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil - RCNEI, sendo implementado pelo Parecer CEB/CNE 22/98. Este material tem como objetivo propor uma perspectiva pedagógica que traga para o centro da prática escolar a qualidade necessária à educação para as crianças de 0 a 6 anos, buscando o aperfeiçoamento do trabalho dos educadores desta etapa, contribuindo para se configurar uma oferta de Educação Infantil que abranja os aspectos do educar e do cuidar.

O RCNEI (Referencial Curricular Nacional) foi produzido em três volumes. No primeiro, de caráter introdutório, vemos a reflexão sobre creches e pré-escolas no Brasil, com ênfase nas concepções de criança, educação, instituição e profissional. O segundo refere-se à experiência de formação pessoal e social que visa favorecer os processos de construção da autonomia e identidade das crianças. O terceiro refere-se à experiência de conhecimento de mundo, orientado para a construção das diferentes linguagens: Movimento, Música, Artes Visuais, Linguagem Oral e Escrita, Natureza e Sociedade e Matemática.

As diretrizes pedagógicas compostas neste documento trazem em perspectiva a necessidade de se articularem diálogos com vários segmentos responsáveis por crianças de 0 a 6 anos, com o intuito de levantar e buscar entender os anseios, desafios, visões, expectativas e necessidades das crianças, com foco no aspecto educacional. Essa iniciativa que buscava contribuir com o trabalho de educadores não se fez obrigatória, ficando a critério das equipes pedagógicas a decisão de adotá-la por completo ou articular com outras propostas.

Em 1998 foi criado as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil, a partir de seus princípios propostos, surgem elementos importantes que irão dimensionar o que a política pública espera que se ofereça como instrumento e matriz para a construção de uma rede escolar que atenda aos anseios da Educação Infantil. Com base nesses princípios apontados pela DCNEI o documento explicita que:

As crianças e suas famílias devem encontrar nos centros de educação infantil, um ambiente físico e humano que seja capaz de contemplar estruturas e funcionamento adequado, que sejam promissores para práticas e experiências relevantes a esta etapa da educação básica, de modo a democratizar o acesso de todos, aos bens culturais e educacionais, proporcionando uma qualidade de vida a estes sujeitos (BRASIL, 1999, P.18).

As DCNEI's também vieram por reafirmar o direito à educação expresso na Constituição Federal de 1988 e, na Lei nº 9.394/96 (LDBen) pois, é definida como uma política nacional para a infância e, tendo em vista o modo sucinto como é contemplada nas políticas anteriores, esclarece, que :

[...] as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil contemplando o trabalho nas creches para as crianças de 0 a 3 anos e nas chamadas pré-escolas ou centros e classes de educação infantil para as de 4 a 6 anos, além de nortear as propostas curriculares e os projetos pedagógicos, estabelecerão paradigmas para a própria concepção destes programas de cuidado e educação, com qualidade (BRASIL, 1998, P. 2).

No século XXI, houve grandes ações a favor da educação infantil uma delas foi o Plano Nacional de Educação- PNE. A Lei nº 10.172/2001 aprovou o PNE 2001 com duração de dez anos. Na referida lei, que estabelece o Plano (2001-2010), a educação infantil é amplamente contemplada. O PNE traz em seu texto parágrafos que destacavam o crescimento da educação infantil em nível global alavancado por todas as leis anteriores que deram direito e legitima esta etapa da educação infantil tal como a Lei 9.394/96.

Além de abordar este assunto, também contempla questões relativas às particularidades do atendimento educativo de crianças de 0 à 6 anos. A referida Lei nº 10.172 expõe um diagnóstico da situação das matrículas e aponta um decréscimo de cerca de 200 mil matrículas na pré-escola, o que persistiu em 1999. Esse fato é atribuído ao FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do

Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), fundo que contemplava o Ensino Fundamental separadamente das demais etapas da educação.

Nesse sentido, entre as metas propostas no PNE (2001-2010), estava a preocupação com o acesso à Educação Infantil;

Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 a 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos (BRASIL, 2001. P.9).

Em outras metas, também é possível perceber a preocupação com a qualidade deste atendimento, com propostas de organização dos espaços, mobiliários, formação de professores e outros. De acordo com Oliveira (2011), no governo Lula², a lógica de fragmentação do atendimento educacional se manteve no primeiro mandato, com políticas de assistência e compensação, e programas sociais para os pobres. De acordo com a afirmação da autora, foram poucas as políticas regulares, permanentes e dirigidas à educação da população.

No ano de 2006, foi lançada a Política Nacional de Educação Infantil, com objetivo de reafirmar o direito da criança de 0 a 6 anos à educação. Nesse documento continha diretrizes, objetivos, metas e estratégias. Dentre estas, tal documento traz como prioridade a necessidade de garantia de espaço para o atendimento da criança na Educação Infantil, menciona que;

[...] é imprescindível garantir que as salas continuam disponíveis para a Educação Infantil, não sendo utilizadas para o ensino fundamental e tampouco transformadas em salas de alfabetização. A inclusão das crianças de 6 anos no ensino fundamental, no entanto, não pode ser efetivada sem que sejam consideradas as especificidades da faixa etária, bem como a necessidade primordial de articulação entre essas duas etapas da educação básica (BRASIL, 2006, P.6)

² O Governo Lula (2003–2011) corresponde ao período da história política brasileira que se inicia com a posse de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência, em 1 de janeiro de 2003, em sua quarta candidatura para este cargo e após derrotar o candidato do PSDB José Serra, com 61,27% dos votos válidos, em segundo turno. Lula foi o primeiro ex-operário a se tornar presidente do Brasil, governou o país em dois mandatos (2003 até 2006, e de 2007 até 2011).

Diante da ênfase dada a respeito da faixa etária da criança neste segmento, ocorre a ampliação do ensino fundamental para nove anos, através da Lei 11.274/2006. De acordo com esse instrumento legal, as crianças de seis anos, maior representatividade das matrículas da educação infantil, conforme a política, passam a integrar a etapa do ensino posterior.

Ainda no ano de 2006, como cumprimento de uma das metas do PNE, os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (BRASIL, 2006) foi criado. Neste documento, composto por dois volumes, encontramos propostas e objetivos capazes de trazer referência para a qualidade no desenvolvimento das práticas pedagógicas em educação infantil.

Ainda nesta lógica de colocar esta etapa da educação com maior grau de acessibilidade e permanência com qualidade apesar de, todas as conquistas até aquele momento o ano de 2006, veio promissor no âmbito de políticas públicas. Neste cenário, o Ministério da Educação - MEC cria os Parâmetros Básicos de Infraestrutura para as instituições de Educação Infantil (BRASIL, 2006). Este documento oferecido aos gestores da educação, tinha como propósito orientá-los em relação à construção, reforma e organização dos espaços institucionais destinados à educação das crianças de 0 a 5 anos de idade.

Relacionando as políticas nos planos de governo daquele período (2002-2006), para Oliveira (2011) o Plano de Desenvolvimento da Educação- PDE foi a primeira grande iniciativa do governo Lula. Composto de programas para toda a educação básica e não somente uma de suas etapas, o PDE, segundo Oliveira (2011) procurou dar direção à política educacional brasileira de modo integrado. De acordo com esses fatos expressos, com uma visão efetiva de educação, o PDE pode ser apresentado como um plano executivo, como conjunto de programas que visam dar consequência às metas do PNE (Plano Nacional de Educação). Nesse sentido, “toma a educação como processo de socialização voltado para a construção da autonomia dos indivíduos desde a creche até a pós-graduação” (OLIVEIRA, 2011, p. 327).

No ano de 2007, entra em vigor, o novo fundo de financiamento da educação com a proposta de visão sistêmica do PNE (Plano Nacional de Educação), bem como, buscando mecanismos para tornar possíveis as ações relativas ao ensino público de qualidade. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da

Educação - FUNDEB, destinado ao atendimento da educação básica como um todo, desde à creche ao ensino médio, substitui o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério).

De todas as novas propostas expressas por este Fundo, está o Programa Proinfância. Este programa foi destinado, exclusivamente à Educação Infantil e tem como objetivo financiar a expansão física da rede pública de atendimento. Com a implementação deste programa, tal política tende a viabilizar e reafirmar o atendimento das metas propostas pelo PNE (2001-2010). Dessa forma, a Resolução CD/FNDE nº 006, de 24 de abril de 2007, estabelece as Diretrizes e orientações para execução e assistência financeira no Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil- PROINFÂNCIA.

A partir dessa iniciativa, o Programa na parceria entre a União e os Municípios têm através da adesão ao Programa as Ações Articuladas-PAR, auxiliado na expansão da oferta das vagas na Educação Infantil em todo o país.

Com o somatório da meta do PNE (2001-2010) cuja situação, trata da ampliação da oferta na Educação Infantil, junto com o FUNDEF que atende desde as creches, o Programa Proinfância e as questões referentes a educação infantil presente nas políticas destacadas, passam a configurar um conjunto de ações que corroboram para a implementação de propostas previstas a partir de 2009 com a Emenda Constitucional nº 59. Dessa forma, alterando a Constituição Federal de 1988, a Emenda torna a Educação Básica obrigatória dos quatro aos dezessete anos. Esta política faz com que somente parte da educação infantil, dos quatro aos cinco anos seja obrigatória, o que gera certas consequências para esta etapa da educação básica.

Ainda em 2009, surgem mais duas políticas específicas para a educação infantil: a primeira sendo a que estabelece os Indicadores de Qualidade; a segunda política propõe as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Tais políticas se fundamentam como instrumento de autoavaliação da qualidade das instituições, através de um processo participativo e também, objetiva traduzir, de modo detalhado, os Parâmetros Nacionais; política criada em 2006, mencionada anteriormente, em indicadores operacionais para contribuir no trabalho dos educadores, nas escolas e comunidades.

Com o Parecer CNE/CEB nº 20/2009, explicitou-se a necessidade da Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil - DCNEIs, que foram fixadas por meio da Resolução CNE/CEB nº 5, de 2009. Esta política tornou-se de grande valia nesta etapa da educação, pois, é o documento orientador das práticas pedagógicas em Educação Infantil neste século.

Partimos do princípio que o documento traz orientações que devem ser tomadas como base para a estruturação das propostas pedagógicas nas escolas e de modo coerente, nos planejamentos e organização das atividades pelos educadores infantis de modo que:

Art. 4º As propostas pedagógicas da Educação Infantil deverão considerar que a criança, centro do planejamento curricular, é sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura (BRASIL, 2009, P. 97).

No ano de 2010, findou a vigência do Plano Nacional de Educação - PNE (2001-2010), ano também que, Segundo Vieira (2010), ocorreu a Conferência Nacional de Educação - CONAE. O PNE se caracteriza como um plano de Estado, com vigência para 10 anos, apresentando metas e estratégias relativas às responsabilidades para com a oferta educacional em âmbito nacional, devendo orientar a elaboração dos respectivos planos estaduais e municipais de educação. Este foi o momento em que foram referendadas propostas para o Novo Pacto Federativo (2011-2020) e, em específico, para a Educação Infantil. Tal pacto contempla a Educação de modo geral com metas e estratégias contemplando também, a Educação Infantil.

Meta 1: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de quatro e cinco anos, ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a cinquenta por cento da população de até três anos (BRASIL, 2010, P. 21).

Criado por lei, o PNE reafirma direitos e atribuem responsabilidades. Nesse sentido, a Lei nº 10.172/01 estabeleceu metas intermediárias para o prazo de cinco anos, quando o país deveria ter alcançado, no mínimo, o atendimento a 30% das crianças de até três anos e a 60% das crianças de quatro a seis anos. Como metas decenais, foi estabelecido o percentual mínimo de atendimento de 50% das

crianças de até três anos e de 80% em relação àquelas na faixa etária da pré-escola. (BRASIL, Lei 10.172/01, Meta 1).

A Lei nº 13.005/14 aprovou o atual Plano Nacional de Educação - PNE , determinando apenas a meta decenal, repetindo nesta a determinação de alcance de 50% de atendimento para as crianças de até três anos e ratificando o texto constitucional relativo ao prazo de 2016 para a universalização da matrícula escolar na pré-escola no país. Apesar de que este conjunto normativo ancore substancialmente o direito à educação infantil, podemos afirmar que, do ponto de vista da efetivação deste direito educacional, a partir da implementação de programas e ações que o materializam, o país não cumpriu as metas apontadas ao final da década. Cabe, ainda, destacar estudos como os de Rosenberg (2011; 2012) que evidenciaram a desigualdade no acesso a esse direito, considerando-se a diversidade da população espalhada no território nacional e incluindo-se diferenças relativas à classe social, origem étnico-racial e, ainda, quanto à idade, pois as crianças de zero a um ano, segundo a pesquisadora, são aquelas menos atendidas em seu direito educacional.

O novo PNE para este decênio contempla nove estratégias como propostas para atingir a meta prevista. Dentre estas estratégias, as que podemos relacionar diretamente às políticas anteriormente citadas:

[...] 1.2) Manter e aprofundar programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para a rede escolar pública de educação infantil, voltado à expansão e à melhoria da rede física de creches e pré-escolas públicas. 1.3) Avaliar a educação infantil com base em instrumentos nacionais, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal e os recursos pedagógicos e de acessibilidade empregados na creche e na pré-escola. [...] 1.5) Fomentar a formação inicial e continuada de profissionais do magistério para a educação infantil. 1.6) Estimular a articulação entre programas de pós-graduação *stricto sensu* e cursos de formação de professores para a educação infantil, de modo a garantir a construção de currículos capazes de incorporar os avanços das ciências no atendimento da população de quatro e cinco anos [...] 1.9) Fomentar o acesso à creche e à pré-escola e a oferta do atendimento educacional especializado complementar aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a transversalidade da educação especial na educação infantil (BRASIL, 2014 P. 33).

Desfragmentando tais estratégias, a primeira de número 1.2, está diretamente relacionada ao programa de ampliação da rede física de unidades de

Educação Infantil, o Proinfância. Dessa forma, fica entendido, que tanto este programa, ao oferecer à estrutura de novas escolas, assim como, a estratégia 1.3 estão relacionadas à política dos Parâmetros Básicos de Infraestrutura para as escolas de Educação Infantil. A estratégia 1.5 explicita ainda assim, preocupação não só com o acesso e a infraestrutura, como também com a qualidade do atendimento, pensando a formação dos professores e a inclusão, necessidades atuais.

O ano de 2013 foi o período em que houve alterações de leis decorrentes das modificações implementadas pelas políticas educacionais desta nova década. Com isso, a lei 12.796 altera a lei 9.394/96 na qual, propôs a ampliação do ensino fundamental para nove anos e com a obrigatoriedade da educação básica dos quatros aos dezessete anos de idade, a lei traz que:

Art. 4º. O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: I- educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola [...] Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. Art. 30. A educação infantil será oferecida em: I- creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II- pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade (BRASIL, 2013, P.3).

Em 2012, é aprovado a Lei 12.722 na qual, altera as Leis nºs 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. No Art. 4º fica explícito que as políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância serão elaboradas e executadas de forma a:

I - atender ao interesse superior da criança e à sua condição de sujeito de direitos e de cidadão;

II - incluir a participação da criança na definição das ações que lhe digam respeito, em conformidade com suas características etárias e de desenvolvimento;

III - respeitar a individualidade e os ritmos de desenvolvimento das crianças e valorizar a diversidade da infância brasileira, assim como as diferenças entre as crianças em seus contextos sociais e culturais;

IV - reduzir as desigualdades no acesso aos bens e serviços que atendam aos direitos da criança na primeira infância, priorizando o investimento público na promoção da justiça social, da equidade e da inclusão sem discriminação da criança;

V - articular as dimensões ética, humanista e política da criança cidadã com as evidências científicas e a prática profissional no atendimento da primeira infância;

VI - adotar abordagem participativa, envolvendo a sociedade, por meio de suas organizações representativas, os profissionais, os pais e as crianças, no aprimoramento da qualidade das ações e na garantia da oferta dos serviços;

VII - articular as ações setoriais com vistas ao atendimento integral e integrado;

VIII - descentralizar as ações entre os entes da Federação;

IX - promover a formação da cultura de proteção e promoção da criança, com apoio dos meios de comunicação social. (BRASIL, 2012, P. 4)

No ano de 2016 é aprovada a Lei n^o 13.257, que altera a Lei n^o 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Esta Lei estabelece princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano. (BRASIL, 2016). Ainda nesta perspectiva de priorizar o desenvolvimento infantil, a partir da implementação da referida lei a mesma, procurar dialogar que todas as medidas legais futuras devam priorizar a participação da criança na formulação das políticas e das ações que lhe dizem respeito tendo o objetivo de promover sua inclusão social como cidadã e se fará de acordo com a especificidade de sua idade, devendo ser realizada por profissionais qualificados em processos de escuta adequados às diferentes formas de expressão infantil.

Tomando como base as políticas mencionadas neste capítulo, nota-se um percurso histórico e evolutivo no processo educacional para esta etapa de ensino classificada como Educação Infantil. Em processo de expansão, esta vem ganhando destaque e atenção nos planos de governo e nas políticas de Estado por meio de ações e programas que visam não só ampliar o acesso, mas também, garantir a qualidade do atendimento educativo destinados às crianças de zero a cinco anos de idade.

Percebemos um movimento que vem incorporando aos poucos as demandas sociais e refletindo o conflito que se trava em torno da definição, não apenas da criação e manutenção das condições materiais, quanto também em

torno da definição dos pressupostos conceituais que norteiam o atendimento a esta etapa de ensino. É um movimento, portanto, que está em curso e que reflete também o processo de transformação social em que estamos imersos.

CAPÍTULO 3

OS DESDOBRAMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL: ANÁLISE SOBRE O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2018 - META 1

No capítulo anterior, foi possível analisar as principais políticas públicas criadas no período entre 1994 a 2016, ou seja, entre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB e o Plano Nacional de Educação - PNE, para educação infantil. Tais políticas permitiram o acesso à educação para esta etapa da educação básica, assim como, visou estabelecer uma estrutura educacional que tivesse como propósito focar no pleno desenvolvimento da criança em aspectos educacionais no tocante aos aspectos sociais, culturais e pessoais.

Diante destes acontecimentos, este capítulo tem como propósito apresentar dados que apontem o percurso deste atendimento a partir da análise do documento denominado Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do PNE, fazendo uma síntese crítica da Meta 1 do Plano Nacional de Educação. Nesta meta fica estabelecida que, até o ano de 2016, o Brasil alcance a cobertura plena da população de 4 e 5 anos de idade em pré-escola, como também, a cobertura das crianças de 0 a 3 anos de idade em creche deva alcançar a marca de, pelo menos, 50% até o fim da vigência do Plano (2024).

Partindo desta análise, o próximo tópico descreverá até que ponto avançamos em pontos percentuais após a implementação de políticas que assistem este determinado público, assim como as desvantagens sociais que acometem esta etapa da educação. Toma-se como base de modelo de análise de políticas públicas a fase classificada como monitoramento.

3.1- Análise de dados - Meta 1 do Plano Nacional de Educação

Esta seção tem como objetivo avaliar a evolução dos componentes da Meta 1 do PNE dialogando com as estimativas de atendimento que foram estabelecidas no início de cada plano, para que assim, fosse alcançada a cobertura do atendimento escolar para crianças de 0 a 6 anos na educação infantil.

Para iniciarmos uma leitura desta meta, vale descrever como foi organizada sua estrutura. Com o propósito de traçar uma reta cronológica para esmiuçar os

componentes da Meta 1, (desagregações por regiões geográficas, sexo, localização de residência, raça/cor e renda *per capita*) utilizando a taxa de atendimento escolar aplicada aos dois grupos etários foram consideradas duas nomenclaturas, sendo elas: Indicador 1A: Percentual da População de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche; e Indicador 1B: Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche.

O gráfico 1 tem um recorte cronológico do Indicador 1B, apontando a evolução no atendimento escolar dessa faixa etária (0 a 3 anos) no período de 2004 a 2016.

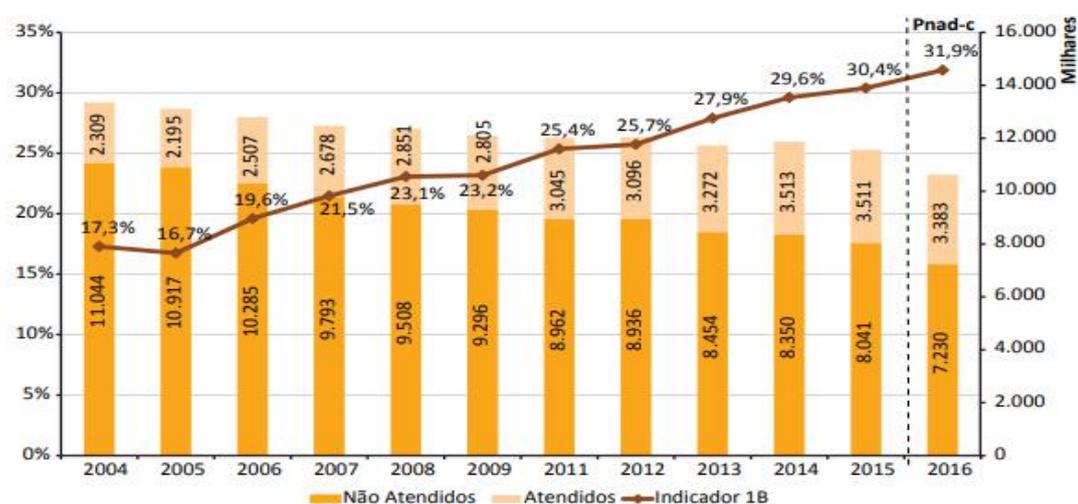


GRÁFICO 1 Número e percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche – Brasil – 2004-2016

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e Pnad contínua/IBGE (2016).

Podemos identificar que no ano de 2004 o atendimento atingia cerca de 17,3% de acordo com as políticas educacionais naquele contexto, tendo a educação infantil a partir desse momento adquirido um olhar mais atento por parte do governo, principalmente, no período de vigência do governo Lula e consecutivamente manteve o mesmo olhar no governo Dilma³, tivemos uma evolução que atingiu 31,9% de atendimento para esta faixa etária.

O gráfico ainda aponta que, no período compreendido entre 2004 e 2016 houve um aumento de aproximadamente 15 pontos percentuais, assim como, é

³ O **Governo Dilma Rousseff** (2011–2016) é o período da história política brasileira que se inicia com a posse de Dilma Vana Rousseff no cargo de presidente, em 1 de janeiro de 2011, após derrotar o candidato do PSDB, José Serra, nas eleições de 2010; passa por sua reeleição em 2014, que garantiu-lhe o direito a um segundo mandato presidencial em 1 de janeiro de 2015 e termina com seu impeachment em 31 de agosto de 2016.

evidente, o aumento da estimativa do número de crianças de 0 a 3 anos atendidas em creche/escola.

Em 2004 o total de crianças não atendidas chegava a 11.044 visto que, em 2016 houve uma queda dessa ausência de atendimento para 7.230 dentro deste quantitativo. Apesar de no ano de 2016 se tenha atingido a cobertura em torno de 32% das crianças, o que representa um número em torno de 3,4 milhões de crianças atendidas, para que se alcance a Meta 1 do PNE, cerca 1,9 milhões de crianças de 0 a 3 anos precisam ser incluídas em creche no Brasil até 2024.

Vale ressaltar que, esse quantitativo seria possível ser atingido se no corte de 2016 o acesso a esse atendimento tivesse chegado ao proposto no início do plano que era atingir pelo menos 50% dessa população, ou seja, metade das crianças de 0 a 3 anos atendidas por creche.

Ao estendermos esta análise ao ponto de vista regional, encontramos fortes indícios de desigualdade de acesso à creche no Brasil. Segundo dados divulgados pela Diretoria de Estudos Educacionais (Dired/INEP), a região Norte representa uma cobertura baixa comparada às demais regiões do país, sendo em torno de 15,8%. Ainda que, o Norte do país tenha avançado em atendimento, continua com um percentual muito abaixo do que é esperado para este decênio, pode-se observar que o crescimento chegou a apenas 7,2% pontos percentuais não chegando nem a metade da evolução de regiões desenvolvidas como o Sul e Sudeste do país.

Ao compararmos à região Nordeste e Centro-Oeste as estatísticas apontam que a uma proximidade em relação ao acesso em instituições de ensino infantil no período em que se concretizou este levantamento. A região Nordeste no ano de 2004 estava numa escala de 17% na oferta desse tipo de atendimento e ao longo de 12 anos obteve uma evolução referente a este acesso de 11,8% atingindo uma cobertura de 28,8% final do ano de 2016.

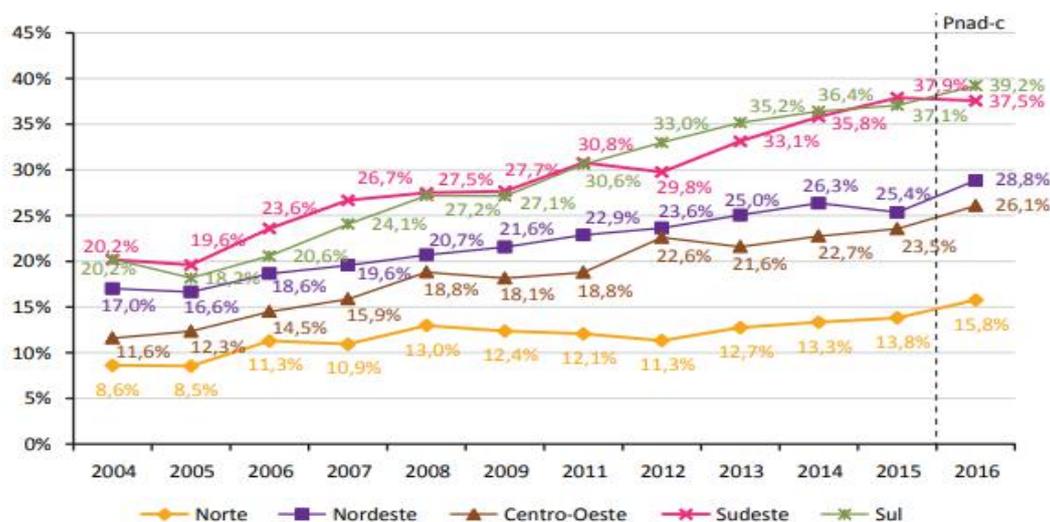


GRÁFICO 2 Percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por grande região – 2004-2016

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e Pnad contínua/IBGE (2016).

Na região Centro-Oeste tinha-se um percentual inicial de 11,6% e após este mesmo período de tempo evoluiu 14,5% e atingiu uma cobertura de cerca de 26,1%. Tanto a região Nordeste quanto a Centro-Oeste obteve um crescimento próximo no que se refere ao quantitativo de crianças presentes em sala de aula, estabelecendo um percentual de diferença de 2,7%. Nas regiões Sul e Sudeste o atendimento de crianças de 0 a 3 anos de idade teve uma cobertura próxima de 40%, proporcionando um cenário de destaque nacional para estas regiões. Podemos apontar que no Sul obteve-se um crescimento de 19 pontos percentuais nos doze anos compreendidos no gráfico acima, pois inicialmente o Sul do país possuía um percentual de 20,2% e evoluiu seu atendimento em torno de 39,2%, de tal modo que, o Sudeste possui um crescimento de 17,5 pontos percentuais comparado ao Sul do país. Tendo inicialmente a mesma taxa inicial e uma evolução de 37,5%.

É evidente que regiões como o Norte do país, com pouco desenvolvimento e que grande parte da população se localizada no interior do estado, em locais isolados, com poucos recursos e dificuldade de transporte, os níveis de desigualdades serão gigantescos, apesar de ter enfrentado um período de retrocesso entre 2008 e 2018 a região conseguiu retomar seu crescimento a partir de 2013.

Vale ressaltar também que, o governo - Governo Lula - deste período contribuiu para que o acesso à educação para as crianças nordestinas dentro desta faixa etária se alargasse, mesmo tendo pouca evolução como mostra nas estatísticas foi o período em que mais houve políticas educacionais para a região Norte.

Ainda retomando essa ideia de desigualdade, o documento traz o indicador de cobertura por local de residência, tratando do acesso na zona rural e urbana. A Diretoria de Estudos Educacionais - Dired/INEP traz um levantamento de que houve um crescimento mais acentuado nas áreas urbanas, aumentando ainda mais à brecha de acesso entre a população rural e urbana que passou de 12,6 p.p em 2004 para 16,8 p.p. em 2016. Esse percentual coletado acentua mais ainda a questão da desigualdade de acesso aos que menos tem condições. Apesar de termos adquirido uma evolução no crescimento do acesso à educação para crianças em creches em zonas rurais com um aumento de cerca de 10,5% a longo desses doze anos ainda, temos marcado no cenário rural a falta de atendimento devido ao pouco número de escolas, pouca escolaridades das famílias, dificuldade de acesso até a escola entre outros fatos que continuam contribuindo para a grande ausência de crianças nas creches, mesmo após esta estratégia política do

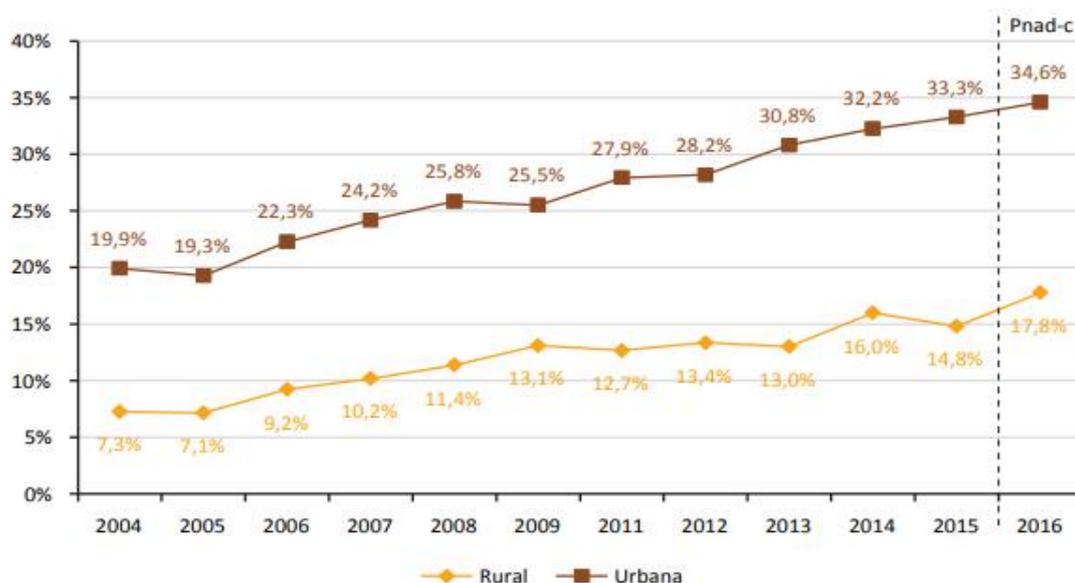


GRÁFICO 3 Percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por localização – Brasil – 2004-2016

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e Pnad contínua/IBGE (2016).

PNE.

Outro aspecto abordado no documento é a desagregação por sexo, fica registrado no relatório que no Brasil não há desigualdades significativas entre meninos e meninas em relação ao acesso no atendimento em creches por parte da população entre 0 e 3 anos de idade no período compreendido de 2004 a 2016.

No ano de 2004 cerca de 17,5% das meninas e cerca de 17,1% de meninos dentro desta faixa etária estavam sendo atendidas dentro deste espaço de tempo, de modo que, em 2016 a dados comprovam o crescimento deste atendimento com resultados significativos e com proximidade estatística demonstrando que, atingiu-se a atendimento para meninas em torno de 31,9% e de meninos em 31,8%.

O relatório ainda aponta sobre a cobertura no atendimento de crianças brancas e negras dentro da faixa etária de 0 a 3 anos de idade com descrição a respeito do crescimento na oferta de educação para a creche nestes doze anos. Contudo, o relatório faz uma análise atrelando a desvantagem de acesso à educação por parte de crianças negra com um percentual de 28,6%, e as crianças brancas com 35,6% de crescimento ao acesso educacional, mostrando que há uma discrepância de vantagem entre estas duas raças, demonstrando 7 pontos percentuais de desvantagem no ano de 2016, corroborando mais uma vez para a desigualdade social neste caso sendo por raça.

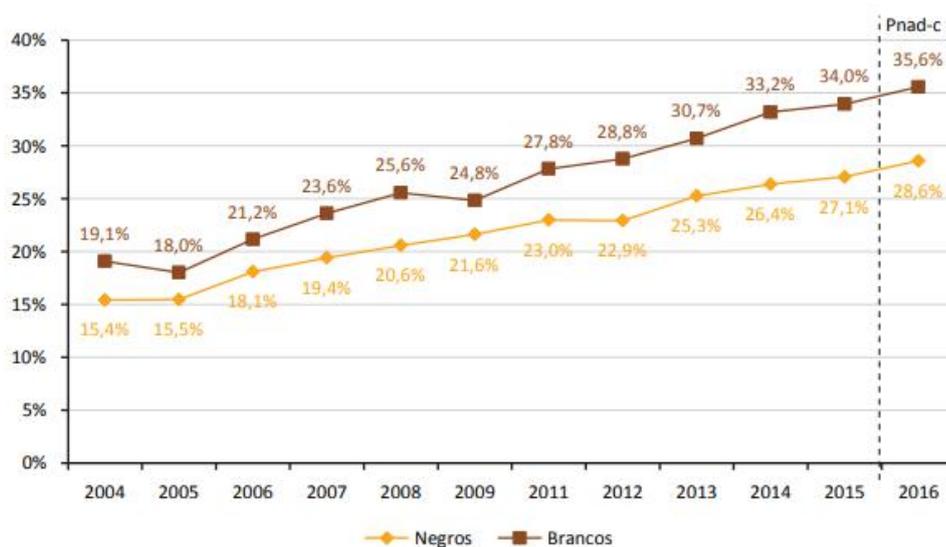


GRÁFICO 4 Percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por raça/cor – Brasil – 2004-2016

Fonte: Elaborado pela Direção/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e Pnad contínua/IBGE (2016).

O documento também expressa a desigualdade de acesso ao atendimento de crianças de 0 a 3 anos de idade entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos em relação a distribuição de renda *per capita* pela.

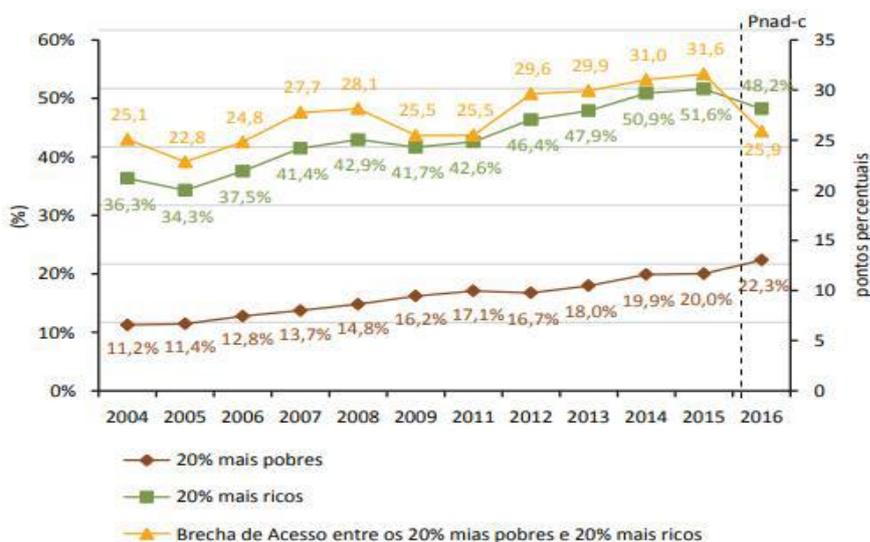


GRÁFICO 5 Percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por quintis de renda domiciliar *per capita* e brecha de acesso entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos – Brasil – 2004-2016

Fonte: Elaborado pela Diretd/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e Pnad contínua/IBGE (2016).

No período entre 2004 e 2016 é observado que houve uma diminuição da brecha de acesso de 5 p.p em relação ao levantamento de 2015, evidenciando a crescente desigualdade a frequência escolar na creche até 2015, indo completamente na contramão do que se está estabelecido na Estratégia 1.2 do PNE que é:

Garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo. (BRASIL, 2014, P.33).

Se até 2024 a meta é atingir uma redução dessa desigualdade em 10 p.p, com o último ponto da série observado em 2015 já se pode afirmar claramente que não chegaremos a este percentual, perpetuando mais uma vez esse histórico de desigualdade no acesso de crianças na creche e pré-escola.

Em uma segunda seção o documento trata-se do Indicador 1A: Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche. O levantamento geral de crianças na pré-escola apresenta que houve uma evolução do indicador de atendimento da cobertura escolar da população entre 4 a 5 anos de idade no período compreendido entre 2004-2016.

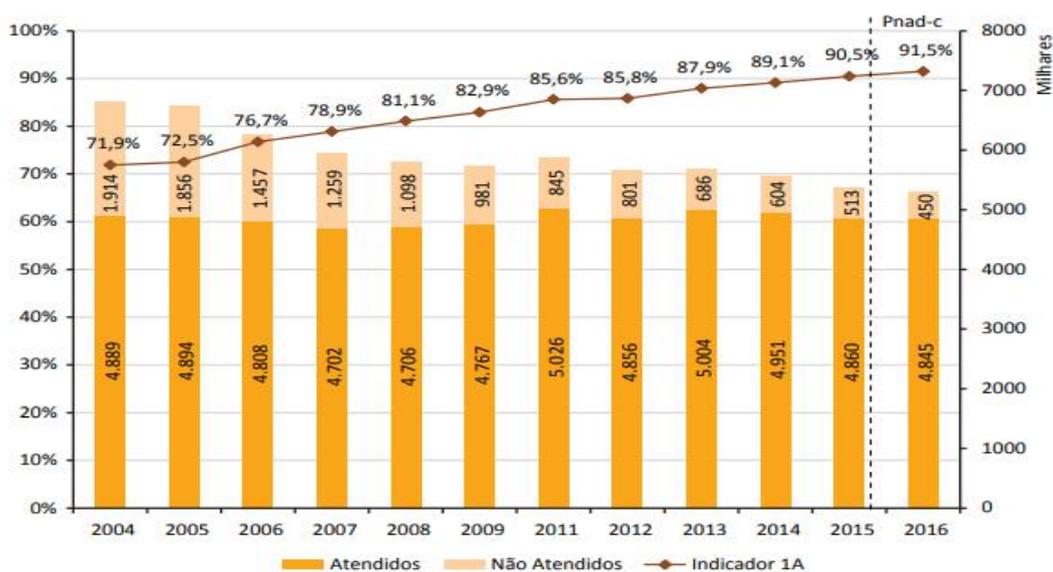


GRÁFICO 6 Número e percentual da população de 4 e 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche – Brasil – 2004-2016

Fonte: Elaborado pela Direção/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e Pnad contínua/IBGE (2016).

De acordo com os dados é explícito que no ano de 2004 71.9% de crianças eram atendidas na pré-escola e após a implementação de políticas públicas para a educação infantil com o intuito de universalizar o acesso a esta população, assim como, promover investimento em políticas de desenvolvimento integral da criança atingiu-se um percentual de 91.5% tendo um aumento de 19,6 p.p no decorrer de doze anos em que se teve um olhar mais atenuado sobre esta etapa da educação básica, vale ressaltar que tais políticas tomaram mais força no período do governo Lula, tanto que, em 2004 havia um quantitativo de 1.914 crianças não atendidas e ao final de 2016 apenas 450 milhares de público não atendido.

Apesar de termos evoluído neste tipo de atendimento ainda assim, não foi alcançado o que a meta estabelecia sobre a universalização do acesso para esta população, para que, tal meta fosse atingida neste período era necessário que cerca de 450 mil crianças dentro desta faixa etária fossem incluídas na pré-escola até final de 2016. No entanto, se as projeções continuarem indicando esse

crescimento contínuo, como posto até o momento, certamente essa universalização seria alcançada entre os anos de 2018 e 2020.

O relatório traz um levantamento da desagregação por região demográfica, fazendo uma relação de atendimento ao longo de doze anos na pré-escola por regiões brasileiras para demonstrar a redução da desigualdade por região em relação ao acesso e cobertura de crianças de 4 a 5 anos no período compreendido entre 2004 e 2016.

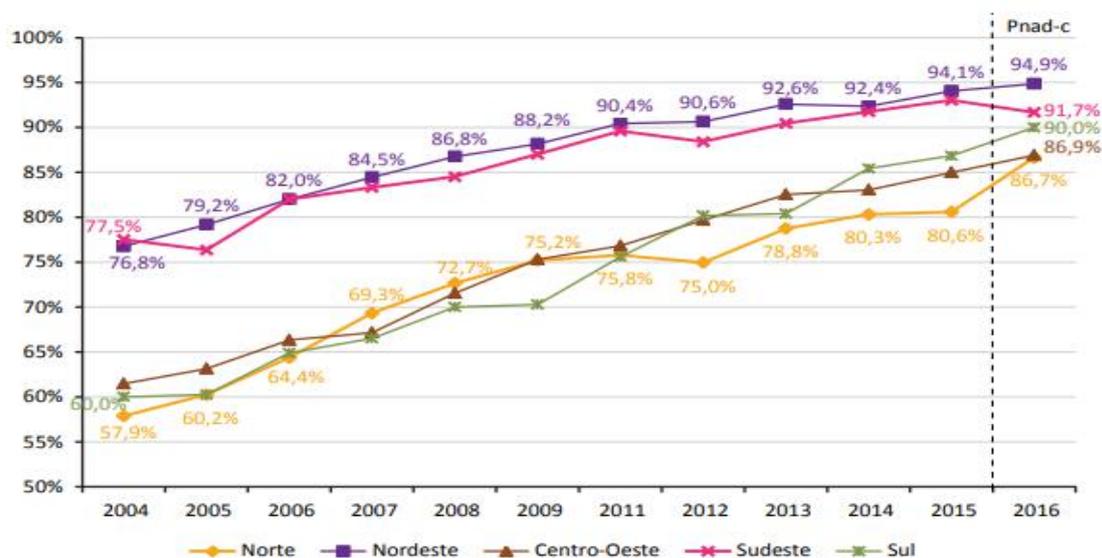


GRÁFICO 7 Percentual da população de 4 a 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por região – Brasil – 2004-2016

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e Pnad continua/IBGE (2016).

Como está claro no gráfico, ao contrário da cobertura de crianças de 0 a 3 anos na creche a região Nordeste apresenta destaque na cobertura ao atendimento de crianças de 4 a 5 anos na pré-escola com aumento de 94.9% neste período, ficando a frente de regiões como Sul e Sudeste que apresentou uma cobertura significativa no atendimento à creche segundo o levantamento feito no Indicador 1B. A região Norte também apresentou um avanço neste atendimento, no início de 2004 tinha apenas 57,9% de frequência escola nesta etapa da educação infantil e ao longo destes doze anos apresentou um aumento de 28.8 p.p alcançando 86.7% de cobertura. A região Centro-Oeste, no início de 2004, possuía um atendimento de cerca de 60% e ao final de 2016 teve uma evolução de 26.9 p.p. , atingindo um aumento de 89.6% em relação a cobertura da população de 4 a 5 anos de idade. A região Sul também obteve um atendimento expressivo neste

período, com acesso inicial de 60% e ao fim do período analisado atingiu cobertura em cerca de 90% com uma evolução de 30 p.p. Já a região Sudeste demonstrou uma realidade diferente das demais regiões, ao invés de apresentar aumento, demonstrou um declínio em relação à frequência à pré-escola, pois no ano de 2016 sofreu uma queda de 2.4 p.p em relação a 2015, tendo iniciando a análise com 76.8% e ao final do período analisado chegou a 91.7% com uma evolução de 14.2 p.p sendo a menor evolução comparada às outras regiões.

É visível que ainda há desigualdade no acesso a este tipo de atendimento (pré-escola), mas apesar de todos os fatores regionais e dimensões políticas contrárias ou a favor, ainda assim, obteve-se um avanço considerável principalmente nas regiões Norte e Nordeste, que sofreram incentivos de políticas públicas educacionais em governos que tiveram vigência neste período, no qual, pretendeu diminuir este déficit de atendimento nestas localidades.

Em relação à coberta de crianças de 4 a 5 anos de idade entre 2004 e 2016 pode-se observar que houve um aumento progressivo de atendimento educacional na área rural, com cerca de 34 p.p. a frente comparando a área urbana, que possui um aumento de aproximadamente 16 p.p. É quase que o dobro de atendimento alcançado na área rural em relação à urbana. Os dados levantados evidenciam que ocorreu a redução da desigualdade de acesso a educação escolar por esse público morador dessas duas áreas, proporcionando uma queda em relação à desigualdade de 20,7 p.p em 2004 para 3,2 p.p. em 2016.

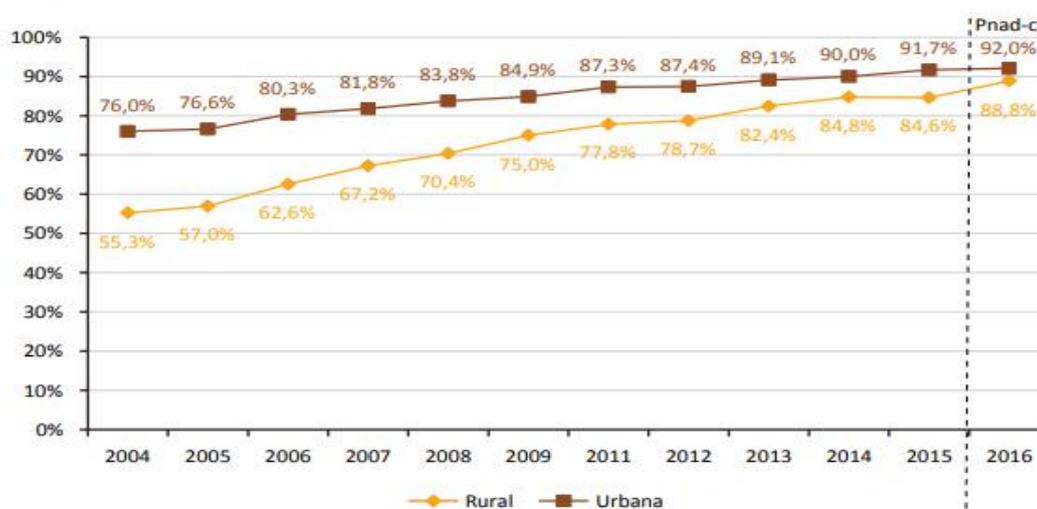


GRÁFICO 8 Percentual da população de 4 a 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por localização – Brasil – 2004-2016

Fonte: Elaborado pela Direção/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e Pnad contínua/IBGE (2016).

Mas uma vez, os dados levantados mostram que este período de novos olhares para a educação infantil proporcionou uma mudança neste cenário de desigualdade, pois as políticas criadas neste período focaram na ampliação desse acesso e no desenvolvimento integral do educando, vista que, esse processo foi pensado no governo do ex-presidente Lula, o mesmo tinha uma preocupação com a educação e futuro de crianças e jovens brasileiros, as áreas e regiões onde se tinham maior carência social, menos recursos financeiros e acesso a escolas foram às localidades em que mais se investiu em educação neste governo.

Ainda em relação à desigualdade, o relatório traz uma breve análise sobre a cobertura no acesso a educação de crianças de 4 a 5 anos entre meninos e meninas. Como é apontado não há uma pontuação grotesca de desigualdade entre ambos os grupos, na verdade o que tem ocorrido é um progresso desse atendimento tanto para meninas quanto para meninos. Isso fica claro, no relatório quando o mesmo aponta, que no ano de 2004 72,6% de meninas e 71,2% de meninos frequentavam a pré-escola e no ano de 2016 com o crescimento desta cobertura, grande tendência nacional, os números saltam para 92% para as meninas e 91,1% para os meninos, atingindo uma evolução de cerca de 20 p.p. no acesso para ambos os sexos a educação.

Em relação a desigualdade racial o levantamento feito entre 2004 e 2016 aponta que a cobertura entre brancos e negros atingiu um percentual de vantagem a população negra de 21 p.p. no que se refere a frequência de crianças entre 4 e anos de idade a pré-escola no período analisado, enquanto, a população branca dentro desta faixa etária atingiu 18.4 p.p. Fica explícito nesta análise, que houve uma pequena vantagem para a população negra ao acesso a este atendimento, o que lhes proporcionou uma redução de desigualdade racial entre as crianças brancas e negras de 4 a 5 anos de idade de 4,9 p.p. em 2004 para 2,3 p.p em 2016.

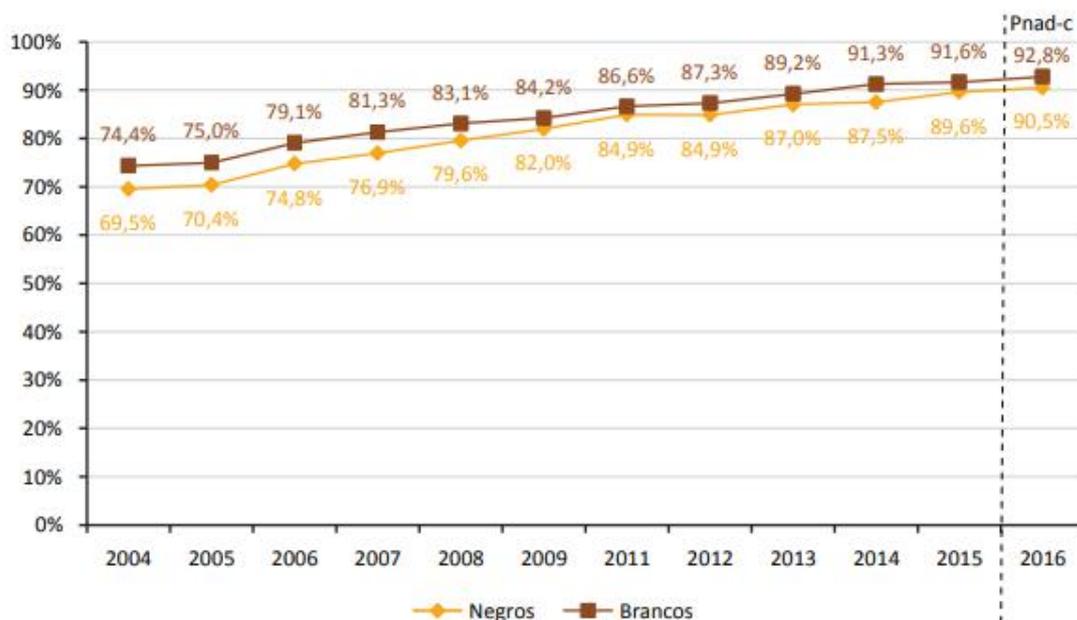


GRÁFICO 9 Percentual da população de 4 a 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por raça/cor – Brasil – 2004-2016

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e Pnad contínua/IBGE (2016).

Por último o relatório vem trazendo uma análise sobre a redução da desigualdade de acesso à educação de crianças entre 4 e 5 anos de idade entre os 20% mais pobre e 20% mais ricos da população.

No levantamento realizado pelo Dired/Inep (2004-2015) aponta-se que houve uma redução dessa desigualdade de 28,5 p.p em 2004 para 7.3 p.p em 2016, visto que, inicialmente a população mais pobre tinha um atendimento de 62,9% e atingiu um percentual de acesso de 89,1%, tendo uma evolução de 26.2 p.p. e em contrapartida, a população mais rica que tinha uma cobertura de 91,4% em 2004 atingiu 96,4% de acesso adquirindo uma evolução de apenas 5 p.p.

Estes dados reforçam mais uma vez que, neste período de doze anos analisado muito se investiu em políticas públicas para a população mais pobre d onde havia se altos índices de desigualdade.

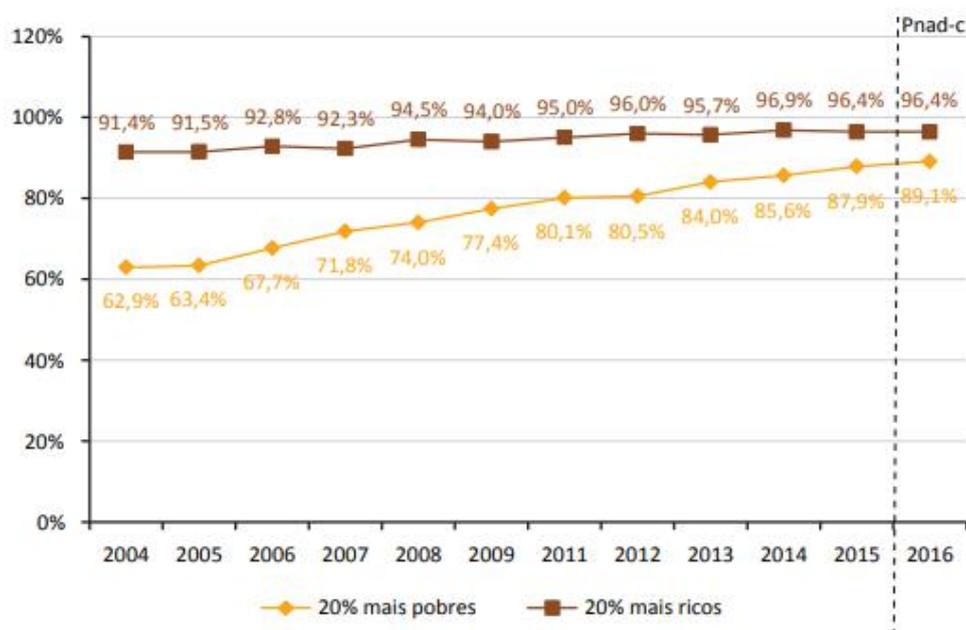


GRÁFICO 10 Percentual da população de 4 a 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche, por quintis de renda domiciliar *per capita* – Brasil – 2004-2016

Fonte: Elaborado pela Direção de Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e Pnad contínua/IBGE (2016).

Com base nesses levantamentos é perceptível, notar que, houve avanços significativos em relação à cobertura da educação infantil para as crianças de 0 a 5 anos de idade, ou seja, tanto na creche quanto na pré-escola a partir de políticas públicas que sucederam a Lei 9.394/96 (LDBen) e a partir das propostas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE) que fixou estratégias que colaborassem para o aumento do acesso a esta etapa da educação básica principalmente nas localidades onde tinha-se altos níveis de desigualdades educacionais.

Apesar de ter-se evoluído, os dados apresentados ainda apontam que os níveis de desigualdades grandes entre regiões, área urbana e rural, negros e brancos assim como, para pobres e ricos. A conclusão desses dados é reafirmada com o apontamento de Rosenberg (1999), na qual, comenta que no Brasil, a desigualdade apresenta diversas faces, não se resumindo somente às diferenças sociais e econômicas, mas expressando-se também nas discriminações de etnia e gênero, nos contrastes entre a cidade e o campo e entre as regiões do país.

Essa desigualdade ainda está presente na realidade de pessoas com menos oportunidades e menos consciência de acesso a seus direitos. Mesmo com crescimento na cobertura da educação infantil, para que consigamos ir de encontro

com a evolução prevista na Meta 1 do PNE, necessita-se de criação de novas políticas públicas que estimulem os municípios a priorizar o atendimento em creche e pré-escola aos que possuem renda mais baixa e dispõem de pouco recurso local.

Apesar de não termos alcançado a percentual de atendimento que a Meta 1 estabeleceu no fim de 2016, análise feita durante a construção do relatório mostra que até 2020 atingiremos a universalização de atendimento às crianças de 4 a 5 anos e esperamos que com essa ampliação total de cobertura haja uma redução ainda maior da desigualdade de acesso a educação para os que menos tem recursos financeiros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a Constituição Federal de 1988 e a implementação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBen) emergiram pautas com inúmeros benefícios na área da educacional especificamente ao que se refere à educação infantil. Com estes benefícios, houve a garantia do direito da criança pequena (0 a 5 anos de idade) em receber atendimento educacional em creche e pré-escola, proporcionando a superação de vertentes voltadas ao atendimento puramente assistencial às crianças pequenas.

Com a presente pesquisa foi possível entender que como os movimentos por parte da sociedade em geral e de profissionais da educação, mas também os estudos realizados nos anos 90 favorecem o surgimento de uma legislação educacional direcionada para a Educação Infantil, de forma que, previsse a ampliação e a garantia de acesso à população de baixa renda à educação, assim como, considerando a educação como direito e, focando em aspectos que garantam seu desenvolvimento integral.

Durante a pesquisa foram levantados dados que evidenciam que entre 2004 e 2016 o acesso à educação teve um avanço significativo devido à criação de políticas que visam de fato garantir o direito à educação. Apesar de termos evoluído neste aspecto, ainda é possível perceber que ainda há uma ausência na cobertura entre negros, pobres e em determinadas regiões do Brasil, que desencadeia e reflete um processo crescente de desigualdade educacional.

Para continuarmos evoluindo na cobertura do atendimento a essas crianças, é preciso que haja a criação de leis que estimulem os municípios a oferecer com extrema prioridade as creches. Com esta devida atenção, pode ser que a tendência de crescimento no atendimento e diminuição de desigualdade na educação por classe social se consolide de acordo com o que está proposto na Meta 1 do PNE.

A pesquisa, além de levantar dados que quantificasse o acesso à parte da população à educação infantil, sensibilizou meu olhar para uma perspectiva política sobre esta etapa da educação básica, movendo meu olhar de uma visão estritamente pedagógica para um olhar mais crítico sobre este assunto através de uma base teórica, que gerou a compreensão do contexto histórico, juntamente com os referenciais teóricos de cunho legal, permitindo o entendimento sobre como foram instauradas estas políticas ensino ao longo desses últimos vinte anos.

E assim com o trabalho realizado diante das leituras efetuadas e a partir do referencial teórico analisado, buscarei entender numa futura pesquisa o que os dados apontam em relação ao acesso a esta etapa da educação básica após 2016, a partir da transição de governo e da atual conjuntura econômica e política do país.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]** Brasília, DF, Ano CXXVI, nº 191, p. 1 – Anexo.

Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. – Brasília, DF : Inep, 2018. Meta 1, p.17-36.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, v. 134, n. 248, 23 dez. 1996. Seção I, p. 27834-27841.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil**. Brasília: MEC, SEB, 1998.

_____. Conselho Nacional de Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Brasília, 2009.

_____. FNDE. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Programas. Proinfância**. Apresentação. Disponível em: Acesso dez. 2018.

_____. Presidência da República. **Plano Nacional da Educação**. Subchefia para assuntos jurídicos. Brasília: Casa Civil, 2001. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm> Acesso: dez. 2018.

_____. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2009. Disponível em: Acesso: nov. 2018.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial curricular nacional para a educação infantil**. Brasília: MEC/SEF, 1998. Disponível em: Acesso: nov. 2018.

_____. Ministério da Educação. **FUNDEB**. Apresentação. Disponível em: Acesso: nov. 2018.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução/CD/FNDE nº 006 de 24 de abril de 2007**. “Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional...”. Disponível em: Acesso nov. 2018.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros básicos de infra-estrutura para instituições de educação infantil**. Brasília: MEC, SEB, 2006. Disponível em: Acesso: nov. 2018.

Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil**. Vol. I. Brasília, 2006. Disponível em: Acesso: nov. 2018.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação**. Brasília: MEC, SEB, 2006. Disponível em: Acesso: nov. 2018.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. “Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009...” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm> Acesso nov. 2018.

_____. Presidência da República. Lei 9.394/96. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: Casa Civil, atualização 2013. Disponível em: Acesso: dez. 2018.

_____. Presidência da República. Lei 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. “**Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394...**”. Disponível em: Acesso dez. 2018.

_____. Presidência da República. **Plano Nacional da Educação**. Subchefia para assuntos jurídicos. Brasília: Casa Civil, 2001. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm> Acesso: dez. 2018.

CAMPOS, Maria Malta, FULLGRAF, Jodete; WIGGERS, Verena. **Qualidade na educação infantil: alguns resultados de pesquisas**. Brasília: UNESCO, 2004. (Texto elaborado para o projeto Revisão de Políticas e Serviços de Educação Infantil no Brasil, mimeo.)

DIDONET, Vital. Creche: a que veio, para onde vai. In: Educação Infantil: a creche, um bom começo. **Em Aberto/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais**. V 18, n. 73. Brasília, 2001. p. 11-28.

EDUARDO, Salomão Conde. **Abrindo a caixa: dimensões e desafios na análise de políticas públicas**. Revista Pesq. Debate, Minas Gerais. v. 2, n. 2 (2012).

FARIA, Ana Lucia Goulart. **Educação pré-escolar e cultura**. São Paulo: Cortez, 1999.

FLORES, Maria Luiza. **Movimentos na construção do direito à Educação Infantil: histórico e atualidade**. In: Dossiê infância e Educação Infantil. Revista Educação, Rio Grande do Sul, v. 35, n. 1, p. 25-38, jan./abr. 2010. Disponível em: Acesso out. 2018.

MULLER, Pierre, **Politiques Publiques**, Paris, Presses Universitaires de France - PUF, 2003.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Das políticas de governo à política de Estado: Reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira**. In: Educ. Soc., Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, 2011.

ROSEMBERG, Fulvia. **A criança pequena e o direito à creche no contexto dos debates sobre infância e relações raciais**. In: Educação Infantil, Igualdade racial e diversidade: aspectos políticos, jurídicos, conceituais. São Paulo: Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades. CEERT, 2012. p.12-46.

RIZZO, Gilda. **Creche: organização, currículo, montagem e funcionamento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (orgs.) **Políticas públicas; coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v2

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 21. Ed. Ver. e ampl. – São Paulo: Cortez, 2000.

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

VIEIRA, Livia Maria Fraga. **A Educação Infantil e o Plano Nacional de Educação: As propostas da CONAE 2010**. Revista Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 809-831, jul.- set.2010. Disponível em: Acesso out. 2018.