



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO - FAGED
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - PPGED
DOUTORADO INTERINSTITUCIONAL EM EDUCAÇÃO - DINTER**

CARMEN LÚCIA DE SOUSA LIMA

**POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE TERESINA-PIAUI
(2006 -2016): MODELOS DE GESTÃO E EXPANSÃO DA OFERTA**

UBERLÂNDIA

2019

CARMEN LÚCIA DE SOUSA LIMA

**POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE TERESINA-PIAUI
(2006 -2016): MODELOS DE GESTÃO E EXPANSÃO DA OFERTA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Educação.

Linha de pesquisa: Estado, Políticas e Gestão da Educação

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva

UBERLÂNDIA

2019

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

L732 Lima, Carmen Lucia de Sousa, 1965-
2019 Políticas de Educação Infantil no Município de TeresinaPiauí
(2006-2016): [recurso eletrônico] : Modelos de Gestão e Expansão da
Oferta / Carmen Lucia de Sousa Lima. - 2019.

Orientadora: Marcelo Soares Pereira da Silva.
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-
graduação em Educação.

Modo de acesso: Internet.

Disponível em: <http://doi.org/10.14393/ufu.te.2019.2565>

Inclui bibliografia.

1. Educação. I. Silva, Marcelo Soares Pereira da, 1962-,
(Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em
Educação. III. Título.

CDU: 37



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Educação

Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1G, Sala 156 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
 Telefone: (34) 3239-4212 - www.ppged.faced.ufu.br - ppged@faced.ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Educação				
Defesa de:	Tese de Doutorado Acadêmico, 52/2019/242, PPGED				
Data:	Dezessete de dezembro de dois mil e dezenove	Hora de início:	14:15	Hora de encerramento:	18:00
Matrícula do Discente:	11613EDU049				
Nome do Discente:	Carmen Lucia de Sousa Lima				
Título do Trabalho:	"POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE TERESINA-PIAUÍ (2006-2016): MODELOS DE GESTÃO E EXPANSÃO DA OFERTA"				
Área de concentração:	Educação				
Linha de pesquisa:	Estado, Políticas e Gestão da Educação				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	"Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios dos estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais no período de 2007 a 2011."				

Reuniu-se no Anfiteatro/Sala 1G145, Campus Santa Mônica, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Educação, assim composta: Professores Doutores: Luís Carlos Sales - UFPI; Maria Carmem Bezerra Lima - UESPI; Lucia de Fatima Valente - UFU; Maria Simone Ferraz Pereira - UFU e Marcelo Soares Pereira da Silva - UFU, orientador(a) do(a) candidato(a).

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Dr(a). Marcelo Soares Pereira da Silva, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato(a), agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovada.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Soares Pereira da Silva, Professor(a) do Magistério Superior**, em 17/12/2019, às 18:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Maria Simone Ferraz Pereira, Membro de Comissão**, em 17/12/2019, às 18:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Lucia de Fatima Valente, Membro de Comissão**, em 17/12/2019, às 18:01, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **MARIA CARMEM BEZERRA LIMA, Usuário Externo**, em 19/12/2019, às 11:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **LUÍS CARLOS SALES, Usuário Externo**, em 19/12/2019, às 12:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1760444** e o código CRC **88967A12**.

Aos meus pais, que me deram a vida e as condições para que eu tivesse acesso ao conhecimento.

Ao meu filho, Pedro Vitor, minha motivação nesse desafio.

Ao meu esposo, Marcos Willians, grande incentivador.

A todas as crianças, em particular à pequena “Helena”, fonte de inspiração.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que pela minha fé se fez presente durante essa caminhada. Apesar das dificuldades, a sua presença constante me fez superá-las;

Ao meu pai, Raimundo (*in memoriam*), que, mesmo não estando mais nesse plano, permanece em mim, me fortalecendo, me incentivando, vibrando com as minhas conquistas, como sempre o fez;

À minha mãe Lúcia, que com o seu amor, cuidado e carinho tornou esse processo mais suave;

A toda a minha família, irmãs, irmão, cunhados, cunhada, sobrinhos e sobrinhas, que sempre torceram por mim;

Ao meu esposo Marcos, pela compreensão e carinho;

Ao meu filho Pedro Vitor, que soube entender as minhas ausências;

À minha sogra, Ana Niza, que mão mediu esforços ao se propor em cuidar do meu filho durante a minha ausência por ocasião do estágio obrigatório em Uberlândia-MG;

Ao meu orientador, professor Doutor Marcelo Soares Pereira da Silva, pela relação de amizade, respeito e confiança e que, com a sua sensibilidade e competência, soube conduzir-me nesse processo;

Ao professor Doutor Luís Carlos Sales, pela disponibilidade, e porque, nos momentos de incertezas, soube apontar caminhos seguros;

À professora Doutora Eliana de Sousa Alencar Marques, pela amizade e pelas excelentes contribuições;

À amiga Samara, pelo apoio e incentivo;

A todos/as os/as professores/as do Dinter em Educação;

A todos/as os/as colegas do Dinter em educação pelo companheirismo e apoio que tornaram esse processo menos solitário, em especial à Keylla Melo, pela parceria;

À banca examinadora, pelo acolhimento ao convite para mais essa tarefa;

Às Técnicas da Semec, sujeitos desta pesquisa, pela disponibilidade e colaboração;

À Secretaria Municipal de Educação e Cultura (Semec), pelas informações fornecidas;

Aos colegas de trabalho do Departamento de Fundamentos da Educação (Defe), pelo apoio;

Aos membros do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas e Gestão da Educação – (Nuppege), pelas contribuições e reflexões acerca da temática.

RESUMO

A presente pesquisa se insere na Linha de Pesquisa de Estado, Políticas e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação e tem como objetivo analisar o desenvolvimento das políticas públicas para Educação Infantil no município de Teresina e suas implicações nos contornos da oferta educacional e dos modelos de gestão que se fizeram presentes nessa etapa da educação básica, no período de 2006 a 2016. A escolha dessa temática justificou-se pela necessidade de ampliar e consolidar estudos sobre a implementação das políticas públicas de Educação Infantil no município de Teresina e sobre o modelo de gestão adotado pelo município, por se constituir em um tema emergente. Além disso, a relevância deste trabalho se justificou pelo fato de se tratar de uma pesquisa localizada na rede municipal de educação de Teresina, pelo seu destaque no cenário educacional brasileiro, no que diz respeito ao cumprimento de metas de atendimento na Educação Infantil e pela política de meritocracia com foco nos resultados. Para isso, contamos com as contribuições de teóricos como Abrúcio (1997, 2010), Alves Mazzotti (2006), Arelaro (2008), Oliveira (2015), Richardson (2014), entre outros. A abordagem metodológica utilizada na pesquisa foi de natureza quali-quantitativa e os procedimentos metodológicos foram de dois tipos de levantamentos: pesquisa de caráter bibliográfico e documental e pesquisa empírica. Empregou-se como instrumentos metodológicos: levantamento documental e bibliográfico relacionados ao tema, e coleta dos dados junto à Secretaria Municipal de Educação de Teresina, a partir de um roteiro com perguntas abertas e fechadas sobre a gestão das políticas implementadas no município a partir de cinco categorias, a saber: planejamento, formação, monitoramento, avaliação e currículo. Além desses procedimentos, foram realizadas entrevistas com as técnicas, gerentes dos pilares: planejamento, formação, monitoramento, avaliação e currículo, da Secretaria Municipal de Educação. Os dados levantados esclarecem como se faz presente, na realidade investigada, a perspectiva gerencialista de estabelecimento de metas e controle por meio de monitoramento, avaliação e regulação pós-burocrática que impõem uma mudança conceitual, alimentada pelos conceitos relacionados à qualidade, competitividade, competência, eficiência e *accountability* (prestação de contas e responsabilização). Nesse sentido, foi possível apreender os contornos que assume a lógica da Nova Gestão Pública no contexto da Educação Infantil no município de Teresina. Igualmente, identificamos durante a pesquisa a invisibilidade da creche no desenvolvimento das políticas de EI no município em tela, com o foco na pré-escola, contribuindo, assim, para que o currículo seja refém da política de avaliação. Do mesmo modo, o processo de investigação possibilitou identificar como as mudanças nos marcos legais da educação básica que atingem as políticas de financiamento da Educação Infantil de modo mais direto produziram impactos no processo de participação do setor privado nessas políticas, especialmente no que se refere à ampliação da oferta de vagas para Educação Infantil no período recortado por esse estudo.

Palavras-chave: Educação Infantil. Gestão. Oferta.

ABSTRACT

The present study falls within the line of research of State, Policies and Management of Education in the Postgraduate Studies in Education and aims to analyze the development of public policies for childhood education in the city of Teresina and its implications in the contours of the education supply and of management models that were present at this stage of basic education, in the period from 2006 to 2016. The choice of this theme was justified by the need to broaden and consolidate studies on the implementation of public policies on Early Childhood Education in the city of Teresina and about the management model adopted by the municipality, per se constitute an emerging theme. Furthermore, the relevance of this study is justified by the fact that a survey located in the municipal network of education of Teresina, by its prominence in the Brazilian educational scenario, with respect to the fulfilment of goals in Early Childhood Education and the policy of meritocracy with focus on results. To do this, we use the contributions of theorists like Abrúcio (1997, 2010), Alves Mazzotti (2006), Arelaro (2008), Oliveira (2015), Richardson (2014), among others. The methodological approach used in the study was qualitative and quantitative in nature, and the methodological procedures were of two types of surveys: survey of bibliographic and documentary character and empirical research. It was used as methodological tools: bibliographic and documentary related to the theme; and collection of data from the Municipal Secretary of Education of Teresina, from a script with open and closed questions about the management of policies implemented in the municipality from five categories namely: planning, training, monitoring, evaluation and curriculum. In addition to these procedures, interviews were held with the techniques, managers of the pillars: planning, training, monitoring, evaluation and curriculum of the Municipal Secretary of Education. The data collected explains how to do this, in reality being investigated, the managerial perspective of setting goals and control by means of monitoring, evaluation and post-bureaucratic regulation imposing a conceptual change, fed by the concepts related to quality, competitiveness, competence, efficiency and accountability (accountability and responsibility). In this way, it was possible to apprehend the contours that assumes the logic of New Public Management in the context of early childhood education in the city of Teresina. Also, we identified during the survey the invisibility of the nursery in the development of policies of the municipality on screen, with the focus on pre-school, thereby helping to ensure that the curriculum is hostage to the evaluation policy. In the same way, the research process enabled to identify how changes in the legal frameworks of basic education which affect the policies of financing of early childhood education of more direct way produced impacts on the process of participation of the private sector in these policies, especially as regards the extension of the offer of vacancies for infant education in the period cut by this study.

Keywords: Early Childhood Education. Management. Offer.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Localização de Teresina.....	146
Figura 2- Mapeamento categorial.....	151

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Número de alunos matriculados na rede pública municipal de Teresina entre os anos de 2006 e 2016	128
Gráfico 2- Despesas contratuais com a educação infantil em valores nominais	136
Gráfico 3- Frequência das categorias	138

LISTA QUADROS

Quadro 1 - Programas federais criados para atender a educação infantil - segundo conceito ampliado de Libâneo (2012) e UNESCO (2018)	99
Quadro 2 - Educação Infantil: Metas de Cobertura.....	103
Quadro 3 - O financiamento da educação e da educação infantil: aspectos legais	110
Quadro 4 - Fatores de ponderação estabelecidos para as diferentes modalidades de atendimento na educação infantil no Fundeb (2007- 2009)	118
Quadro 5 - Disposição da oferta de educação infantil em Teresina	149

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Atendimento da Educação Infantil no Brasil (2006-2016)	93
Tabela 2- Estimativa do percentual do investimento público total em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por nível de ensino - Brasil (2000-2015).....	105
Tabela 3- Matrículas em instituições de ensino infantil (creches e pré-escolas) da rede privada no Brasil (2006-2016).....	126
Tabela 4- Número de alunos matriculados na rede pública municipal de Teresina entre os anos de 2006 a 2016*	128
Tabela 5- Estabelecimentos de Educação Infantil no município de Teresina-PI	130
Tabela 6- Total de estabelecimentos de Educação Infantil no Brasil e no Piauí.....	131
Tabela 7 - Evolução das matrículas de educação infantil por dependência administrativa em Teresina	132
Tabela 8-Matrículas em instituições de educação infantil conveniadas (creches e pré-escolas) da rede privada de Teresina	134
Tabela 9- Categorias de despesas constantes nos contratos firmados pela Semec no período – 2006 a 2016	135
Tabela 10- Frequência das categorias constantes nos contratos firmados pela Semec no período 2006 a 2016	137
Tabela 11 - Subvenções sociais	140

LISTA DE SIGLAS

ADHB	Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CAQi	Custo Aluno-Qualidade Inicial
CEB	Câmara de Educação Básica
CEE	Conselho Estadual de Educação
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CF	Constituição Federal
CGE	Campanha Global pela Educação
Clad	Centro Latino Americano para o Desenvolvimento
CME	Conselho Municipal de Educação
Cmei	Centro Municipal de Educação Infantil
CNE	Conselho Nacional de Educação
Coedi	Coordenação-Geral de Educação Infantil
Conai	Comferência Nacional de Educação
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil
Deed	Diretoria de Estudos Educacionais
DOM	Diário Oficial do Município
DPI	Desenvolvimento da Primeira Infância
EC	Emenda Constitucional
EI	Educação Infantil
EPT	Educação Para Todos
EUA	Estados Unidos da América
Finbra	Finanças do Brasil
FJP	Fundação João Pinheiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
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
IAB	Instituto Alfa e Beto
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
Mare	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MEPT	Movimento Educação para Todos
Mieib	Movimento Interfóruns da Educação Infantil no Brasil
MP	Medida Provisória
NGP	Nova Gestão Pública
NUPPEGE	Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas e Gestão da Educação
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
OEI	Organização de Estados Iberoamericanos
ONGS	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Plano de ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDET	Plano Decenal de Educação para Teresina
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Plano Municipal de Educação
PMT	Prefeitura Municipal de Teresina
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar
Pnate	Programa Nacional de Transporte Escolar

PNBE	Programa Nacional Biblioteca na Escola
PNE	Plano Nacional de Educação
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Parceria Público Privada
Proinfância	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
Saethe	Sistema de Avaliação Educacional de Teresina
SEB	Secretaria de Educação Básica
Semcad	Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente
Semec	Secretaria Municipal de Educação e Cultura
Semtcas	Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e de Assistência Social
Siop	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SME	Sistema Municipal de Educação
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
1.1	PRESSUPOSTOS TEÓRICOS-METODOLÓGICOS E EPISTEMOLÓGICOS .	29
1.2	PERCURSO METODOLÓGICO	32
1.2.1	Pesquisa exploratória e documental	33
1.2.2	Pesquisa empírica: entrevistas com técnicos (gerentes) da Secretaria Municipal de Educação Semec e do Centro de Formação Professor Odilon Nunes.....	34
1.2.3	Análise dos resultados	35
1.3	A ESTRUTURA DA TESE	38
2	ESTADO E EDUCAÇÃO: DAS CRISES DO CAPITALISMO À ORGANIZAÇÃO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA	39
2.1	AS CRISES DO CAPITAL E A DECADÊNCIA DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL.....	40
2.2	A REESTRUTURAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: DO NEOLIBERALISMO AO NOVO- DESENVOLVIMENTISMO.....	44
2.3	A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO À LUZ DA NOVA GESTÃO PÚBLICA .	55
2.4	O SISTEMA FEDERATIVO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO	67
3	CAMINHOS DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS, POLÍTICOS E LEGAIS	73
3.1	A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: BREVE INCURSÃO HISTÓRICA E POLÍTICA.....	74
3.2	O PAPEL DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL	83
3.3	A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: MARCOS POLÍTICOS E LEGAIS	95
3.3.1	O PNE (2014-2024) e a ampliação da oferta de Educação Infantil.....	102
	EM ATÉ 10 ANOS ATENDER	103
4	FINANCIAMENTO E MERCANTILIZAÇÃO: GESTÃO E EXPANSÃO DO ATENDIMENTO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE TERESINA-PI.	108
4.1	O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E SEUS EFEITOS NA EXPANSÃO DA OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL.....	110

4.2 O AVANÇO DO PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	119
4.3 A EVOLUÇÃO DO ATENDIMENTO NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE TERESINA	127
4.3.1 Convênios, despesas, frequência.....	134
4.3.2 REPASSES, SUBVENÇÕES SOCIAIS, FINANCIAMENTO	139
5 MATERIALIZAÇÃO E GESTÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NA REDE PÚBLICA DE EDUCAÇÃO DE TERESINA.....	144
5.1 O MUNICÍPIO DE TERESINA.....	146
5.2 A REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE TERESINA-PI: ÊNFASE NA EDUCAÇÃO INFANTIL.....	148
5.3 A ORGANIZAÇÃO DA GESTÃO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE TERESINA.....	150
5.3.1 Planejamento.....	151
5.3.2 Formação.....	155
5.3.3 Monitoramento	164
5.3.4 Avaliação	168
5.3.5 Currículo	173
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	180
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	187
APÊNDICES	2081
APÊNDICE A- ENTREVISTA	2092
APÊNDICE B- ENTREVISTA	2114
APÊNDICE C- ENTREVISTA	2136
APÊNDICE D- ENTREVISTA	2158
APÊNDICE E- ENTREVISTA	21720
ANEXOS	2192
ANEXO A- TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	2203
ANEXO B- TERMO DE CONFIDENCIALIDADE.....	2236
ANEXO C-SOLICITAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA PESQUISA	2247
ANEXO D - AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE PESQUISA.....	228
ANEXO E- PARECER CEP	2269

1 INTRODUÇÃO

A educação cumpre um papel determinante dentro da estrutura social, portanto, a serviço da “sociedade”. Isto porque, em tese, a educação e a escola assumem uma função social importante, visto que o acesso do indivíduo a estas propicia a construção de uma sociedade mais igualitária e mais justa, além de serem importantes fatores de mudanças sociais. Ocorre que a educação que temos não tem exercido o seu poder de modificar a estrutura social vigente; mais do que isso, geralmente confirma e sustenta essa estrutura. Isso porque o modelo de educação tem se limitado a reproduzir no seu escopo a desigualdade de oportunidades que caracteriza a estrutura da sociedade de classes.

Ao acessar o sistema escolar, os(as) alunos (as) trazem consigo as marcas de uma difícil realidade e com poucas chances de ser modificada, já que para estes (as), as possibilidades e oportunidades são adversas, uma vez que ao oportunizar os mais favorecidos com uma maior preparação tanto intelectual, quanto profissional, a educação os confirma e consolida em seus privilégios.

É, portanto, alicerçado nesse modelo de sociedade, que se desenvolveu a política educacional no Brasil. Isso porque as ações que norteiam e definem as diretrizes das políticas educacionais sempre estiveram a serviço da manutenção das desigualdades, agudizando-se com o avanço do capitalismo, pois as políticas são delineadas em prol da sustentabilidade da lógica do capital.

Nesse âmbito, a lógica do mercado passa a prevalecer, inclusive no Estado, para que ele possa ser mais eficiente e produtivo. Logo, se na lógica de mercado o Estado diminui suas responsabilidades, a obrigação com a educação se reduz e passa a ser dividida com a parceria com o setor privado.

Essa temática se constitui em importante linha de investigação e tem sido enriquecida por novas questões e novos problemas de pesquisa, a exemplo das políticas governamentais que envolvem o atendimento, a oferta, o financiamento, a relação público/privado, as relações interfederativas e os modelos de gestão na implementação das políticas municipais, no âmbito da Educação Infantil (EI). Entre tais análises, citam-se os estudos de Abrucio (1997, 2010), Adrião, Correa, Garcia, Bertagna e Borghi (2014), Alves e Silva (2014), Arelaro (2008), Fernandes, Gimenes e Campos (2013), Oliveira (2015), Peroni (2003, 2008), dentre outros.

Ao analisar as políticas educacionais no contexto de redefinição do papel do Estado no Brasil, Peroni (2008) afiança que a gestão educacional é fortemente influenciada pelo ideário neoliberal de que o mercado é parâmetro de qualidade, induzindo muitos sistemas públicos de

ensino a buscarem parcerias com instituições que vendem produtos com a promessa de qualidade. Assim é que João Batista de Oliveira, no livro “A pedagogia do sucesso”, base conceitual do Instituto Ayrton Senna (IAS), advoga que o gerencialismo é considerado o ponto fraco da administração pública brasileira, sobretudo na área da educação, e defende que para o sucesso de um programa escolar é necessário a designação de um coordenador com experiência gerencial e total sintonia com o líder do programa. Portanto, delegar essa função a um professor que está no exercício do magistério para cuidar do programa não é recomendável (OLIVEIRA, 2016).

A gestão da educação pública é uma temática recorrente no âmbito do planejamento e implementação de políticas públicas voltadas para a área da educação. Entretanto, trata-se de um tema ainda pouco explorado no campo da Educação Infantil. É nesse âmbito que buscamos compreender a relação entre as políticas públicas de Educação Infantil no contexto da reforma do Estado brasileiro e o modelo de gestão adotado pelo município de Teresina-PI na implementação dessas políticas.

Considerando que o centro da investigação é analisar as políticas públicas de Educação Infantil em Teresina-PI, faz-se necessário compreender a relação entre Estado e políticas públicas. No sentido mais amplo, política pública, de acordo com Rua (2012, p. 17), se constitui em “uma das resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos”. Assim, toda e qualquer intervenção governamental, antes de se materializar em política pública, passa por decisões, escolhas e planejamento das estratégias de intervenção.

Contribuindo com essa discussão, Höfling (2001) assevera que, para além da produção e execução de instrumentos sofisticados como a avaliação de programas, projetos e até mesmo de políticas públicas, é fundamental pontuar outras questões que a autora denomina de “questões de fundo”, as quais informam, basicamente, as decisões tomadas, as escolhas feitas, os caminhos de implementação traçados e os modelos de avaliação aplicados, em relação a uma estratégia de intervenção governamental qualquer.

Na análise e avaliação de políticas implementadas por um governo, outros fatores de diferente natureza devem ser considerados, sobretudo quando o foco são as políticas de cunho sociais (as de educação, saúde, habitação, saneamento, previdência, etc.), usualmente compreendidas como as que exigem um grande esforço de análise, visto que a avaliação de seu sucesso ou fracasso é algo complexo. Tal complexidade se dá, basicamente, em função do contorno de Estado no qual as políticas sociais se movimentam. Nesse âmbito, torna-se imperativo esclarecer a diferenciação entre Estado e governo.

Para se adotar uma compreensão sintética compatível com os objetivos deste texto, é possível se considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (HÖFLING, 2001, p. 31).

Estado e Governo estão inter-relacionados, na medida em que ao Estado cabe o papel de implementar as políticas governamentais, sem, entretanto, este último ter seu papel reduzido à burocracia pública e a organismos estatais, meros executores de políticas públicas, mas como ente federado responsável pelo planejamento, implementação e manutenção das políticas públicas a partir de um processo de tomada de decisões envolvendo órgãos públicos e diferentes organismos e agentes sociais, como a sociedade civil organizada, no que diz respeito à política implementada. Destarte, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais.

Ao apresentarem ações que determinam um padrão de proteção social implementado pelo Estado, as políticas públicas são caracterizadas também como políticas sociais, ou seja, aquelas que, em princípio, são voltadas para a redistribuição de benefícios sociais visando à redução das desigualdades sociais impostas pelo desenvolvimento socioeconômico. “Mais do que oferecer ‘serviços’ sociais – entre eles a educação – as ações públicas, articuladas com as demandas da sociedade, devem se voltar para a construção de direitos sociais” (HÖFLING, 2001, p. 40). “As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais” (HÖFLING, 2001, P. 31). Já em conformidade com Paiva (2016, p. 24)

a política social nasce e se desenvolve através de relações de poder, como um processo complexo que inclui diferentes atores na relação entre Estado e sociedade, entre o público e o privado, envolve as correlações de forças entre capital e trabalho, e os princípios que regem os direitos de cidadania e suas condições reais de serem efetivados em uma sociabilidade burguesa. É fruto dos movimentos societários, das expressões culturais e da relação com os sistemas econômicos.

Nesse contexto, segundo Höfling (2001), a educação é entendida como uma política pública de cunho social, de responsabilidade do Estado, mas não pensada somente pelos organismos estatais. Isto porque as políticas sociais e a Educação se situam no interior de um

tipo particular de Estado. Trata-se da interferência do Estado, que visa à manutenção das relações sociais e atua conforme o modelo de sociedade e a concepção de Estado.

Nessa perspectiva, é impossível discutir política educacional separada do contexto do Estado capitalista, entendido de maneira ampla sem considerar definições mais apuradas do que seria esse Estado: se democrático liberal, se social-democrático. Porém, Höfling (2001) não se limita em definir Estado e suas funções, mas procura analisar o Estado Capitalista à luz de teorias ligadas às Ciências Sociais, como este pensa e concebe suas políticas sociais e a política educacional. Para tanto, invoca dois autores filiados, respectivamente, ao Marxismo e ao Neoliberalismo, sendo estes: Claus Offe e Milton Friedman.

Na concepção marxista, o Estado e ações estatais estariam exercendo um duplo papel, na medida em que ao mesmo tempo em que estão voltadas para garantir a produção e reprodução de condições favoráveis à acumulação do capital e ao desenvolvimento do capitalismo, por um lado, por outro a ação do Estado capitalista estaria atendendo às reivindicações e demandas dos trabalhadores e dos setores não beneficiados pelo desenvolvimento capitalista.

Nessa direção, Höfling (2001) analisa o pensamento de Claus Offe a partir de uma perspectiva de classe e como uma esfera da sociedade que concentra e manifesta as relações sociais de classe, onde conflitos ocorrem, já que no interior do Estado se situam os diversos interesses de classes que estão relacionados tanto a interesses referentes à acumulação do capital, quanto aqueles relacionados às reivindicações dos trabalhadores, configurando-se, portanto, em uma luta de classes, aproximando-se, assim, da tradição marxista.

Na tradição marxista, as políticas voltadas para a educação atendem a interesses de cunho capitalista, na medida em que o Estado capitalista contemporâneo assume uma função de regulador das relações sociais ao imprimir os interesses das classes dominantes ao traçar políticas sociais que pensam, planejam e fazem intervenções nos espaços escolares. Assim, “em momentos de profunda assimetria nas relações entre os proprietários de capital e proprietários da força de trabalho, o Estado atua como regulador a serviço da manutenção das relações capitalistas em seu conjunto” (HÖLFLING, 2001, p. 33).

Na função de regulador, o Estado capitalista moderno mobiliza políticas sociais que, além de qualificar mão-de-obra para o mercado, têm, ainda, o papel de manter sob controle parcelas da população não inseridas no processo produtivo, através de políticas e programas sociais.

Vale ressaltar que as ações empreendidas pelo Estado não se implementam automaticamente, isso porque, além de interesses diversos, manifestados por diferentes grupos,

as políticas sociais implementadas pelo Estado capitalista contam ainda com movimento e contradições que podem gerar resultados diferentes dos esperados.

Para compreender a natureza da relação entre Estado e política educacional e seus desdobramentos em políticas de governo, Hölfling (2001) lança mão das ideias neoliberais de Milton Friedman que, por sua vez, se inscrevem no liberalismo clássico, dos séculos XVIII e XIX, que concebem as funções do Estado essencialmente voltadas para a garantia dos direitos individuais, sem interferência da vida pública, tampouco na esfera econômica da sociedade. Assim, a propriedade privada é vista como direito natural, entre os direitos individuais dos cidadãos, assim como o direito à vida, à liberdade e aos bens necessários para viver com liberdade. Nesse sentido, o Estado, no capitalismo, não possui poderes para interferir na vida pública, na medida em que este não seria responsável pela instituição nem pela concessão da propriedade privada. Na concepção neoliberal, o Estado exerce o papel de arbitrar os conflitos que surgem na sociedade civil, contrariamente à concepção marxista, cujo Estado atua como regulador dos conflitos e interesses entre proprietários e trabalhadores.

As teses neoliberais absorvem o movimento da história do capitalismo ao retomarem os princípios inscritos pelo liberalismo clássico com a expressão “menos Estado e mais mercado”, ao se referirem ao Estado de Bem-Estar-Social. Nesses termos,

[...] defendem enfaticamente as liberdades individuais, criticam a intervenção estatal e elogiam as virtudes reguladoras do mercado. Ao ressaltarem os fundamentos do individualismo, os neoliberais defendem a iniciativa individual como base da atividade econômica, justificando o mercado como regulador da riqueza e da renda (HÖLFLING, 2001, p. 36-37).

Tais ideias ganharam força e visibilidade com a grande crise do capitalismo na década de 1970, apresentadas como possíveis saídas para a sua superação. Isso porque, para os neoliberais, as políticas públicas sociais, que se constituem em ações do Estado, na tentativa de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista, são consideradas um dos maiores entraves ao desenvolvimento capitalista, e, em grande medida, responsáveis pela crise que atravessa a sociedade. Sendo assim, o Estado interventor constituiria uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, reduzindo a livre iniciativa e a concorrência privada.

Nessa perspectiva, os neoliberais são contrários à universalização de educação pública a todo cidadão, como sendo de responsabilidade do Estado. Isto porque, na visão neoliberal, um sistema estatal de oferta de escolarização compromete, em última análise, as possibilidades

de escolha por parte dos pais em relação à educação desejada para seus filhos (HÖLFLING, 2001).

Dessa forma, a lógica de mercado seria estendida às políticas educacionais na medida em que as teorias neoliberais propõem que o Estado divida ou (transfira) suas responsabilidades com o setor privado, pois assim as famílias teriam liberdade de escolha em relação ao tipo de educação desejada para seus filhos por um lado e, por outro, abrir-se-ia um caminho para estimular a competição entre os serviços oferecidos no mercado, mantendo-se o padrão de qualidade dos mesmos. Trata-se, portanto, de uma estratégia de descentralização de responsabilidade na execução das políticas sociais por parte do Estado, transferindo-a às esferas menos amplas, pois, além de cumprir com os objetivos defendidos pelos neoliberais, já citados em parágrafo anterior, a descentralização é vista como uma forma de aumentar a eficiência e reduzir os custos.

Pontualmente, destacamos que o processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reverbera conflitos de interesses, arranjos e manobras pensados e executados, na maioria das vezes no âmbito das esferas do poder que perpassam as instituições estatais e a sociedade como um todo. Assim é que em um Estado de inspiração neoliberal as estratégias sociais de cunho governamental são revertidas em políticas compensatórias, em programas focalizados, voltados para aqueles que não tiveram oportunidade de fazer suas escolhas, tampouco a efetiva participação nas esferas de decisão. Portanto, mais do que oferecer serviços sociais, dentre eles a educação, o Estado deve articular ações públicas com as demandas da sociedade, voltadas para a construção de direitos sociais de modo a que todos tenham acesso à educação pública gratuita e de qualidade padronizada (HÖLFLING, 2001).

É, portanto, nesse cenário de debates e discussões que envolvem a redefinição do papel do Estado e os seus efeitos na elaboração das políticas de Educação Infantil, tendo como questão central a relação entre a reforma do Estado e os modelos de gestão adotados pelo município de Teresina e as suas implicações na oferta dessa etapa da educação, que esta pesquisa se insere.

Estudar a política educacional direcionada às crianças de 0 a 5 anos constitui terreno fértil para discutir e acompanhar as pesquisas sobre infância, com seus direitos como categoria social, histórica e política, notadamente as mudanças quanto aos modelos de gestão e as ações desenvolvidas pelo poder público no sentido de garantir a oferta e a expansão desse segmento da educação.

Por sua vez, o interesse por este objeto de estudo vem se constituindo em nossa profissão como professora, tanto na Educação Básica quanto no Ensino Superior. Assim, considera-se pertinente acentuar que a motivação para o desenvolvimento da pesquisa se deu a

partir da atuação como docente do Ensino Superior, na área de Fundamentos Políticos e Administrativos da Educação, despertando um grande interesse por leituras e discussões relacionadas às políticas educacionais, levando-me à inserção no Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas e Gestão da Educação (Nuppege)⁵, que tem como principal linha de pesquisa a política e gestão da educação, suscitando o interesse pela pesquisa. Aliado a isso, a experiência como Diretora de Departamento de Ensino da Secretaria Municipal de Educação de Timon-MA constituiu-se em espaço fértil, na medida em que propiciou importantes contribuições no campo das políticas educacionais.

As discussões sobre a Educação Infantil são amplas e envolvem diversos setores da sociedade; além de publicações na área, dos projetos de extensão e de pesquisa, como aqueles desenvolvidos no âmbito do Nuppege, no qual somos membros, na condição de pesquisadora de temas relacionados às políticas que envolvem a Educação Infantil, citamos ainda os movimentos sociais e organizações não governamentais que se dedicam a estudar e a lutar pela causa da infância brasileira, como é o caso do Movimento Interfóruns da Educação Infantil no Brasil (Mieib), no qual militamos em defesa de uma Educação Infantil de qualidade para todos. No âmbito da UFPI, por meio do Programa de Pós-Graduação em Educação, as pesquisas preocupadas com a infância, a criança e a Educação Infantil ainda são escassas e podemos considerar em proporção menor aquelas que têm como foco a implementação de políticas públicas voltadas para a Educação Infantil, por meio das ações adotadas nos municípios. Entre as atividades de extensão, é conveniente sublinhar a participação na organização de eventos do Nuppege e o envolvimento nas atividades anuais da Semana da Ação Mundial (SAM)⁶.

Contudo, a relação com o tema se intensificou com a realização da pesquisa em nível de Mestrado na área da Educação, pela Universidade Federal do Piauí (UFPI), no período de 2006 a 2008, cujo objeto de estudo foi o fazer pedagógico no magistério da Educação Infantil e a relação deste fazer com as questões de gênero. Os estudos mais aprofundados durante o curso de Mestrado contribuíram para ampliar os meus conhecimentos e, dessa forma, propiciaram as condições necessárias para a produção de vários artigos científicos, publicações e participação em eventos com apresentação de trabalhos na modalidade comunicação oral.

A presente investigação justifica-se, ainda, pela necessidade de ampliar e consolidar estudos sobre a implementação das políticas públicas de Educação Infantil no município de

⁵ Nuppege: Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas e Gestão da Educação/UFPI.

⁶ A SAM (Semana de Ação Mundial), lançada pela CGE (Campanha Global pela Educação), é uma iniciativa realizada simultaneamente em mais de 100 países, desde 2003, com o objetivo de envolver a sociedade civil em ações de incidência política em prol do direito à educação. No Brasil, a Semana é coordenada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (SAM, 2017).

Teresina, e o modelo de gestão adotado por este ente federado, por se constituir em um tema emergente. Além disso, a relevância deste trabalho também se justifica pelo fato de se tratar de uma pesquisa localizada na rede municipal de educação de Teresina, pelo seu destaque no cenário educacional brasileiro, no que diz respeito ao cumprimento de metas de atendimento à Educação Infantil e pela política de meritocracia com foco nos resultados da alfabetização de crianças na pré-escola por meio de bonificação aos profissionais das escolas com bom desempenho. Daí, a necessidade de compreender o modelo federativo que rege as relações intergovernamentais e, ainda, como as estratégias indicadas pela Meta 1 dos Planos Nacional e Municipal se articulam com a gestão das políticas de Educação Infantil em Teresina, desencadeando um processo de reflexão crítica sobre a gestão das políticas voltadas para a educação pública brasileira e municipal, com o escopo de discutir o papel do Estado e os efeitos desse processo na organização da oferta de uma Educação Infantil de qualidade.

A pesquisa em tela pressupõe que a gestão das políticas públicas para a Educação Infantil no município de Teresina esteja pautada na concepção de modernização da gestão que vem sendo introduzida no âmbito das reformas educacionais, visando o sucesso escolar, portanto baseada nos resultados e nos indicadores de desempenho. Sendo assim, o modelo de gestão adotado toma como referência à gestão descentralizada, com participação dos usuários/clientes, portanto, baseada nos modelos relativos à gestão no campo empresarial e nos novos delineamentos advindos das orientações dos organismos internacionais e das diretrizes políticas da educação para os países da América Latina.

O novo modelo de gestão denominado de gerencialismo se caracteriza pela flexibilização da gestão, redução dos níveis hierárquicos e aumento na autonomia de decisão dos gestores. Surgiu no contexto das reformas de 1990, tanto nos países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, evidenciando com isso a necessidade de modernização da gestão educacional desde o âmbito ministerial até o âmbito das escolas, consideradas ineficientes e burocráticas. Para garantir a melhoria da qualidade da escola, aumentar sua eficiência, sua eficácia e produtividade, adotou-se como estratégia a descentralização da gestão, que consiste em romper com os modelos centralizados de gestão, dando lugar a estruturas descentralizadas, criando espaços para colegiados e para a participação da comunidade escolar no processo decisório.

Castro (2007), ao utilizar-se das ideias de Abrucio (1997), revela que houve uma evolução na teoria da administração pública gerencial, desde o seu início até os dias atuais. Porém, não se pode afirmar que esses modelos são excludentes, mas, ao contrário, os aspectos positivos de cada teoria são incorporados resultando na seguinte classificação: a) modelo

gerencial puro; b) *Consumerism*⁷; c) *Public Service Orientation*⁸. Embora haja uma incorporação entre os modelos de gestão, a presente pesquisa se identifica mais com o modelo conhecido como *Public Service Orientation*, no qual se defende a substituição do conceito de cliente presente no modelo anterior pelo conceito de cidadão, por ser mais amplo, implicando não só a liberdade de escolher os serviços, mas também direitos e deveres. Isso porque o conceito de consumidor não responde adequadamente ao problema da equidade, valor fundamental na administração pública.

A Nova Gestão Pública - NGP foi introduzida na realidade brasileira no contexto das reformas neoliberais em busca de eficiência no setor público, que aqui elegemos como foco a gestão educacional, considerando que o país está organizado em um modelo federativo, com diferentes orientações políticas e relativa autonomia dos entes federados. Trata-se de um modelo de gestão racional alinhado a uma agenda governamental que prevê práticas de avaliação e de regulação (*accountability*) mais eficientes no acompanhamento da aprendizagem e dos recursos escolares, prevendo a garantia de resultados mais justos.

Segundo Oliveira (2015), o modelo de gestão das políticas sociais caracterizado pela centralização nas mãos da União, transferindo a execução para Estados e municípios, é orientado pela lógica da NGP. Contudo, tal modelo coloca em risco as relações intergovernamentais, visto que, em certa medida, ameaça a dimensão de cooperação prevista na Constituição Federal de 1988, art. 23: “Lei complementar fixará 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 em âmbito nacional” (OLIVEIRA, 2015, P. 630).

Ressaltamos, porém, que o processo constituinte brasileiro foi orientado pelo enfraquecimento da noção de direitos e da concepção de público preconizados pelas reformas de 1980 e, posteriormente, as de 1990, cujo processo de privatização de serviços públicos como telefonia, energia, água, etc. modificou o comportamento do cidadão frente à oferta de bens e serviços essenciais, que passou a ser ditada por uma lógica de mercado. Porém, no caso específico da educação, a reorientação da condução das políticas sociais veio acompanhada da focalização da oferta e da descentralização que ocorreu nas dimensões administrativas, financeira e pedagógica.

⁷ Esse modelo é marcado, basicamente, por duas grandes transformações: a dinâmica intragovernamental que priorizou os conceitos de flexibilidade, planejamento estratégico e qualidade; e a adoção de serviços públicos voltados para os anseios dos clientes consumidores. Nessa fase, [...] é incorporado o conceito de qualidade aos serviços públicos (CASTRO, 2007).

⁸ Os conceitos chaves são *accountability* e equidade na prestação de serviços públicos, o que nos remete ao conceito de cidadania, que requer uma participação ativa na escolha dos dirigentes na elaboração das políticas e na avaliação dos serviços públicos.

No plano educacional, a realidade brasileira convive com uma relativa autonomia tanto dos Estados quanto dos municípios, refletindo, assim, em orientações políticas distintas, quando políticas dirigidas à competição e à busca da eficiência no desempenho dos alunos nos exames em larga escala contradizem a agenda governamental promovida pelo governo federal, no caso dos programas de inclusão social que visam à justiça social. Assim é que alguns estados e municípios têm adotado políticas para o cumprimento de metas de eficiência, mediante premiação, por meio de incentivos materiais aos docentes e às escolas de acordo com o desempenho dos seus alunos (OLIVEIRA, 2015).

Nessa perspectiva, Lustosa (2013), ao pesquisar a Meritocracia na Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina, indica que se trata de uma política inspirada em um movimento de responsabilização ensaiado tanto no Brasil quanto em outros países, principalmente nos Estados Unidos, que consiste na inclusão nos orçamentos das redes de ensino, o pagamento de prêmios e bonificações aos profissionais do magistério em função do desempenho dos docentes, dos alunos e/ou das escolas.

Particularmente em Teresina, a gestão da educação vem sendo orientada por um conjunto de medidas implantadas dentro da lógica do planejamento estratégico, que teve início com a Gratificação do Desempenho Escolar, que consistiu em um “*Ranking* das Escolas Municipais”, regulamentado pela Lei nº. 3.089/2002, cuja vigência perdurou até 2005, com a sua substituição quando da aprovação da Lei nº 3.514/2006 que instituiu a Premiação de Desempenho Escolar às escolas da Rede Pública Municipal de Ensino de Teresina. Posteriormente, esta lei foi revogada pela Lei nº 4.019/2010, que instituiu o Prêmio Equipe Escolar Nota 10 aos profissionais envolvidos nos resultados alcançados pelas Unidades de Ensino no Prêmio Professor Alfabetizador ou no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), nas Escolas da Rede Pública Municipal de Teresina. Para Lustosa (2013), outra prática meritocrática que se manteve por muito tempo no contexto da rede pública municipal de ensino foi o Prêmio Professor Alfabetizador, que teve início em 2004, ano em que foi criado, até a sua última edição em 2014. A Educação Infantil foi incluída somente em 2008, sendo que para os alunos do II Período foi definido que a avaliação aconteceria uma única vez, no final do ano.

Nessa perspectiva é que situamos *O programa de Valorização do Mérito na Educação Infantil*, em sua versão atual, instituído pela Lei nº 4.668/2014, que prevê incentivos pecuniários a diretores, com um reajuste de 70% em sua gratificação, bem como de toda a equipe escolar, por meio do referido programa. Sobre essa questão, em recente reportagem no *site* oitomeia.com.br, o Secretário municipal de educação de Teresina assim se pronunciou:

O valor distribuído entre as equipes escolares com melhores desempenhos passou de R\$ 2 milhões em 2014 para R\$ 5 milhões este ano. A cada edição avançamos no número de escolas contempladas. Essas pessoas orgulham a cidade, merecem ser aplaudidas e valorizadas. Hoje somos exemplo de um trabalho bem feito, com crianças lendo aos 5, 6 anos de idade [...] (SITE OITOMEIA, 2019).

Nesse trecho da reportagem, a prática meritocrática é flagrante, visto que o município premia toda a equipe escolar por meio de incentivos materiais, mediante o desempenho das crianças. A propósito dessa discussão, a pesquisa em nível de mestrado desenvolvida por Anjos (2018) sobre a gestão de programas voltados para a aquisição de sistemas privados de ensino, cuja problemática refere-se aos rumos que o trabalho docente tomou com a implantação do Programa Alfa e Beto Pré-escola II na Rede Municipal de Educação de Teresina pela via da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (Semec), identificou que a implantação do referido programa, no âmbito da Educação Infantil, se caracteriza como um processo de privatização do tipo *exógena e endógena*⁹, considerando as influências que exerce sobre a gestão dessa etapa de ensino, bem como sobre o corpo docente, no que se refere aos aspectos técnicos e políticos de seu trabalho. A pesquisa destaca, ainda, que a Semec explica que a expansão dessa proposta para a Educação Infantil se justifica pela necessidade da referida secretaria em intensificar as ações favoráveis à alfabetização, executando assim uma série de novos programas que devem apoiar as escolas na superação de desafios como a infrequência dos alunos e a reprovação escolar (ANJOS, 2018).

Ainda em conformidade com Anjos (2018, p. 21), “o Programa Alfa e Beto Pré-escola II apresenta políticas de ensino que impactam sobre currículo, formação de professores, avaliação da aprendizagem e gestão escolar”. Com base em informações presentes no *site* do Instituto Alfa e Beto (2016), a autora chama atenção para a proposta enunciada pelo programa, qual seja, facilitar a vida do professor, da escola e da Secretaria de Educação, já que dispõe de um conjunto rico e variado de materiais acompanhados de assessorias do próprio Instituto. Para além disso, o programa Alfa e Beto possui um caráter mecanicista e instrucionista sobre a prática do professor.

Diante do exposto, a presente investigação concentra-se na seguinte problemática: quais os caminhos assumidos pelas políticas públicas para a Educação Infantil, no período de 2006 a 2016 no município de Teresina, e suas implicações no desenvolvimento da oferta e dos

⁹ A privatização endógena corresponde à efetivação de políticas de caráter mercadológico pelos próprios gestores públicos, como a promoção interna de ranqueamento e bonificação docente. Por sua vez, a *exógena* refere-se à abertura de serviços educacionais públicos à participação do setor privado para a organização do ensino (ANJOS, 2018).

modelos de gestão presentes nessa rede municipal no período em referência? Ao respondermos esta indagação, compreenderemos como o município de Teresina se organizou para a implementação e ampliação das políticas públicas voltadas para a Educação Infantil na interface com a reforma do Estado e o modelo da NGP.

Ao problematizar os efeitos que tais ações operam na Educação Infantil municipal de Teresina, em face das políticas executadas na última década, no âmbito desse estudo, questionam-se: qual a relação entre a redefinição do papel do Estado capitalista e a lógica da Nova Gestão Pública na educação? Como as políticas públicas para a Educação Infantil são delineadas e implementadas a partir das orientações políticas e das condições econômicas estabelecidas pelos organismos internacionais? Como se deu a participação do setor privado na gestão das políticas públicas para a Educação Infantil no município de Teresina e quais as formas de subsídios públicos ao setor privado foram empenhadas pelo município, para a expansão da oferta de Educação Infantil? Como a gestão da política de Educação Infantil se materializa na Rede Pública municipal de Teresina-PI?

Em busca de respostas às questões levantadas, esse estudo tem por objetivos:

- **Objetivo Geral:**

Analisar o desenvolvimento das políticas públicas para Educação Infantil no município de Teresina e suas implicações nos contornos da oferta educacional e dos modelos de gestão que se fizeram presentes nessa etapa da educação básica, no período de 2006 a 2016.

- **Objetivos Específicos:**

- Compreender a relação entre a redefinição do papel do estado capitalista e a lógica da Nova gestão pública;
- Analisar as orientações delineadas pelos organismos internacionais na definição e implementação das políticas públicas para a Educação Infantil;
- Verificar como se deu a participação do setor privado na gestão das políticas públicas para a Educação Infantil, procurando identificar as formas de subsídios públicos ao setor privado, no que concerne a oferta de EI.
- Compreender como a gestão da política de Educação Infantil se materializa na Rede Pública municipal de Teresina.

1.1 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS-METODOLÓGICOS E EPISTEMOLÓGICOS

A investigação aqui proposta é de cunho quali-quantitativa, e se assenta nas referências de Flick (2009); Richardson (2014); Moreira e Caleffe (2006); Alves-Mazzotti (2006), dentre outros. Definiu-se como metodologia de coleta e análise dos dados a entrevista e a pesquisa documental apoiada em Gil (2008) e Richardson (2014), tendo como fontes primárias os documentos legais da Secretaria de Educação do município de Teresina-PI. Tais documentos referem-se à legislação municipal que trata sobre Educação Infantil correspondentes ao período investigado: Diários Oficiais do município. E, ainda, as fontes oficiais oriundas das bases de dados e de informações do Censo Escolar; dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), relacionadas ao objeto da pesquisa. Essa documentação foi levantada junto a funcionários da Secretaria Municipal de Educação, por meio de pesquisa no site da Prefeitura Municipal de Teresina, portal da educação da Secretaria Municipal de Educação e sites oficiais do IBGE; do Ministério da Educação (MEC) e no Portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Desse modo, fizemos uma análise dos dados obtidos nas fontes documentais, almejando identificar os modelos de gestão adotados pelo município pesquisado para a implementação de políticas públicas na Educação Infantil no intervalo entre 2006 a 2016.

Essa realidade remete à necessidade de aprofundar as discussões que vêm sendo feitas na área, no sentido de analisar as contradições entre o que a legislação prevê, em termos de direito ao atendimento à EI, e as condições na efetivação desse atendimento pelo poder público. Em face dessa problemática, é que a pesquisa se insere numa perspectiva crítica, já que a educação é um direito inalienável da criança, portanto, deve-se considerar a atuação do Estado no provimento das necessidades desse sujeito de direitos, traduzidas em políticas públicas.

Para compreender o contexto de produção das políticas direcionadas para a Educação Infantil, a pesquisa se orientou por uma perspectiva marxista de interpretação da realidade, buscando compreender as relações de produção entre os homens que levam ao desenvolvimento das forças produtivas materiais. Nesse sentido, Marx (2003) explica que o conjunto dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se ergue a estrutura política e jurídica (superestrutura) e a qual se desenvolve determinadas formas de consciência social. Assim, segundo Marx (2003, p. 05), “o modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; é o ser social que, inversamente, determina

a sua consciência”. Desse modo, podemos perceber o enfoque dado ao modo de produção da vida material e a estrutura econômica da sociedade considerada como determinante da superestrutura, ou seja, o modo de produção da vida material como determinante da consciência do indivíduo.

Assim, para compreender esse movimento, a pesquisa tomou como base as contribuições do materialismo histórico dialético como teoria e método capaz de desvelar a realidade, a partir das contradições e das relações entre singularidade, particularidade e universalidade, considerando o seu desenvolvimento histórico. Portanto, para identificar e analisar os modelos de gestão adotados pela Rede Municipal de Educação de Teresina na implementação das políticas para a Educação Infantil no período de 2006 a 2016, necessário se faz apreender e interpretar a realidade na qual as políticas para esse segmento foram materializadas, na sua totalidade, ou seja, considerar aspectos relativos ao financiamento, à organização da oferta e do atendimento, e a sua ampliação a partir da análise das relações econômico-políticas, com o enfoque aplicado à sociedade humana e à história. Em conformidade com Lukács (1978), a compreensão do real se efetiva ao atingir, pelo pensamento, um conjunto amplo de relações, particularidades, detalhes que são captados numa totalidade. Assim, se um objeto do pensamento se mantém isolado, ele se imobiliza no pensamento, reduzindo-se apenas a uma abstração metafísica, significando, na perspectiva hegeliana, que as coisas são investigadas como algo dado e fixo. Nesse âmbito, a lógica dialética, inaugurada por Hegel, intenta superar a lógica metafísica, com sua tendência a perceber os conceitos estáticos de forma estática e separados uns dos outros, de modo a definir o sujeito isolado do objeto.

Segundo Pinto (1979, p. 65), essa lógica corresponde a “um sistema de relações entre as ideias, capaz de incorporar os dados da experiência e estruturá-los em uma representação coerente”. Daí a introdução de alguns conceitos gerais ou categoriais como os de “contradição”, “ação recíproca”, “totalidade”, “negação”, “síntese”, “identidade dos contrários”, dentre outros, que impõem um novo estilo de pensar, diferente do formalismo clássico. Isso significa pensar dialeticamente, ou seja, desconstruir a imagem da razão humana sistematizada, de caráter formal e metafísico (PINTO, 1979).

Nesse sentido, a dialética passa da forma subjetiva de aplicação e interpretação das coisas e dos fenômenos para uma perspectiva marxista na qual não é o pensamento que cria os fatos e os organiza em função de determinações lógicas tiradas de si mesmo, mas, ao contrário,

são os fenômenos, em suas relações intrínsecas com os outros e com o mundo através da capacidade que a organização perceptiva do homem possui de captá-los (PINTO, 1979).

Contudo, convém ressaltar que o desenvolvimento da consciência e da produção de ideias estão intrinsecamente relacionadas com a atividade material e o intercâmbio material dos homens e como vivem em determinadas condições materiais, independentemente de sua vontade. Assim, a estrutura social e o Estado decorrem, constantemente do processo de vida de determinados indivíduos, não como eles representam ser, mas como eles são na realidade, ou seja, como agem, como produzem materialmente, como trabalham. Enfim, as representações, a consciência, o intercâmbio espiritual dos homens aparece como efeito direto do seu comportamento material (MARX; ENGELS, 2006).

Destarte, para compreensão do contexto de implementação das políticas de Educação Infantil no município de Teresina, as contribuições do enfoque marxista partem do pressuposto de que não é possível compreender o significado de uma política educacional sem a apreensão da lógica global, na busca constante de um conjunto amplo de relações, particularidades e detalhes que possibilitam apreender a totalidade do seu movimento, estabelecendo as máximas relações possíveis para o desvelamento do real (MASSOM, 2012).

Nesse sentido, a política educacional se constitui em um complexo pertencente a uma totalidade social, que requer um estudo mais detalhado de sua origem, movimento e contradições, evitando, assim, o seu aparente isolamento das outras manifestações sociais.

Considerando que o capital é contradição em movimento, não é possível compreender a sociedade na forma do capital sem um método que possibilite captar essa contradição, já que não se conhece a realidade na sua essência, mas na sua forma aparente. Assim, de acordo com Marx (2003), o método busca apreender a essência do objeto a ser investigado e aponta que é necessário partir do real, do concreto, da visão do todo caótico e, através de uma análise mais precisa, chegar a conceitos cada vez mais simples até alcançar uma rica totalidade de determinações e de relações numerosas. Desse modo, há um entendimento de que as categorias abstratas são relações mais simples, parciais e representam as apreensões do específico, do singular e sua mediação com a totalidade mais ampla, cuja relação permitirá chegar às categorias concretas, consideradas mais complexas, mais ricas, possibilitando captar as contradições e as questões fundamentais que estruturam o fenômeno investigado (MASSON, 2007).

1.2 PERCURSO METODOLÓGICO

Para a apreensão do objeto a ser estudado, a pesquisa é de natureza quali-quantitativa, caracterizada pela análise de documentos e de entrevistas semiestruturadas, para situar melhor o campo de investigação, cujos critérios de escolha foram definidos a partir do desenvolvimento socioeconômico e, ainda, por se constituir em uma Rede Municipal de Educação mais organizada. Descrever o percurso de uma pesquisa exige revelar a relação entre o objeto de estudo e a natureza da análise a ser desenvolvida. Logo, para examinar o modelo de gestão adotado na implementação da política e ampliação da oferta de Educação Infantil, no contexto do município de Teresina-PI, foram adotados os procedimentos metodológicos da pesquisa quali-quantitativa que Flick (2009) denomina de pesquisa mista e aponta como algumas das várias vantagens desse tipo de pesquisa: a lógica da triangulação, que consiste em verificar exemplos de resultados qualitativos em comparação com resultados quantitativos; a relação entre os níveis micro e macro de um ponto essencial que pode ser esclarecida por meio da combinação entre pesquisa qualitativa e pesquisa quantitativa, facilitando, assim, a categorização das análises, a descrição e a interpretação das fontes documentais.

Richardson (2014) considera que, embora existam diferenças importantes entre pesquisa qualitativa e quantitativa, ambas podem se complementar e se identificar em três instâncias de integração: no planejamento da pesquisa, na coleta dos dados e na análise da informação. Assim, é possível haver o aporte do método quantitativo ao qualitativo e vice-versa: no primeiro caso, por exemplo, na análise da informação, as técnicas estatísticas podem contribuir para verificar informações e reinterpretar observações qualitativas, permitindo conclusões menos subjetivas.

No que diz respeito à especificidade do objeto de pesquisa, foi percorrida uma trajetória investigativa pautada por dois eixos de análise: o primeiro em que se analisou os documentos que dão sustentação à política de Educação, tanto do ponto de vista macro quanto micro. Discutiu-se, ainda, a oferta da Educação Infantil no município em questão, por meio das despesas realizadas com a Educação Infantil, incluindo as formas de subvenções sociais e os convênios celebrados a partir da relação público/privado; o segundo em que se discutiu o modelo de gestão pública adotado pelo município de Teresina.

Visando atingir os objetivos propostos para esse estudo, a pesquisa foi organizada em três dimensões complementares: a primeira, de caráter exploratório e documental, prevê a realização de estudos para o período considerado de 2006 a 2016. A segunda consistiu em pesquisa empírica, cujos dados foram produzidos a partir de entrevistas semiestruturadas. Por

fim, a terceira dimensão implica em análise dos resultados obtidos.

1.2.1 Pesquisa exploratória e documental

Considerando a primeira dimensão da pesquisa de caráter exploratório que, segundo Moreira e Caleffe (2006), objetiva proporcionar visão geral, de tipo aproximativo acerca do fenômeno estudado e se constitui, geralmente, na primeira etapa de uma investigação mais ampla, realizada através de levantamentos bibliográficos e documentais; e de natureza documental, que envolverá a coleta de dados em fontes oficiais do município selecionado, com o objetivo de realizar o levantamento de dados com vistas à caracterização das tendências da oferta educativa para a etapa da EI na última década (2006-2016); e ainda, de entrevistas semiestruturadas.

Sendo assim, a pesquisa se orientou nas seguintes fontes documentais:

- **Regulamentações** (esfera legal): leis federais, estaduais e municipais que dão sustentação ao direito à educação, bem como os requisitos de constituição e permanência das unidades de Educação Infantil;
- **Normatizações** (esfera administrativa): normas, resoluções, decretos e portarias, dos órgãos e federais (MEC), Municipal e Estadual, Secretaria da Administração Municipal em relação aos Diários Oficiais analisados.
- **Indicadores Educacionais** em âmbito federal: divulgados nos *sites* do INEP/MEC.
- **Relatórios de organismos e agências internacionais**: Banco Mundial, Unicef, Cepal, Unesco.

Para subsidiar o conceito de documento, Gil (2008, p.166) explica que “são considerados documentos não apenas os escritos utilizados para esclarecer determinada coisa, mas qualquer objeto que possa contribuir para a investigação de determinado fato ou fenômeno”. Assim, a pesquisa documental, geralmente, utiliza-se de registros cursivos, que são persistentes e continuados. Temos como exemplos clássicos desse tipo de registro os documentos elaborados por agências governamentais.

Em conformidade com Flick (2009, p. 234), “os documentos representam uma versão específica de realidades construídas para objetivos específicos”. Avalia o autor que se torna complicado utilizá-los apenas para validar as afirmações obtidas em entrevistas. Portanto, os documentos devem ser, principalmente, uma forma de contextualização da informação, considerando que os documentos oficiais que foram utilizados para a análise das diversas

formas de atendimento na EI no período de 2006 a 2016 no município de Teresina, selecionado por critérios previamente estabelecidos, foram produzidos em um determinado contexto: histórico, político e socioeconômico.

Corroborando essa afirmativa, Cellard (2008) acentua que o uso de documentos em pesquisa permite, ainda, acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social. Assim, a análise documental favorece o processo de maturação de indivíduos, grupos, comportamentos, conhecimento, mentalidades, conceitos, práticas, entre outros.

Citando Cellard (2008), Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 08-10) nomeiam a avaliação como etapa preliminar de toda análise documental, que se aplica em cinco dimensões, a saber:

O contexto: é primordial em todas as etapas de uma análise documental que se avalie o contexto histórico no qual foi produzido o documento, o universo sócio-político do autor e daqueles a quem foi destinado, seja qual tenha sido a época em que o texto foi escrito. [...], **o autor (ou os autores):** não se pode pensar em interpretar um texto, sem ter previamente uma boa identidade da pessoa que se expressa, de seus interesses e dos motivos que a levaram a escrever. [...], **a autenticidade e a confiabilidade do texto:** é importante assegurar-se da qualidade da informação transmitida [...], **a natureza do texto:** na análise de um documento deve-se levar em consideração a natureza do texto, ou seu suporte, antes de tirar conclusões [...], **os conceitos-chave e a lógica interna do texto:** delimitar adequadamente o sentido das palavras e dos conceitos é, aliás, uma precaução totalmente pertinente no caso de documentos mais recentes nos quais, por exemplo, utiliza-se um “jargão” profissional específico, ou nos que contêm regionalismos, gíria própria e meios particulares, linguagem popular, etc.[...], **a análise documental:** A etapa de análise dos documentos propõe-se a produzir ou reelaborar conhecimentos e criar novas formas de compreender os fenômenos. É condição necessária que os fatos devem ser mencionados, pois constituem os objetos da pesquisa, mas, por si mesmos, não explicam nada (grifos dos autores).

Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 10-11) lembram que os documentos não existem isoladamente, uma vez que necessitam ser situados em um contexto teórico para que o seu conteúdo seja entendido. Recomendam, ainda, que após a seleção e análise preliminar dos documentos, o pesquisador procederá à análise dos dados, ressaltando que esse “é o momento de reunir todas as partes – elementos da problemática ou do quadro teórico, contexto, autores, interesses, confiabilidade, natureza do texto, conceitos chave”, podendo o pesquisador fornecer uma interpretação coerente, levando em conta a temática ou o questionamento inicial. Dessa forma, a análise se desenvolverá através da discussão que os temas e os dados suscitam, incluindo, geralmente, *o corpus* da pesquisa, as referências bibliográficas e o modelo teórico.

1.2.2 Pesquisa empírica: entrevistas com técnicos (gerentes) da Secretaria Municipal de Educação Semec e do Centro de Formação Professor Odilon Nunes

Para a realização deste estudo, que girou em torno do modelo de gestão adotado pelo município de Teresina e as suas implicações na oferta de Educação Infantil, a presente pesquisa nos possibilitou identificar com mais propriedade o objeto em questão.

A pesquisa de campo, que foi iniciada a partir da aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), foi estruturada a partir de uma amostra composta por um total de 5 (cinco) sujeitos/técnicas (Gerentes) da Semec e do Centro de Formação Prof. Odilon Nunes, responsáveis pelos pilares que compõem a gestão da educação no município, quais sejam: Planejamento, formação, monitoramento, avaliação e currículo, a fim de identificar o modelo de gestão pública adotado pela Rede Municipal de Educação de Teresina-PI.

As entrevistas foram importantes, visto que foi possível articular alguns aspectos entre estas e a compreensão das informações que a pesquisa bibliográfica e documental nos forneceu, no sentido de confirmar e/ou negar as informações presentes nessas fontes.

No que tange à entrevista, Lakatos e Marcone (2003, p. 186) entendem como o

[...] encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional. É um procedimento utilizado na investigação social, para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social.

O contato direto com as técnicas da Semec, realizado por meio de entrevistas que foram gravadas e depois transcritas, deu-se de modo a obter os dados para uma análise mais complexa, tomando-se como referência o objeto estudado. Os sujeitos entrevistados foram escolhidos de forma intencional e de acordo com os seguintes critérios:

- a) Estar atuando há, pelo menos, um ano na função de técnica (gerente) de educação;
- b) Apresentar disponibilidade para realização das entrevistas semiestruturadas, considerando que estas foram realizadas parte em período de férias e outra parte no período que coincidiu com as comemorações do aniversário da cidade e inaugurações de CMEIs.

1.2.3 Análise dos resultados

No caso específico da pesquisa em tela, lançamos mão dos procedimentos de tratamento da informação documental. Enquanto tratamento da informação contida nos documentos acumulados, a análise documental tem por objetivo dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação, por meio de procedimentos de informação. Assim, a análise documental permite passar de um documento primário (bruto) para um documento secundário (representação do primeiro). A análise documental se constitui em fase preliminar de formação de um serviço de documentação ou de um banco de dados.

A terceira dimensão da pesquisa realizou-se por meio de levantamento de dados quantitativos na rede municipal de educação de Teresina, cujo recorte temporal corresponde ao período entre 2006 e 2016, intervalo no qual se incluiu uma década de vigência da Lei do Fundeb (Lei 11.494 de 20/06/07), passando pela implantação da Emenda Constitucional nº 59/09. O período investigado inicia-se em 2006 porque foi o ano em que se deu a transferência do atendimento à Educação Infantil da Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente – Semcad para a Semec, que foi viabilizada pela implantação do Fundeb, política de financiamento da educação que passou a contemplar a EI; e finaliza em 2016, que foi o prazo limite para a universalização do atendimento de crianças de 4 e 5 anos de idade.

Para estimar as taxas de matrícula, calculamos a porcentagem da população infantil atendida na EI do município pesquisado, a partir de dados do IBGE (população por faixa etária) e do Censo Escolar (matrículas por faixa etária e etapa educacional).

Para a análise dos dados, empregamos a técnica de análise documental, que “consiste em uma série de operações que visam estudar e analisar um ou vários documentos para descobrir as circunstâncias sociais e econômicas com as quais podem estar relacionados” (RICHARDSON, 2014, p. 230), considerando que tais documentos foram produzidos em um determinado contexto histórico, político e socioeconômico.

A análise dos dados se deu a partir das seguintes etapas:

a) Caracterização do atendimento na rede municipal de ensino de Teresina (matrículas na Educação Infantil; distribuição de matrículas em escolas públicas e privadas);

b) Levantamento dos dados educacionais a partir dos microdados do censo escolar da série histórica de 2006 a 2016, que foram submetidos ao *software Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS)

c) Caracterização do sistema de ensino (início, órgãos e atribuições); estratégias de atendimento expressas nas políticas que se relacionam à privatização da oferta educacional e ao levantamento dos recursos destinados (financeiros, materiais e humanos);

d) Mapa da caracterização das dimensões: econômica, social e educacional do município de Teresina-PI;

e) Pesquisa dos Diários Oficiais do município de Teresina, com extratos que identificam os contratos e os convênios celebrados entre os municípios e as instituições privadas sem fins lucrativos (comunitárias, filantrópicas e confessionais) e empresas para aquisição de materiais e serviços.

Como forma de analisar as entrevistas e, conseqüentemente, as mensagens e comunicações extraídas das falas dos (as) participantes, considerando objetivos expressos nas mensagens, delineamos um mapeamento categorial com cada um dos pilares que denominamos de categorias. Na sequência, elaboramos quadros para cada uma das categorias, com as questões das respectivas entrevistas, o recorte das falas e as ideias principais extraídas das falas articuladas ao objetivo proposto.

Ainda com relação à terceira dimensão da pesquisa, do campo em estudo, analisamos a oferta educacional do município tendo como critérios para definição do campo empírico, além do desenvolvimento socioeconômico, a dimensão do atendimento educacional para a EI, etapa em foco nessa pesquisa. No Município selecionado, foram analisadas as prioridades definidas no Plano Municipal de educação ou documentos correlatos e os indicadores educacionais nacionais.

Os resultados foram organizados em um banco de dados constituído por informações primárias referentes ao tema, o qual utilizamos como quadro de referência para a contextualização do campo selecionado para a realização das análises. As fontes oficiais consultadas para compor as informações para o banco foram a partir das seguintes bases de dados e de informações: Censo Escolar (microdados); IBGE, FNDE, site do governo municipal e estadual relacionados ao objeto da pesquisa.

Os dados foram compilados em tabelas, gráficos e quadros. De posse dessas informações, realizamos uma análise descritiva e interpretativa deles, fazendo-se as devidas correlações e comparações sem perder de vista os processos e produtos originários da estrutura histórica, social, política, econômica e cultural na qual o contexto investigado pertence, considerando, igualmente, os modos de produção, correlações de forças e relações de poder e de classe.

1.3 A ESTRUTURA DA TESE

A partir dos objetivos propostos e do caminho metodológico percorrido, o presente estudo está estruturado em cinco seções. A primeira refere-se a esta introdução, na qual são apresentados, de forma sucinta, os pressupostos teórico-metodológicos e epistemológicos no qual o estudo se apoiou, bem como o problema de pesquisa, as questões norteadoras e os objetivos. Na segunda tecemos algumas considerações acerca da redefinição do papel do Estado e os modelos de gestão que norteiam a organização e o desenvolvimento das políticas educacionais, realizando uma discussão acerca do Neoliberalismo e do Neodesenvolvimentismo, discutindo, ainda, o sistema federativo na gestão da educação. Na terceira seção, empreendemos uma discussão acerca do papel dos organismos internacionais no delineamento das políticas voltadas para a Educação Infantil no Brasil, bem como uma explanação dos antecedentes históricos políticos e do ordenamento legal que dá sustentação à política de EI. Na quarta seção, tratamos dos efeitos do Fundeb no financiamento e expansão da oferta de EI, e as metas estabelecidas no PNE 2014-2024 para a ampliação da oferta de EI. Apresentamos, ainda, os dados relativos a matrículas, quantidade de estabelecimentos de Educação Infantil e ações adotadas pelo município de Teresina, campo da pesquisa, acerca do desenvolvimento das políticas voltadas para a ampliação da oferta na Educação Infantil por meio de contratos, convênios e despesas com subvenções sociais. Para a quinta seção, fizemos, inicialmente, uma contextualização do município selecionado para a pesquisa, ao tempo em que caracterizamos a Rede Municipal de Educação de Teresina, com ênfase na Educação Infantil e, por fim, realizamos uma análise acerca da organização da gestão das políticas de Educação Infantil no município de Teresina a partir dos pilares: Planejamento, Formação, Avaliação, Monitoramento e Currículo.

2 ESTADO E EDUCAÇÃO: DAS CRISES DO CAPITALISMO À ORGANIZAÇÃO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

A reforma do estado brasileiro, iniciada na década de 1990, é resultado de uma ação global determinada por um conjunto de orientações oriundas de agências financiadoras internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), etc., que recomendavam aos países em desenvolvimento considerados, à época, como periféricos que reduzissem gastos públicos, privatizassem empresas em órgãos públicos, reduzindo, assim, o tamanho do Estado, induzindo-o à captação de recursos para custear as atividades por ele oferecidas.

Assim, o processo de globalização em ação sugeria aos Estados Nacionais que assumissem um novo papel, que seria o de deixar a sua condição de estado promotor do bem-estar social para assumir a condição de estado mínimo. Porém, o estado tornou-se mínimo apenas para a promoção do bem-estar social e máximo no que se refere à regulação social, o controle social, à responsabilização e à avaliação.

No campo educacional, foi elaborada uma série de diagnósticos que, por sua vez, orientaram o desenvolvimento de um conjunto de propostas políticas que, sob a perspectiva neoliberal, balizaram uma extensa e profunda reforma do sistema escolar nas sociedades contemporâneas. Para os neoliberais, as reformas educacionais eram necessárias e justificavam-se, principalmente, pela ineficiência do serviço, caracterizando a crise do setor como um problema de gestão. Na perspectiva neoliberal, os sistemas educacionais enfrentam, ainda, uma profunda crise de eficiência, eficácia e produtividade, mais do que uma crise de quantidade, universalização e extensão (GENTILI, 1999).

Desse modo, para compreender a gestão e organização da educação no Brasil, a finalidade desta seção é empreender uma discussão acerca do papel do Estado, atravessado por um conjunto de crises caracterizadas como crises cíclicas do capitalismo e que motivaram o aparecimento de diferentes estágios, denominados de regimes de bem-estar social, que emergiram no início do século XX, cuja base de sustentação teórica foi o keynesianismo, seguido do Neoliberalismo, considerado responsável pela reestruturação do Estado e de um conjunto de reformas neoliberais, em que os sistemas sofreram mudanças significativas em diversos países durante as décadas de 1980 e 1990, bem como do período mais recente identificado com a introdução de modelos econômicos denominados de

neodesenvolvimentistas, introduzidos na América Latina a partir do século XXI. Faremos, ainda, uma discussão acerca do Sistema Federativo na gestão da educação.

2.1 AS CRISES DO CAPITAL E A DECADÊNCIA DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL

Ao referir-se ao capitalismo como modo de produção voltado para a acumulação e expansão do capital, Marx (1978), particularmente na obra “O capital”, nos mostra que se trata de um modo social de organização cujo tecido estrutural no conjunto de suas relações sociais tem como objetivo central a maximização da acumulação de capital. Em sua gênese, o capitalismo deu-se historicamente a partir de vários movimentos que, por sua vez, determinaram e determinam a vida material dos homens. Tais movimentos se iniciaram com o fim do sistema feudal, se apresentando em diversas fases, tempos e espaços, a saber: comercial (XVI-XVIII), em que o acúmulo de riqueza vinha do comércio manufatureiro de matérias-primas não existentes na Europa, período correspondente à consolidação do modo de produção capitalista e aumento das desigualdades sociais; industrial e/ou concorrencial, (XVIII-XIX), período denominado de “Primeira Revolução Industrial”, que se concentrou no acúmulo de riqueza proveniente da industrialização europeia e da crescente exploração de mão-de-obra operária; monopolista e/ou financeira (XX aos dias atuais), caracterizado pelo crescimento acelerado do capital e pela concentração da riqueza (SILVA, 2007).

A análise da origem e do desenvolvimento histórico do capitalismo dá conta que, de tempos em tempos, o sistema, de forma planetária, enfrenta crises violentas advindas justamente do caráter contraditório do processo capitalista de produção. Para Mészáros (2011), o capital é anterior e, também, sucessor do capitalismo, pois este sistema é apenas uma das formas de realização daquele. Nessa dinâmica estrutural, o objetivo principal é garantir a expansão e acumulação, o que perpassa instabilidades e crises profundas ao longo do tempo.

As crises do início do século XX, como as de 1914 e 1929, e a mais recente crise dos anos de 1970/1990, que se apresentam de forma mais brutal, são exemplos de processos abruptos, violentos que se configuram em crises cíclicas. Nessa via, Frigotto (2010, p. 70) esclarece que:

Trata-se, pois, de crises que tem uma mesma gênese estrutural, mas que cada vez traz uma materialidade específica. Na busca de suplantar a crise o capitalismo vai estabelecendo uma sociedade onde cada novo elemento que entra para enfrentá-la constitui, no momento seguinte, um novo, complicador. A entrada do Estado como imposição necessária no enfrentamento da crise de 1929 foi, ao mesmo tempo, um

mecanismo de superação da virulência da crise e um agravador da mesma nas décadas subsequentes.

As formas mediante as quais o capitalismo enfrenta suas crises cíclicas são diversas e variam conforme as necessidades do capital, visto que as contradições são inerentes da sociedade capitalista exteriorizada pelas crises, possibilitando ao capital abrir um novo ciclo de reorganizações. Neste sentido, afirma-se que o capital, para viver, precisa se destruir um pouco, ou seja, destruir o que ele mesmo criou (SILVA, 2007). Assim, é que na atual fase do capitalismo, o capital, para reproduzir-se, necessita de formas de produção impostas pelo próprio capital como a função do Estado, do fundo público, da riqueza social, evidenciando que a entrada do Estado na economia não representou uma escolha, mas, ao contrário, uma imposição.

Harvey (2011) se reporta as ideias dos economistas¹⁰, de que o crescimento econômico é equilibrado, porém instável, visto que este sempre esteve em uma “corda bamba”, o que contribuiria facilmente com o seu desequilíbrio e a sua consequente inserção em crises de grandes proporções, mostrando que:

As crises são, de fato, não apenas inevitáveis, mas também necessárias, pois são a única maneira em que o equilíbrio pode ser restaurado e as contradições internas da acumulação do capital, pelo menos temporariamente, resolvidas. As crises são, por assim dizer, os racionalizadores irracionais de um capitalismo sempre instável (HARVEY, 2011, p. 65).

Ao assimilar o sistema capitalista como instável, Harvey (2011) evidencia, baseado nas teorias marxistas, que para a manutenção e/ou crise do sistema em discussão, crises são inerentes ao sistema e têm uma estreita ligação com a superacumulação, podendo ser de caráter local e curto, ou mundial, profundo e duradouro. De maneira geral, crises resultam do excesso ou superacumulação de capital em relação às suas possibilidades de uso de forma lucrativa.

Nesse âmbito, é importante ressaltar que, mediante as crises dos últimos 200 anos, o capitalismo tem se reerguido de maneira criativo-destrutiva, pois, de acordo com Harvey (2011), para a recuperação do ritmo de acumulação e expansão, o referido sistema desconstrói-se para reconstruir-se, sem, contudo, considerar as causas e os efeitos desse processo, que podem ser nefastos, implicando redução de direitos sociais e exploração da classe trabalhadora.

Nesse viés, Frigotto (2010, p. 63-64) pontua que, na verdade, se trata de uma crise mais geral, enraizada no “processo civilizatório, materializada de um lado pelo colapso do

¹⁰ Roy Harrod e Evsey Domar, ao analisarem o crescimento econômico nos idos de 1930 e 1940.

socialismo real, e, de outro, pelo esgotamento do mais longo e bem-sucedido período de acumulação capitalista”. Cumprir realçar que essa problemática reflete-se em mudanças nos processos produtivos, tendo como base as relações de exclusão social, desemprego e subemprego e na queda brutal das taxas de acumulação resultantes da crise dos anos de 1930. Em vista disso, surgiram novas formas de organização do Estado, de cunho político-econômico e social nas quais o Estado assume a função de provedor das políticas sociais, bem como de regulador do mercado econômico, servindo como processo de enfrentamento às crises cíclicas do capitalismo.

É, pois, no contexto do pós-Segunda Guerra, com a consolidação do capitalismo monopolista, em fase de expansão, que se desenvolveu um novo regime de acumulação que Harvey (2011) denomina de fordista/keynesiano, pensamento que serviu como base teórica para a implantação do Estado de bem-estar, cujo pressuposto básico estava centrado na intervenção do Estado no processo econômico-social. Trata-se de um sistema de proteção social que atribuiu ao Estado uma função interventiva e regulatória na área de Bem-Estar Social. Assim é que, segundo Frigotto (2010, p. 75), o Estado de Bem-Estar Social “desenvolve políticas sociais que visam à estabilidade no emprego, políticas de rendas com ganhos de produtividade e de previdência social, incluindo seguro-desemprego, bem como direito à educação, subsídio no transporte”.

O *Welfare State*¹¹ ou Estado de Bem-Estar Social é um processo histórico que se desenvolveu nas últimas décadas do século XIX e início do século XX na Europa ocidental e se estendeu para outras regiões e países, com funções ampliadas, que visa tanto ao desenvolvimento do sistema capitalista conforme as condições da segunda revolução tecnológica quanto à redução e controle dos conflitos sociais, no sentido de atender a demandas populares, bem como a reversão dos efeitos negativos das crises econômicas (MONTAÑO, 2008). O debate em torno da emergência e consolidação do Estado de Bem-Estar é orientado tanto por determinações de ordem econômica como políticas, tendo em vista que ambas estão

¹¹ “Modelo que generalizou-se pela Europa, como no caso do assistencialismo inglês, mas que acabou tendo também, enorme influência na construção conservadora dos sistemas de assistência e proteção social que se multiplicaram na periferia latino-americana durante o século 20, mas sobretudo depois de 1930” (FIORI, 1997, p.3). Para Fiori (1997), se a investigação mais recente permitiu esclarecer melhor a complexa rede de determinações econômicas, ideológicas e políticas que definem e diferenciam o Estado de Bem-Estar Social contemporâneo dos sistemas anteriores de organização das políticas sociais governamentais, essa mesma investigação explicitou melhor as diferenças que separam as várias experiências nacionais do mesmo *welfare state*. Assim sendo, rechaça qualquer dúvida de que o modelo norte-americano tem muito pouco a ver com o modelo nórdico, e este com a Europa continental, e de todos eles com o Japão. Para não falar de sua diferença com o *welfare* que foi sendo construído em algumas periferias capitalistas, em particular no caso latino-americano.

articuladas. Corroborando esse pensamento, Nogueira (2001) ressalta que os programas sociais inclusivos, de cunho universalizante, só se efetivaram devido ao excedente econômico e ao grau de desenvolvimento tecnológico obtidos por meio da industrialização. Arretche (1995), por sua vez, esclarece que o crescimento econômico e demográfico explica a emergência generalizada do Estado de Bem-Estar Social e justifica ao constatar que os padrões mínimos de proteção social sob a fiança do Estado, como nutrição, saúde, habitação e educação, assegurados como direito político e não como caridade para todos os habitantes do país, têm relação com os efeitos do processo de industrialização.

Com relação às determinações de ordem política, a construção da cidadania social seria um dos fundamentos nucleares do Estado de Bem-Estar Social. Conforme Theodor Marshal (1967, *apud* NOGUEIRA, 2001, p. 93), consistiu em “participação na riqueza socialmente produzida, aliada ao reconhecimento de uma igualdade intrínseca entre as pessoas – razão ético-política do Estado-nação moderno, seriam as bases fundantes dos atuais Estados de Bem-Estar Social”. Para a referida autora, outra referência para o surgimento do Estado de Bem-Estar Social, de ordem política, é a que aponta como seu fundamento, a ideia de solidariedade social – de um solidarismo protetor que transfere parte da responsabilidade individual para a esfera social. Sendo assim, o direito social e a solidariedade seriam os princípios reguladores da vida social. Contudo, Nogueira (2001) esclarece que a gênese do Estado – providência não se explica por movimentos políticos conscientes, mas que se trata de um movimento lógico da ampliação da democracia.

O Estado de Bem-Estar Social se consolidou com o aprofundamento da crise econômica que se instalou nos países desenvolvidos da Europa e serviu como estratégia de enfrentamento às crises cíclicas provocadas pela expansão do capitalismo no mundo, constituindo-se em uma estratégia paradoxal, pois se, por um lado, foi fundamental para dar as condições ao mercado e ao desenvolvimento econômico, por outro, objetivou promover o bem-estar.

Contudo, Fiori (1997) destaca que o Estado de Bem-Estar Social apresenta uma variedade muito grande de trajetórias e formas no seu processo de construção e expansão, nos seus graus de profundidade e universalidade, bem como na sua maneira de enfrentar a crise, sobretudo dos anos 1980 e 1990, dificultando, assim, a periodização e padronização das “formas inferiores” ou menos desenvolvidas de proteção social, do ponto de vista teleológico. Isso porque, segundo Nogueira (2001, p.90), deve-se levar “em conta que as diferenças culturais, históricas, políticas e econômicas imprimem distintos padrões aos mecanismos de atenção social em cada país”.

Porém, no limite dessa pesquisa, visto não ser nosso objeto de estudo investigar os padrões das crises do Estado de Bem-Estar Social, focalizaremos a análise na relação entre as políticas de bem-estar social implementadas em contextos de crise e a relação destas com o capitalismo. Este modelo de Estado entrou em crise nos países industrializados ocidentais, a crise do Estado de bem-estar foi provocada pela crise fiscal e pela dificuldade em conciliar os gastos públicos com o desenvolvimento da economia capitalista.

Nesse contexto, o Estado de Bem-Estar Social começa a dar sinais de esgotamento, debate que se iniciou antes dos anos 1960 e 1970 sobre a crise de governabilidade dos Estados, que fora provocada por um excesso de demandas democráticas e por um Estado de Bem-Estar Social cada vez mais extenso, pesado, oneroso, portanto, o principal responsável pela crise econômica que se estendeu pelo mundo no início da década de 1970 (FIORI, 1997).

Sobre essa questão, Harvey (2011) pontua que a capacidade de se reestruturar mediante as situações de crise representou, durante muito tempo, uma possibilidade inesgotável para o capitalismo. Todavia, demarca-se a segunda década do século XX para o desenvolvimento de um processo de crise estrutural e/ou sistêmica que despontou nos anos 1970, o qual se constituiu em mecanismo de solução da crise dos anos de 1930.

A despeito da crise de 1970, dada a sua complexidade e o seu caráter duradouro e profundo, esta é engendrada a partir do desequilíbrio econômico mundial, denominada crise fiscal, atribuída pelo ideário neoliberal à interferência do Estado na economia durante o período de predomínio do Estado de Bem-Estar Social.

Assim, o pensamento neoliberal passa a servir de modelo econômico dominante de desenvolvimento capitalista (Neoliberalismo), marcado por muita retórica sobre liberdade individual, autonomia, responsabilidade pessoal e as virtudes da privatização, livre-mercado e livre-comércio, o qual legitimou políticas rigorosas, destinadas a restaurar e consolidar o poder da classe capitalista. Para o Neoliberalismo, não é o capitalismo que está em crise, mas o Estado. A estratégia, portanto, seria reformar o Estado e diminuir sua atuação para superar a crise (HARVEY, 2011).

2.2 A REESTRUTURAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO: DO NEOLIBERALISMO AO NOVO- DESENVOLVIMENTISMO

É relevante pontuar que o surgimento da doutrina neoliberal na segunda metade do século XIX foi em oposição as ameaças à ordem capitalista (direito à propriedade privada, liberdade e livre comércio), que compartilhavam a mão invisível do mercado em oposição ao

keynesianismo implantado no pós-guerra ou estado intervencionista, contrário à lógica de mercado. Tanto se fez nessa direção que um poderoso grupo de indivíduos abastados e líderes corporativistas contrários a todas as formas de intervenção e regulação do Estado se empenhou em realizar a oposição em relação ao neoliberalismo. A consolidação do neoliberalismo como nova ortodoxia econômica de regulação da política pública no nível do Estado no mundo capitalista avançado ocorreu nos Estados Unidos -EUA e na Grã-Bretanha em 1979. A política neoliberal em curso nestes países, em especial neste último, sob o domínio de Margareth Thatcher, pretendia acabar com as instituições e práticas políticas do Estado socialdemocrata que se consolidara a partir de 1945. Isso envolvia dismantelar o Estado de Bem-Estar Social, via privatização de empresas públicas, redução de impostos, promover a iniciativa dos empreendedores e criar um ambiente favorável aos investimentos externos. Além disso, o ataque ao poder sindical e a todas as formas de solidariedade social também fizeram parte do desmonte do Estado de Bem-Estar Social, visto que esses fatores prejudicavam a flexibilidade competitiva. Nos EUA, esse movimento significou o fim do compromisso democrático liberal com o keynesianismo, abandonado em favor de conter a ideia da inflação a qualquer custo e a taxa real do aumento de juros, e com Reagan alçado à presidência dos EUA, o país experimentou uma recessão profunda e duradoura, com cortes de impostos, ataques aos sindicatos, cortes de salários, impulsos para capital em regiões pouco sindicalizadas, monopolismo e desigualdade social (HARVEY, 2008).

Ainda segundo Harvey (2008), bancos americanos passaram a emprestar dinheiro diretamente para governos e agências como o BM e o FMI tiveram um importante papel, visto que além de negociarem a dívida com os países em desenvolvimento em troca das reformas neoliberais como cortes sociais, flexibilizações trabalhistas, privatização, ou seja, o rentismo americano foi pago com extração de mais-valia dos subdesenvolvidos, sendo assim, política de risco zero, já que emprestadores não têm risco, pois sempre saem ganhando. Tais organismos se tornaram, a partir de então, centros de propagação e implantação do “fundamentalismo do livre mercado” e da ortodoxia neoliberal.

A reforma no Brasil foi marcada por uma série de ajustes fiscais e por restrições nos gastos sociais como propostas que orientaram as políticas no espaço capitalista praticamente em escala planetária. Neste sentido, Harvey (2011) pontua que o papel desempenhado pela acumulação original e a ascensão da burguesia na influência e reconstituição das formas de Estado foram dois fatores fundamentais em que se baseou a constituição do nexo Estado-finanças. Nesse âmbito, o autor salienta a criação de instituições internacionais com caráter de Estado, como o BM, FMI, a OCDE e o recurso à acumulação por despossessão ou por

espoliação (privatização dos bens públicos, antes administrados pelo Estado), bem como os ajustes espaciais objetivando resolver o problema de absorção do capital excedente. Um dos princípios básicos pragmáticos que surgiram na década de 1980 foi o de que o poder do Estado deve proteger as instituições financeiras a todo custo. Porém, esse princípio confrontou com o não intervencionismo e o não centralismo do Estado, prescrito pelo projeto neoliberal.

Na perspectiva de Harvey (2011), da mesma forma que o neoliberalismo surgiu como uma resposta à crise dos anos 1970, o caminho a ser escolhido definiria o caráter da próxima evolução do capitalismo. Nessa direção, o capitalismo avançou nos países em desenvolvimento entre os anos de 1980 e 1990, na medida em que este sistema procurava local para alocar os excedentes de capital. Em decorrência da superacumulação deste, uma vasta onda de privatização varreu o mundo, tendo sido realizada sob a alegação dogmática de que empresas estatais são ineficientes e relaxadas por definição, e que a única maneira de melhorar seu desempenho é passá-las ao setor privado. Com efeito, indústrias administradas pelo Estado tiveram de ser abertas ao capital privado, assim como os setores de serviços como habitação, saúde, educação, entres outros.

Esse projeto tem sido bem-sucedido, a julgar pela incrível centralização da riqueza e do poder observável em todos os países que tomaram o caminho neoliberal e afirma ao dizer que não há nenhuma evidência de que ele está morto. A política neoliberal era: privatizar os lucros e socializar os riscos; salvar os bancos e colocar os sacrifícios nas pessoas, submetendo-as ao conhecido “risco moral” (HARVEY, 2011, p. 16).

Assim é que os países latino-americanos que aderiram à onda neoliberal tiveram impactos específicos, visto que países como o Chile, que vivia sob o regime ditatorial, serviram como um excelente laboratório de experimentação neoliberal, de resultados aparentemente milagrosos em nível mundial. Nessa perspectiva, Gentili (1999, p. 02) afiança que “os governos neoliberais não só transformam materialmente a realidade econômica, política, jurídica e social, como também conseguem que esta transformação seja aceita como a única saída possível [...] para a crise”.

Saad Filho e Morais (2018, p. 95), ao examinarem a transição econômica para o neoliberalismo no Brasil, partem de uma análise do neoliberalismo como novo Sistema de Acumulação (SA). Assim, as reformas neoliberais foram justificadas, supostamente, pelo “esgotamento da Industrialização por Substituição de Importação (ISI) e do Estado desenvolvimentista, bem como pelos imperativos de controlar a inflação, melhorar a eficiência econômica e acelerar o crescimento da produtividade”. É imperativo afirmar que tais medidas se fizeram urgentes, dado que a economia mundial neoliberal passava por transformações no

campo das tecnologias da informação, da comunicação e computação, das ciências da saúde, bem como no desenvolvimento de novos materiais e fontes de energia, consequência da ISI.

A complexidade das novas tecnologias, do aumento da proteção aos direitos de propriedade intelectual e da redução do espaço para formulação de políticas econômicas autônomas dificultaram a convergência da ISI com os países avançados, nem tampouco dá garantia de estabilização monetária ou elevação dos níveis de desenvolvimento industrial. Nesse contexto, as reformas graduais da ISI foram fundamentais na transição para o neoliberalismo no Brasil em 1990, durante o governo de Fernando Collor (1990-1992). O Novo Sistema de Acumulação (Neoliberal) foi constituído, portanto, com o surgimento de um novo plano de estabilização da inflação – o Plano Real - nos governos dos presidentes Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1995-1998 e 1999-2002). Uma das principais características da transição brasileira para o neoliberalismo é que ela foi, ao mesmo tempo, disfarçada e justificada ideologicamente por um programa de estabilização da inflação (SAAD FILHO; MORAIS, 2018). Os autores concebem o neoliberalismo como:

[...] mais que uma ideologia ou um conjunto claramente definido de políticas tais como privatização, liberalização financeira e das importações ou ataque coordenado ao Estado de Bem-Estar Social. Concebe-se o neoliberalismo, aqui, como o sistema de acumulação dominante (ou seja, o estágio atual, a etapa ou o modo de existência do capitalismo contemporâneo). Esse sistema de acumulação tem quatro características dignas de nota: a financeirização da produção, da ideologia e do Estado; a integração internacional da produção (“globalização”); um papel proeminente do capital externo na integração global da produção e na estabilização do balanço de pagamentos; e uma combinação de políticas macroeconômicas baseadas em políticas fiscais e monetárias contracionistas e em metas de inflação, na qual a manipulação das taxas de juros se torna a principal ferramenta de política econômica (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 96-97).

Essas características, combinadas com o neoliberalismo, contribuíram para elevar as taxas de exploração acima do que se havia alcançado ao redor do mundo nos sistemas anteriores, como o keynesianismo nas economias capitalistas desenvolvidas. Isso porque, na maioria dos países, a primeira fase (de transição) do neoliberalismo priorizou os interesses diretos do capital privado transnacional, especialmente do setor financeiro, sem considerar o custo da destruição do sistema produtivo preexistente e suas consequências sociais. Já em uma segunda fase, considerada mais madura do neoliberalismo, há uma consolidação do papel ampliado do setor financeiro na reprodução econômica e social, um novo modo de integração internacional, bem como a promoção de uma subjetividade neoliberal e a introdução de políticas sociais neoliberais para gerenciar as privações impostas às camadas populares no processo de transição.

As mudanças políticas e ideológicas impostas pelo neoliberalismo são acompanhadas de uma retórica cuja premissa é apoiada na necessidade de redução do tamanho do Estado. Assim, na primeira fase do neoliberalismo, a interpretação é de que haja a retirada do Estado da economia, possibilitando a adesão do país à nova configuração do capitalismo internacional por meio da potência do mercado. Na segunda fase, a tônica é introduzir novas formas de intervenção estatal para gerenciar o novo sistema de acumulação. É importante destacar que, em suas diferentes fases, as reformas neoliberais transformam os fundamentos materiais da economia, da sociedade e da reprodução social, com sérias implicações para as relações de classe, isso porque alimenta a concentração de renda e riqueza; influencia, ainda, as relações sociais por meio da financeirização da reprodução social e da privatização dos bens comuns, sob a responsabilidade do Estado (SAAD FILHO; MORAIS, 2018).

Completada a transição para o neoliberalismo, o governo introduziu, em 1999, uma nova estrutura de política macroeconômica liberal ou estratégia de acumulação neoliberal madura, que posteriormente se tornou conhecida como tripé neoliberal, que inclui metas de inflação, independência operacional do Banco Central, fluxos de capital com câmbio flutuante e política fiscal. Esse tripé foi complementado, em 2000, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que, por sua vez, impôs limites rigorosos às despesas em todos os níveis de governo.

A mudança política no plano federal a partir de 2003, com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva (2003- 2010) à Presidência da República, é marcada pelo momento a partir do qual o país começou a vislumbrar uma série de expectativas, sobretudo das classes populares que há décadas não se viam incluídas nas políticas públicas do país. Entretanto, foi possível presenciar um tensionamento entre a lógica inclusiva da democracia defendida pelo governo que ora assumia o poder e as consequências excludentes do neoliberalismo, especialmente a desindustrialização, a pobreza, a desigualdade e o emprego precário. Contudo, com o conjunto de reivindicações apresentado pela esquerda, por um lado:

[...] uma administração pública mais eficiente, que garantisse a universalidade constitucional dos direitos à saúde e a educação gratuitas; uma política voltada para o crescimento; uma política industrial mais nacionalista; e uma valorização dos salários afim de garantir uma demanda interna mais dinâmica. Por outro lado, a direita conservadora reivindicava não só o cumprimento dos contratos internos e das obrigações externas como também a continuidade das políticas macroeconômicas neoliberais, que supostamente garantiriam a estabilidade monetária e fiscal (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 133-134).

Verificamos que por mais que os conservadores defendessem a manutenção da política neoliberal, o governo de Lula da Silva, no seu primeiro mandato, gozou de circunstâncias que

favoreceram a sua política, dentre as quais o aumento das receitas do governo e as contribuições previdenciárias, devido o aumento do número de empregos.

Porém, não tardou muito e o governo de esquerda, preso a uma série de concessões, que incluíam compromissos com o neoliberalismo limitantes ao governo, tornou quase impossível que a classe operária organizada pudesse exercer uma hegemonia por meio de seu partido político. Mesmo que a eleição de Lula da Silva tivesse criado expectativa de mudança, ele não foi capaz de impor mudanças radicais, jamais se comprometeu com processos de mudança, e, provavelmente, não teria conseguido realizar transformações significativas mesmo se quisesse. Dadas as suas opções políticas, o PT estava restrito a gerenciar o neoliberalismo, na melhor das hipóteses, com mudanças marginais (SAAD FILHO; MORAIS, 2018).

Destarte, Luiz Inácio Lula da Silva conquista o seu segundo mandato (2007-2010), que se concentrou nas políticas econômicas novo-desenvolvimentistas iniciadas a partir daquele período, que foram sobrepostas ao tripé neoliberal. Saad Filho e Morais (2018) veem o novo-desenvolvimentismo como uma variante híbrida do sistema de acumulação neoliberal. Sua implementação teve consequências significativas para o crescimento, a distribuição e o bem-estar social, não só no governo Lula, mas também no de sua sucessora Dilma Rousseff. Vale salientar que isso só foi possível em decorrência

[...] da coexistência aparentemente bem-sucedida entre o tripé de políticas econômicas neoliberais com políticas novo-desenvolvimentistas (inspiradas no estruturalismo latino-americano, nas teorias pós-keynesianas e novo-keynesianas, na economia política evolucionária e em outras escolas de pensamento econômico heterodoxo) pode ser explicada pelo ambiente externo favorável durante o segundo governo Lula. [...] O novo-desenvolvimentismo surgiu na América Latina na década de 2000, como uma alternativa heterodoxa ao neoliberalismo (SAAD FILHO; MORAIS, 2018, p. 149-150).

Embora tenha sido compreendido de maneiras diferentes, todas as suas versões afirmam que o antigo desenvolvimentismo latino-americano, associado à ISI, falhou ao não conseguir internalizar as fontes de inovação e crescimento da produtividade, bem como pela forte tendência à concentração de renda e riqueza. Na contramão do sistema de ISI, o novo governo Lula não alterou radicalmente a política macroeconômica em vigor; em vez disso, introduziu uma série de iniciativas novo-desenvolvimentistas paralelamente ao tripé neoliberal.

No âmbito das políticas sociais em economias capitalistas, sempre acontecem contradições entre o projeto de educação (marcado principalmente pela atuação de setores do campo mais progressista da sociedade durante o período de transição democrática), refletindo assim, nos textos originais da Constituição, nos demais dispositivos legais e nos projetos

gestados em outros setores sociais, como o terceiro setor, grupos identificados com interesses econômicos e as diversas organizações da sociedade civil, responsáveis por propostas outras de organização da educação no país, deslocando, assim, metas e objetivos já previstos da definição constitucional original acrescidas de muitas leis e das emendas aprovadas na CF/88, desde os anos 1990, frutos desse processo e dos embates e acordos ocorridos nesse percurso (CAMPOS, 2010).

É, portanto, nesse patamar conflitante que as agendas educacionais se materializam com base em um duplo desenvolvimento econômico, pois se, por um lado, o modelo neoliberal continua em voga, por outro, o debate em torno da constituição de um programa alternativo que compatibilize crescimento econômico com equidade social vem sendo fomentado no Brasil, sobretudo, a partir do século XXI, que, para autores como Sicsú, Paula, Michel (2007, p. 508-509), trata-se de uma nova estratégia desenvolvimentista que surge em oposição ao puro monetarismo neoliberal. Segundo esses autores o

Novo-desenvolvimentismo tem diversas origens teórica-analíticas, entre as quais a visão de Keynes e de economistas keynesianos¹² contemporâneos de complementaridade entre Estado e mercado e a visão cepalina neo-estruturalista que, tomando como ponto de partida que a industrialização latino-americana não foi suficiente para resolver os problemas de desigualdades sociais na região, defende a adoção de uma estratégia de “transformação produtiva com equidade social” que permita compatibilizar um crescimento econômico sustentável com uma melhor distribuição de renda (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 508-509).

É nesse contexto que se inicia, no Brasil, o período identificado com o modelo neodesenvolvimentista, centrado na intervenção estatal e na ampliação de políticas sociais. Assim, a focalização da pobreza se constitui em pauta recorrente na agenda pública dos governos, tendência comum no desenvolvimento de políticas sociais na América Latina. No caso brasileiro, esse período é marcado pela criação ou ampliação de programas de transferência de renda mínima e ampliação da cobertura para sistemas de educação, saúde e previdência social. Com efeito, os resultados comuns obtidos foram a redução significativa da desigualdade, se considerado o padrão histórico da região, além de um crescimento econômico não registrado em outras regiões (LOBATO, 2016).

A esse respeito, Fagnani (2011) assevera que focalização (Estado mínimo) e universalização (Estado de Bem-Estar) se constituem em estratégias complementares e convergentes, visto que desenvolvimento econômico e desenvolvimento social não se excluem,

¹² Entre eles, pode-se destacar Paul Davidson e Joseph Stiglitz. Ver, entre outros trabalhos, Davidson (1994) e Stiglitz (1999) (SICSÚ, PAULA, MICHEL, 2007, p. 508).

ao contrário, se complementam. Para o autor, “a questão social foi eleita como um dos eixos do desenvolvimento. Conjugou-se, com êxito, estabilidade, crescimento econômico, elevação do emprego e renda e inclusão social” (FAGNANI, 2011, p. 05). Assim, o desenvolvimento social recente é explicado pela associação entre o crescimento (e a geração de emprego e renda) e as políticas focalizadas, com destaque para a expansão dos programas de combate à pobreza, como o Bolsa Família, juntamente com outros programas sociais como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, que contribuiu também com a redução da pobreza, ambos considerados como núcleos da estratégia de desenvolvimento social.

A educação, considerada pela esquerda como um direito social indispensável ao gozo de outros direitos, encontrava-se no centro do debate por meio do programa de governo que levou Lula da Silva à Presidência da República, denominado “Uma escola do tamanho do Brasil”. O Partido dos Trabalhadores (PT), na sua campanha, defendeu a bandeira da educação associando-a à luta contra a desigualdade pela necessidade de uma justa distribuição de renda e por uma imprescindível retomada do crescimento econômico no país. Durante os 8 anos de governo Lula, procurou-se responder a muitos dos anseios e reclames advindos das classes menos favorecidas; contudo, foram muitas as frustrações, muitas delas em razão da continuidade de algumas políticas de orientação neoliberal, visto que a NGP foi incorporada por importantes setores do Estado, mais especificamente na educação (OLIVEIRA, 2015; GENTILI; OLIVEIRA, 2013).

A política educacional foi marcadamente ambígua, na medida em que, por um lado, foram desenvolvidos importantes programas de inclusão social, tais como o Programa Bolsa Família (PBF)¹³ e o programa Mais Educação¹⁴, responsáveis por possibilitar a inclusão de parcelas da sociedade, historicamente excluídas do Sistema Educacional; por outro, observou-se uma crescente ampliação e abrangência do Sistema de Avaliação em larga escala tanto para a educação básica quanto para o ensino superior. A avaliação é defendida pela Nova Gestão Pública (NGP) como um dos principais mecanismos de controle e regulação, tanto no que se refere à aprendizagem quanto nas políticas, programas e ações desenvolvidas pelos governos como o elemento central para a promoção e garantia da educação de qualidade desde as políticas implementadas na década de 1990 até os dias atuais. Tal avaliação fornece indicadores que são

¹³ O Programa Bolsa Família foi criado pelo governo de Luís Inácio Lula da Silva, através da Lei Federal nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm>. Acesso em: out. 2018.

¹⁴ O Programa Mais Educação foi criado pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/10. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/webeduc/195-secretarias-112877938/seb-educacao-basica-2007048997/16689-saiba-mais-programa-mais-educacao>>. Acesso em: out. 2018.

utilizados nos estabelecimentos de metas de gestão e influenciam no financiamento direto das escolas, em alguns casos na remuneração dos docentes, e, no limite, na determinação dos currículos (OLIVEIRA, 2015).

O debate acerca dos currículos ganhou relevância nos meios empresariais, no âmbito do Movimento Educação para Todos (MEPT), cujas metas foram reafirmadas no “Fórum Mundial de Educação: Marco de Dakar”¹⁵, realizado no Senegal, em 2000. As concepções da Agenda da EPT sinalizam a criação de um novo ideário educacional alinhado aos interesses do modo de produção capitalista, que defende uma formação para o trabalhador, minimamente qualificado, com condição de empregabilidade, sendo a educação básica a principal estratégia de formação desse trabalhador e, conseqüentemente, de redução das desigualdades sociais (SANTOS; MENDES SEGUNDO; FREITAS; LIMA, 2017). Assim é que nos compromissos assumidos em Dakar, em 2000, são estabelecidos os seguintes objetivos e/ou metas:

- a) expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança pequena, especialmente para as crianças mais vulneráveis e em maior desvantagem;
- b) assegurar que todas as crianças, com ênfase especial nas meninas e crianças em circunstâncias difíceis, tenham acesso à educação primária, obrigatória, gratuita e de boa qualidade até o ano 2015;
- c) assegurar que as necessidades de aprendizagem de todos os jovens e adultos sejam atendidas pelo acesso equitativo à aprendizagem apropriada, a habilidades para a vida e a programas de formação para a cidadania;
- d) alcançar uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos até 2015, especialmente para as mulheres, e acesso equitativo à educação básica e continuada para todos os adultos;
- e) eliminar disparidades de gênero na educação primária e secundária até 2005 e alcançar a igualdade de gênero na educação até 2015, com enfoque na garantia ao acesso e o desempenho pleno e equitativo de meninas na educação básica de boa qualidade;
- f) melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar excelência para todos, de forma a garantir a todos resultados reconhecidos e mensuráveis, especialmente na alfabetização, matemática e habilidades essenciais à vida (DAKAR, 2001).

Os princípios e concepções vêm balizando de forma sistemática os documentos responsáveis pelo norteamento das políticas educacionais nos países periféricos, por intermédio do MEPT. Esse movimento possui importante papel no contexto do capital contemporâneo, definindo princípios, diretrizes e concepções de educação em âmbito mundial, centrados na mercantilização da educação. É, portanto, nessa lógica que o METP, além de fortalecer o

¹⁵ O Marco de Ação de Dakar é um compromisso coletivo para a ação. Os governos têm a obrigação de assegurar que os objetivos e as metas de EPT sejam alcançados e mantidos. Essa responsabilidade será atingida de forma mais eficaz por meio de amplas parcerias no âmbito de cada país, apoiada pela cooperação com agências e instituições regionais e internacionais. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educa%C3%A7%C3%A3o/declaracao-de-dakar.html>>. Acesso em: 12 de ago. 2019.

empresariamento da educação, promove uma série de desdobramentos sobre as reformas educacionais nos países pobres. Além disso, o conjunto de reformas impressas no ideário antipedagógico imposto pelo movimento aos países em desenvolvimento é resultado do receituário prescrito pelos organismos internacionais, protagonizados pelo BM, que tem como objetivo a formação aligeirada da classe trabalhadora, sob a via mercadológica da empregabilidade, pautada na teoria do capital humano.

A esse respeito Rabelo, Jimenez e Mendes Segundo (2015) lembram, ainda, que os documentos resultantes de cada “Conferência e/ou Fórum Mundial de Educação para Todos” seguem a mesma trajetória, ao reforçar a universalização da educação. Porém, as autoras observam que, ao mesmo tempo em que se propõe à universalização da educação como meta principal em termos mundiais, existem, nas próprias declarações, limites, como a ausência de compromisso político dos governantes e controvérsias para a abrangência e cumprimento de tal meta. Outro aspecto destacado pelas autoras já citadas refere-se ao atendimento às necessidades básicas de aprendizagens constantes nos documentos, orientadas pela retórica da educação de qualidade para todos. No entanto, o que se constata é que, para que as oportunidades de educação sejam ampliadas e os indivíduos se desenvolvam efetivamente, exige-se o cumprimento de alguns requisitos básicos que se referem à aprendizagem de conhecimentos úteis, de habilidades de raciocínio, de aptidões e de valores. Porém, os valores propostos revelam um quadro de descaso em relação aos conhecimentos produzidos historicamente pela humanidade, evidenciando o caráter instrumental e de uso imediato dos conhecimentos, mediante aplicação de métodos ativos pautados por concepções pedagógicas instrumentais e pragmáticas, adequando-se, assim, às necessidades e demandas do mercado.

Além disso, o documento evidencia que, para alcançar os objetivos e as metas estabelecidos, deve existir vontade política e lideranças nacionais mais fortes, necessária à implementação efetiva e bem-sucedida de planos nacionais em cada um dos países. Porém, para que a vontade política se efetive é necessário que haja recursos. Já que a comunidade internacional reconhece a falta destes e que muitos países não possuem recursos para alcançar uma educação para todos dentro de um prazo aceitável. Desse modo, propõe a mobilização de recursos novos, de preferência sob a forma de subsídios e doações, devendo ser mobilizados via agências financeiras multilaterais e bilaterais, entre elas o Banco Mundial e bancos regionais de desenvolvimento, assim como o setor privado, indicando que o mercado financeiro dá o apoio financeiro e em troca exerce um poder decisório mediante a garantia de que a agenda de Dakar esteja presente em todas as organizações internacionais e regionais, todos os corpos legislativos nacionais e todos os fóruns locais de decisões. Assim, para o cumprimento dos

objetivos já descritos, além da dinamização dos mecanismos nacionais, regionais e internacionais, as funções desses mecanismos incluirão, dentre outras medidas, o monitoramento e a disseminação de conhecimentos sobre Educação para Todos.

Contrário a essa concepção pragmática de educação atrelada aos ditames do mercado, Mészáros (2008) advoga que a aprendizagem é, verdadeiramente, a nossa própria vida, logo a educação deve qualificar para a vida, não para o mercado, já que este último se apresenta como uma mercadoria, um negócio. Com efeito, o autor entende que a crise da educação se deve, principalmente, às mudanças de cunho político dos processos educacionais, resultante da estrutura de valores que difundem uma ideologia mercadológica. Em conformidade com Oliveira (2015), tal crise é refletida diretamente na escola, visto que esta, ao mesmo tempo em que é orientada pelo conjunto de reformas que reforça nova racionalidade escolar, atribuindo centralidade aos processos de avaliação como mecanismo regulador, bem como mais flexibilidade administrativa às escolas e ao sistema por um lado, por outro, tais reformas também resultam “em grande medida da frustração mediante a alta expectativa depositada nesta instituição como redentora e salvadora dos indivíduos e das sociedades” (OLIVEIRA, 2015, p. 632).

A persistência da linha pendular e ambígua orientada pela lógica do mercado se mantém no governo Dilma Rousseff (2010-2014), com a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico (Pronatec)¹⁶, que fez ampla interlocução do governo com o segmento empresarial por meio de entidades representativas, reforçando, assim, políticas de cunho neoliberal orientadas pelos princípios da NGP em todas as esferas administrativas, do nível mais central ao local. Conforme ressalta Oliveira (2015, p. 636), nos programas implementados ou aperfeiçoados durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff alguns são permeados por uma série de contradições, “pois ao mesmo tempo em que permitem acesso aos mais necessitados, respondem a demandas dos setores privados empresariais, como os casos do Programa Universidade Para Todos (ProUni)¹⁷ e do Financiamento Estudantil (Fies)¹⁸.”

¹⁶Criado pelo Governo Federal através da Lei nº 11.513/2011, o Pronatec tem como objetivo expandir e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país, bem como contribuir para a qualidade do ensino médio público. Disponível em: <http://pronatec.mec.gov.br/institucional-90037/o-que-e-o-pronatec>. Acesso em: 04 de set. 2018.

¹⁷O ProUni foi criado em 2004 pela Lei nº 11.096/2005, tendo como objetivo a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e de cursos sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação Superior. As instituições que aderem ao programa recebem isenções de tributos. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&Itemid=298. Acesso em 15 de out. 2018.

¹⁸O FIES é um programa do MEC destinado a financiar a educação superior de estudantes matriculados em instituições não gratuitas. O programa foi criado em 1999 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e

De acordo com Curado (2017, p. 139), as políticas empreendidas pelo Estado no Governo Dilma Rousseff continuaram concentrando seus esforços no campo social no qual se destaca a ampliação do Programa Bolsa Família, e na política industrial, formulada no Plano Brasil Maior (PBM). Contudo, esses esforços, ainda que relevantes, não podem ser considerados como estratégias desenvolvimentistas, pois “a definição de uma estratégia nacional de desenvolvimento – instituição-chave para o crescimento de acordo com os novos-desenvolvimentistas – não avançou de modo substantivo durante o primeiro governo Dilma”. Nesse sentido, é possível afirmar que a agenda de reformas para fortalecimento do Estado e para construção da adequada regulação dos mercados pouco avançou durante esse período.

Assim sendo, para o ideário novo-desenvolvimentista a ampliação do papel do Estado na economia não se adequa ao sentido do intervencionismo decorrente das ações do governo, portanto com baixo grau de aderência à agenda de propostas dos novos-desenvolvimentistas. Desse modo, o autor já citado argumenta que é fato que o governo ampliou o grau de intervenção no sistema econômico, porém este aspecto em si não permite classificar o governo como novo-desenvolvimentista, visto que a associação entre o novo desenvolvimentismo e qualquer tipo de intervenção estatal é um equívoco e aponta que tal equívoco é fruto de três aspectos: o primeiro é a imprecisão na utilização dos conceitos; o segundo aspecto diz respeito às declarações para a mídia dos gestores da época e, por fim, no terceiro aspecto, há uma tendência histórica de leituras ortodoxas sobre o tema de associar intervencionismo com o desenvolvimentismo (CURADO, 2017)

2.3 A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO À LUZ DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

O Brasil, assim como outros países latino-americanos, enfrentou durante a década de 1990 um processo de reestruturação do Estado, que se justificou em razão da crise da dívida externa que alterou, substancialmente, a relação entre Estado e sociedade civil. Tal reestruturação teve como paradigma a adoção de critérios da economia privada na gestão da coisa pública, que fora denominada de a Nova Gestão Pública, inspirada no modelo reformista realizado na Inglaterra (o *Managerialism*), definido como um conjunto de ideias e crenças que toma como valores máximos a própria gerência, o objetivo de aumento constante da produtividade e a orientação ao consumidor” (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 32). Mas nos

ampliado no governo seguinte de Luís Inácio Lula da Silva. Em 2010, o Fies passou a funcionar em um novo formato. Disponível em: <http://sisfiesportal.mec.gov.br/fies.html>. Acesso em 04 de set. 2018.

últimos anos, conforme afirma Abrúcio (1997, p. 12), o modelo gerencial adotado não tem sido utilizado apenas “como mecanismo para reduzir o papel do Estado. O *managerialism* se acoplou, dentro de um processo de defesa da modernização do setor público, a conceitos como busca contínua da qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos pelos consumidores/cidadãos”.

Aliado às críticas feitas ao modelo burocrático, havia o discurso de que o modelo adotado pelo setor privado era o modelo ideal de gestão e que, portanto, o setor público poderia se organizar utilizando as mesmas estratégias do mercado para modernizar-se, tornando-se, assim, mais ágil e eficiente. Assim, a transposição desse modelo para a realidade brasileira, enquanto mudança de estratégia gerencial da estrutura administrativa pública defendida por Bresser-Pereira, Ministro da Reforma do Estado, dá-se pela exposição de uma série de argumentos, como a descentralização das ações, via transferência de responsabilidades a Estados e Municípios, ao tempo em que à União coube o controle e as especificações dos setores sobre os quais este ente centralizaria as competências (OLIVEIRA, 2015). A autora destaca, ainda, que o desenvolvimento desse modelo de gestão das políticas sociais foi orientado pela lógica da NGP que

[...] foi colocando em risco as relações intergovernamentais, ameaçando em certa medida a dimensão de cooperação pretendida na Constituição Federal, como previsto no parágrafo único do seu Art. 23: ‘Lei complementar fixará 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 em âmbito nacional’ (OLIVEIRA, 2015, p. 630, grifo da autora).

A autora retro citada aduz que as reformas empreendidas nos anos de 1990 contribuíram com o enfraquecimento da noção de direito e da concepção de público, bem como com a instauração de um quadro de desigualdades tanto econômica e social quanto geográfica, no que tange à condução das políticas sociais ao focalizar a sua oferta e descentralização, e, no caso específico da educação, nas dimensões administrativas, financeiras e pedagógicas.

Sobre a reestruturação do Estado e as modificações assumidas pela nova gestão pública, Castro (2007) advoga que tais modificações impactaram diretamente em toda a organização dos serviços públicos, inclusive na gestão educacional. A cultura organizacional escolar também sofreu mudanças, uma vez que o gestor educacional, além de exercer o papel de gerenciar os serviços escolares, é invocado a implantar estratégias e técnicas empresariais, na medida em que assume responsabilidades que vão desde a captação de recursos e estabelecimentos de parcerias até a responsabilização pelo sucesso e pelo fracasso da escola. A

reforma gerencial é mediada pela adoção de algumas medidas, tais como a descentralização, um maior controle gerencial e a ideia da responsabilização pública, os quais, quando aplicados corretamente, têm aumentado a eficiência e a eficácia dos serviços. Essa constatação levou ao entendimento e à defesa de um setor público produtivo e mais próximo das formas de produção do setor privado e ao questionamento da administração burocrática. No entanto, a autora citada aponta para os riscos de se tratar os serviços públicos como se fossem mercados, visto que a ótica da racionalidade pode levar a distorções no processo, ao referir-se apenas ao aspecto econômico, comprometendo, assim, a qualidade social dos serviços prestados à população. Contudo, Castro (2007) esclarece que, apesar de a reforma na administração pública ter se inspirado na administração privada, diferencia-se desta por não visar o lucro e dar mais importância ao critério político do que ao critério da eficiência. Para a autora

[...] algumas características permitem uma melhor compreensão da reforma gerencial, entre elas a descentralização/desconcentração das atividades centrais para as unidades subnacionais; a separação entre os órgãos formuladores e os executores de políticas públicas; o controle gerencial das agências autônomas que passa a ser realizado levando-se em consideração quatro tipos de controles (controle dos resultados, a partir de indicadores de desempenhos estabelecidos nos contratos de gestão; controle contábil de custos; controle por quase-mercados ou competição administrada, e controle social); a distinção entre dois tipos de unidades descentralizadas ou desconcentradas (as agências que realizam atividades exclusivas do Estado e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo); a terceirização dos serviços e o fortalecimento da alta burocracia (CASTRO, 2007, p. 126).

Em conformidade com Castro (2007) e Abrúcio (1997), a teoria da administração pública gerencial evoluiu, desde seu início até os dias atuais. Embora haja diferença entre as teorias, não se pode afirmar que estas sejam excludentes; ao contrário, há uma incorporação dos aspectos positivos de cada teoria, que conforme a autora são classificadas da seguinte forma:

a) Modelo gerencial puro, cujo objetivo imediato foi cortar custos e pessoal. O aspecto central do modelo gerencial puro está na busca de eficiência. Para tanto, foram adotados, em larga escala, os instrumentos de avaliação de desempenho organizacional. Para o alcance dos seus objetivos, o modelo gerencial encontrou duas saídas institucionais: a administração por objetivos, no âmbito organizacional, e a descentralização administrativa, que, na prática, se tornou uma desconcentração de poderes;

b) Consumerism: nessa fase é incorporado o conceito de qualidade aos serviços públicos. Muito embora no setor privado tenha havido modificações na antiga visão de avaliação apenas para quantificar, no setor público a introdução da perspectiva de qualidade

surgiu quase no mesmo momento em que a administração pública voltava suas atenções aos clientes/consumidores; considerada a segunda etapa da administração gerencial, esta foi inspirada no programa implementado pelo governo inglês, denominado de “Citizen’s Charter”, cujo intuito foi priorizar o consumidor. Trata-se da implantação de programas de avaliação de desempenho organizacional de acordo com dados recolhidos junto aos consumidores. Essa estratégia é reforçada, ainda, pela descentralização dos serviços públicos, pela competição entre as organizações do poder público e, por fim, o modelo contratual para os serviços públicos firmado entre o órgão central e as agências descentralizadas, com metas quantitativas e qualitativas que devem ser avaliadas utilizando-se dos seus resultados para penalizar ou premiar os responsáveis pelas ações.

c) Public Service Orientation, a terceira e última etapa da evolução da administração, concentra-se no conceito de cidadão em substituição ao conceito de cliente, visto ser o primeiro mais amplo, implicando não só a liberdade de escolher os serviços, mas, também, direitos e deveres. Os conceitos-chave são *accountability*¹⁹ e equidade na prestação de serviços públicos, que nos remete ao conceito de cidadania, o qual requer uma participação ativa na escolha dos dirigentes na elaboração das políticas e na avaliação dos serviços públicos.

Em conformidade com Abrúcio (1997, p. 19),

o gerencialismo puro não coaduna com o setor público em face das dificuldades em mensurar a eficiência e a avaliação do desempenho, tal qual ocorre na iniciativa privada, visto que na gestão pública estão em jogo valores como equidade e justiça que não podem ser mensurados por meio de conceitos do *managerialism* puro, tão pouco da “despolitização” da administração pública, aliada à ênfase no conceito de eficiência governamental.

Trata-se de uma proposta pautada na busca da produtividade e na implantação do modelo de gestão da empresa privada no setor público. Com as mudanças operadas tanto no setor privado quanto no setor público, em busca da qualidade dos serviços prestados, na iniciativa privada a busca permanente pela qualidade tem uma relação direta com o direcionamento da produção para os anseios dos consumidores. Fenômeno semelhante

¹⁹El concepto de *accountability* [...]el gobierno tiene la obligación de rendir cuentas a la sociedad. La realización de este valor (o meta-valor) político depende de dos factores. Primero, de la apatía de los ciudadanos para actuar en la definición de las metas colectivas de su sociedad, ya que una fuerte apatía de la población respecto a la política hace inviable el proceso de *accountability*. En segundo lugar, es necesario construir mecanismos institucionales que garanticen el control público de las acciones de los gobernantes, no sólo mediante las elecciones, sino también a lo largo del mandato de los representantes. En este trabajo, haremos énfasis en el aspecto institucional y en sus efectos sobre la participación de los ciudadanos en la esfera pública (CLAD, 2019)

aconteceu no setor público com a introdução da perspectiva da qualidade que surgiu no momento em que a administração pública voltava suas atenções aos clientes/consumidores. Trata-se, portanto, de uma perspectiva voltada para a satisfação do consumidor ou *Consumerism*. É nesse ambiente que o conceito de consumidor deve ser substituído pelo de cidadão. Isto porque o conceito de cidadão é mais amplo do que o de cliente/ consumidor, uma vez que a cidadania implica direitos e deveres e não só liberdade de escolher os serviços públicos, estando a cidadania relacionada com o valor de *accountability*, exigindo uma participação ativa na escolha dos dirigentes, bem como no momento de elaboração das políticas e na avaliação dos serviços públicos.

Segundo Campos (1990), o conceito de *accountability* nessa fase do gerencialismo envolve dimensões como representatividade e legitimidade do poder, a partir do entendimento de que a primeira passou a ser entendida como questão de democracia, isto é, quanto maior o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. Sendo assim, o avanço dos valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade são acompanhados pela *accountability* governamental. Nessa fase do modelo gerencial, o conceito de participação política é mais amplo, na medida em que a esfera pública se utiliza da transparência como proteção contra novas formas de intervenções estatais consideradas prejudiciais à gestão pública, como é o caso do clientelismo e do corporativismo. Nesse âmbito, o espaço público passa a ser o *locus* de transparência e de aprendizagem social e deve estar presente também na administração pública, particularmente no momento de elaboração das políticas públicas. É, portanto, no momento de implantação dos mecanismos de gestão que ocorre um processo de aprendizado social na esfera pública e a construção da cultura de participação dos sujeitos sociais (políticos, funcionários, cidadãos, etc.). Trata-se de um modelo no qual é possível haver maior controle social dos serviços públicos prestados à sociedade.

Castro (2007), ao utilizar-se das ideias de Gete (2001), afiança que a nova gestão pública se apresenta como politicamente neutra, sendo esta baseada no pressuposto de que sua hegemonia e sua ampla difusão devem-se à sua capacidade de dar respostas aos dilemas do mundo atual, e que a adoção do novo modelo de gestão pública está associada a uma inspiração do pensamento neoliberal com vistas ao redimensionamento do papel do Estado nos serviços públicos, que vêm substituindo gradativamente os modelos burocráticos de gestão em todas as esferas públicas. No campo da educação, desde os sistemas centrais até a escola, são adotadas diretrizes gerenciais na condução dos serviços educacionais.

Todavia, é no campo da intitulada “Nova Gestão Pública (NGP)”, implantada no Brasil pós-noventa, que a lógica neoliberal é iniciada no país com o governo de Fernando Henrique

Cardoso (1995-2002), sendo introduzida a prática de “parceria” público-privada na realidade brasileira, mais especificamente no setor educacional. Assim, para Robertson e Verger (2012, p. 1135), “governar a educação por meio das PPP é mais que uma questão de coordenar os serviços de educação, envolvendo agentes públicos e privados”. Isso porque a NGP, conforme acentua Oliveira (2015), instaura-se como possibilidade de refazer o contrato entre Estado e Sociedade, a partir do maior envolvimento da comunidade. Nessa via, as parcerias aparecem como soluções que podem promover uma relação cooperativa entre o mundo dos negócios, as instâncias governamentais locais, os grupos de pais e o Estado. Tudo isso se insere em um projeto mais amplo de reconstrução da educação pública a partir do modelo industrial de serviços de educação a ser governada, como parte da construção de uma sociedade de mercado (ROBERTSON; VERGER 2012).

Neste mesmo contexto, setores vinculados ao capital como o BM, o FMI e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), em face das necessidades advindas da reestruturação produtiva, organizaram-se para propor políticas globais de educação tendo como principais interlocutores, na condução das políticas sociais, os referidos Organismos Internacionais. Assim, como propostas de modernização do Estado a fim de garantir a estabilidade econômica dos países em desenvolvimento, as questões sociais tornaram-se essenciais para o BM, que sugeriram em importantes documentos a adoção de políticas sociais focalizadas nos mais pobres e na racionalização do gasto público, por meio do apoio técnico e financeiro aos denominados “Programas Focalizados de Combate à Pobreza”. A respeito dessa aparente inovação, denominada de “práticas saudáveis” ou “boas práticas”, na qual há uma maior participação da comunidade local, no papel de “amigo/a da escola”, tem-se uma subjacente redução de custos e a conseqüente ausência do Estado (OLIVEIRA, 2015). Os Programas focalizados no combate à pobreza se constituem como principal objetivo do BM, conforme acentua o Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 1990, cujo foco está nas estratégias políticas e econômicas e

[...] volta agora a examinar a possibilidade de as políticas contribuírem para a redução da pobreza, e examina também as perspectivas que terão os pobres nos anos 90. Como sugerem dados apresentados neste Relatório, foi possível combater a pobreza de modo rápido e politicamente sustentável mediante uma estratégia composta por dois elementos de igual importância. Um deles é a utilização produtiva do bem de que os pobres mais dispõem -O trabalho. Para tanto, é preciso que as políticas de incentivos de mercado, de instituições políticas e sociais, de infraestrutura e de tecnologia se adaptem para o combate à pobreza. O outro elemento é a prestação de serviços sociais básicos aos pobres em especial atendimento médico, planejamento familiar, nutrição e educação primária (BANCO MUNDIAL, 1990).

Importa registrar que os elementos se influenciam mutuamente, um não existe sem a presença do outro. Assim é que países como o Brasil e o Paquistão obtiveram elevação na renda dos pobres, porém com pouca atenção aos serviços sociais básicos. Isto é evidenciado nas altas taxas de mortalidade infantil e nas baixas taxas de atendimento educacional em níveis básicos, contrariando as recomendações do documento acerca da prestação de serviços sociais básicos aos pobres. É oportuno registrar que o documento enfatiza, ainda, a utilização da força de trabalho dos mais pobres como política de incentivo ao crescimento do mercado sob o argumento de que a pobreza seria combatida de modo rápido e politicamente sustentável

O pacote de reformas educativas proposto pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – Bird contém os seguintes elementos (ALTMANN, 2002, p. 80):

a) Prioridade depositada sobre a educação básica. b) Melhoria da qualidade (e da eficácia) da educação como eixo da reforma educativa. A qualidade localiza-se nos resultados e esses se verificam no rendimento escolar. Os fatores determinantes de um aprendizado efetivo são, em ordem de prioridade: bibliotecas, tempo de instrução, tarefas de casa, livros didáticos, conhecimentos e experiência do professor, laboratórios, salário do professor, tamanho da classe. Levando-se em conta os custos e benefícios desses investimentos, o BIRD recomenda investir prioritariamente no aumento do tempo de instrução, na oferta de livros didáticos (os quais são vistos como a expressão operativa do currículo e cuja produção e distribuição deve ser deixada ao setor privado) e no melhoramento do conhecimento dos professores (privilegiando a formação em serviço em detrimento da formação inicial). c) Prioridade sobre os aspectos financeiros e administrativos da reforma educativa, dentre os quais assume grande importância a descentralização. d) Descentralização e instituições escolares autônomas e responsáveis por seus resultados. Os governos devem manter centralizadas apenas quatro funções: (1) fixar padrões; (2) facilitar os insumos que influenciam o rendimento escolar; (3) adotar estratégias flexíveis para a aquisição e uso de tais insumos; e (4) monitorar o desempenho escolar. e) Convocação para uma maior participação dos pais e da comunidade nos assuntos escolares. f) Impulso para o setor privado e organismos não-governamentais como agentes ativos no terreno educativo, tanto nas decisões como na implementação. g) Mobilização e alocação eficaz de recursos adicionais para a educação como temas principais do diálogo e da negociação com os governos. h) Um enfoque setorial. i) Definição de políticas e estratégias baseadas na análise econômica

Em relatório sobre políticas de 1995, intitulado *Prioridades e Estratégias para Educação*, o Banco Mundial estabelece um planejamento como orientação aos governos para os quais empresta dinheiro. Esse planejamento é organizado a partir de eixos com estratégias voltadas para uma política de resultados centrada no rendimento escolar e na qualidade da educação. É notável a descentralização de parte das funções dos governos, na medida em que o relatório impulsiona a participação do setor privado e dos organismos não-governamentais como agentes ativos, tanto nas decisões como na implementação das políticas.

Segundo Jon Lauglo (1997, p.12), ex-consultor do Banco, o Bird recomenda a organização da educação a partir de um tipo de planejamento de currículo que especifique os

objetivos da aprendizagem em termos observáveis. O relatório dá ênfase ao estabelecimento de padrões de rendimento e à necessidade de se dar atenção aos resultados da educação. Deve haver mais privatização, mais gerenciamento por objetivos e uso de indicadores de desempenho e mais controle pelos usuários. As análises das taxas de retorno têm sido o principal critério para decidir quais opções de investimento são de maior benefício para a sociedade. Portanto, em todos os estágios deve haver uma clara especificação dos objetivos, bem como maior monitoramento de insumos e resultados. “Há ênfase no ‘estabelecimento de padrões’ de rendimento e na necessidade de se dar mais atenção aos resultados da educação”. Desse modo, deve haver uma redução das práticas de gerencialismo centralizador e burocrático e mais gerenciamento por objetivos e indicadores de performance, numa clara orientação voltada para os resultados.

No tocante à educação, organizações multilaterais como o BM regulam a política de educação dos países em desenvolvimento a partir da introdução do processo de mercantilização, que se efetiva por meio de “parceria” entre o setor público e o privado ao permitirem a abertura do espaço público para a intervenção de atores econômicos, como empresas de educação, empresas de consultoria, filantropos de risco,²⁰ Os filantropos de risco, por sua vez, proclamam a melhoria da educação para as crianças pobres ou minorias ao mesmo tempo que financiam programas e redes que utilizam a linguagem do mercado visando à mudança social em troca de “vultuosos” resultados para os seus investimentos (ROBERTSON; VERGER, 2012).

Nesse panorama, as novas configurações da administração pública vêm pautando o planejamento e a execução das políticas sociais, implementadas sob a égide da NGP, disseminadas a partir de uma visão ampliada de racionalização da gestão pública, por meio da incorporação de modelos empresariais pela administração pública. Este modelo de gestão constitui-se em uma prática heterogênea sedimentada em novas maneiras de pensar a organização administrativa, a importação de práticas de administração privada, bem como as experiências advindas de outros países e a preconização de organismos internacionais como a OCDE, cujos princípios são evidenciados nas reformas ocorridas nas últimas décadas do século XX e início do século XXI nos diferentes contextos nacionais, sendo eles:

²⁰ Diferente da filantropia do século XX, os filantropos que surgiram no âmbito da nova gestão pública são fundações ou braços sociais de empresas (instituições do Terceiro Setor) que enfocam na melhoria da educação pública para crianças pobres ou minorias, ao financiar programas e redes que utilizam a linguagem do mercado para a mudança social. “Nos Estados Unidos, os novos filantropos funcionam de fato como uma coalizão, que visa influenciar os governos e as agendas de importantes líderes educacionais por mudança: concorrência, padronização, escolas *charters*, *vouchers* e testes de alto impacto” (ROBERTSON; VERGER, 2012, p. 1147).

[...] a dissociação das funções de execução e controle; a fragmentação das burocracias e sua abertura às demandas e exigências dos usuários; a concorrência de atores públicos com o setor privado e a terceirização dos serviços; o reforço das responsabilidades e da autonomia dos níveis de execução da ação pública; a gestão por resultados e a contratação (os chamados contratos de gestão) fundadas na realização dos objetivos e da avaliação de desempenho; a normalização, via padronização, das práticas profissionais baseadas em evidências e em experimentos exemplares (OLIVEIRA, 2015, p. 631).

Citando Draibe (2005) e Oliveira (2015) salientam que essas práticas de gestão são acompanhadas de mudanças nas formas de organização e gestão da educação, justificadas pelos governos em diferentes esferas (federal, estadual e municipal), como necessidade de modernização da administração pública em resposta às reivindicações por maior transparência, estruturas mais democráticas e flexíveis, bem como maior eficiência. Todavia, tais reformas revelaram um quadro de enorme contradição entre a busca pela adequação e ajuste dos sistemas públicos de educação às exigências renovadas do desenvolvimento capitalista e às demandas por maior acesso à educação, à cultura, o reconhecimento à diferença, entre outros fatores fundamentais ao pleno exercício da cidadania. Com efeito, as políticas sociais passaram a ser dirigidas para segmentos específicos, traduzidas em políticas focalizadas, visando à contenção dos gastos públicos, em detrimento, em alguns casos, da cobertura universal.

Nesse âmbito, o Plano de reforma do Estado brasileiro foi executado a partir da década de 1990, quando o então presidente Fernando Henrique Cardoso criou o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), com a apresentação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (1995), que mesmo não tendo sido implementado em sua totalidade, tem orientado as reformas do Estado brasileiro ao retirar o papel do Estado como o responsável pelo desenvolvimento econômico e social, delegando-lhe a função de promotor e regulador desse desenvolvimento (PERONI, 2003).

O modelo de gestão pública por intermédio de mecanismos de regulação²¹ dá-se a partir da reforma do Estado brasileiro na década de 1990, no qual a formulação de políticas é realizada no nível central e a descentralização ocorre mediante a execução local das políticas por meio de contratos e/ou parcerias entre os entes federados. Assim, a noção de “governança”²²

²¹ O Estado não se retira da educação. Ele adota um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados. Se, por um lado, ele continua a investir uma parte considerável do seu orçamento em educação, por outro, ele abandona parcialmente a organização e a gestão quotidiana, funções que transfere para os níveis intermediários e locais, em parceria e concorrência com actores privados desejosos de assumirem uma parte significativa do “mercado” educativo. (BRASSARD & LUSIGNAN, 2002 *apud* BARROSO, 2005 p.732).

²² Significa a capacidade de o governo resolver aspectos da pauta de problemas do país mediante a formulação e

constitui-se em requisito para o funcionamento da gestão pública que, no entendimento de Fonseca e Ferreira (2011), dar-se-á a partir do movimento de centralização e descentralização, buscando promover ações descentralizadas e um possível “empoderamento local”. Nessa perspectiva, a noção de “governança” vai para além da capacidade do governo em tomar decisões com presteza, requer também habilidade para conduzir suas políticas mediante adesões e condições para o desenvolvimento de práticas cooperativas. Todavia, Oliveira (2007) argumenta acerca do antagonismo existente entre o conceito de “governança”, entendida como uma ação pública dinâmica e o de regulação, como uma ordem verticalizada, visto que além do Estado existem outros dispositivos que contribuem com a ordenação da sociedade em função da diversidade de atores que dela participam. Entre esses dispositivos destacam-se os Estados e os municípios, que, por sua vez, foram elevados à condição de entes federados com o advento da Constituição Federal de 1988, considerada como mecanismo regulatório de análise da ação pública pressupondo a efetivação de um pacto federativo necessário à organização das políticas públicas.

A pactuação mediada pelo regime de colaboração e a atuação dos entes federados, necessária ao desenvolvimento das políticas educacionais, foi fortalecida com a institucionalização do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) lançado em conjunto com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto Lei nº 6.094/07. O Plano se estruturou em cinco eixos principais: Educação Básica; Educação Superior; Educação Profissional, Alfabetização e Diversidade. Priorizou o desenvolvimento conjunto das ações pela articulação entre a União, estados e municípios. Até o ano de 2010, contava com 130 programas distribuídos nas áreas que compõem os cinco eixos já mencionados (BRASIL, 2007).

De acordo com Fonseca e Ferreira (2011), o Plano adota a chamada perspectiva sistêmica da educação, na medida em que promove uma articulação entre os diversos níveis de educação e entre os programas e as políticas de valorização dos professores. Entretanto, o não estabelecimento do sistema único de educação é tido como entrave para uma educação igualitária e federativa que impõem barreiras para a efetiva implementação desse sistema, constituindo-se em três grandes desafios:

[...] o primeiro desafio é o próprio sistema social fundamentado em imensa estratificação social, cujo enfrentamento requer a atuação do Estado em políticas que

implementação das políticas públicas pertinentes. Isto é, trata-se da capacidade de tomar e executar decisões, garantindo seu efetivo acatamento pelos segmentos afetados, a fim de assegurar a sua continuidade no tempo (DINIZ, 2004 apud FONSECA; FERREIRA, 2011 p. 366).

se oponham ao jogo de privilégio frente ao direito instituído na ordem histórico-social e jurídico-política brasileira. [...] O segundo desafio é o de se estabelecer um Sistema Nacional de Educação respeitando a autonomia dos entes federados no regime de colaboração a fim de se efetivar um regime federativo e cooperativo. O terceiro desafio [...] é um tanto complexo e vincula-se aos outros dois ao abordar o regime de colaboração em processos não hierárquicos e pactuado em campos de competências dos entes da federação em um cenário de profunda complexidade política, econômica, jurídica e administrativa, que muitas vezes metamorfoseia-se em regime de competição (FREITAS; SILVA, 2016, p. 90).

Saviani (2014), por sua vez, afiança que um dos entraves que impede a constituição de um Sistema Nacional de Educação (SNE) é a fragmentação da política educacional brasileira constatada em inúmeras medidas que se sucedem, se justapõem e se perpetuam, que ao se reportar ao Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932 (MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO, 1984 p. 407), traz a seguinte frase: “Todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar” à altura das necessidades dos país. Saviani (2014) chama atenção para o movimento de descentralização, recorrente na política educacional brasileira, na medida em que se constitui em medidas neoliberais, por sua vez resistentes à ideia de sistema nacional de educação. Essa resistência se mantém ao longo dos anos, estendendo-se até os dias de hoje. Nessa direção, o autor conclui que as dificuldades para a realização da ideia de sistema nacional de ensino se manifestaram tanto no plano das condições materiais e políticas como no âmbito da mentalidade pedagógica. Assim é que sobre a concepção sistêmica de educação Saviani (2014) esclarece que

[...] no texto citado do MEC que apresenta as razões, princípios e programas do PDE, estabelece-se uma aproximação da noção de sistema com o “enfoque sistêmico” e explica que trata-se de coisas distintas, o enfoque sistêmico é um conceito epistemológico que está referido a uma determinada maneira de analisar os fenômenos, mais especificamente, ao método estrutural-funcionalista. Portanto, quando aplicado a educação, o referido enfoque diz respeito a um dos possíveis modos de se analisar o fenômeno educativo. Em contrapartida, a noção de sistema educacional tem caráter ontológico, pois se refere ao modo como o próprio fenômeno educativo é (ou deve ser) organizado (SAVIANI, 2014, p. 48)

Importa ressaltar que a visão sistêmica prevista no PDE chama atenção para um aspecto importante relacionado aos problemas educacionais inerentes a um país de dimensões continentais, dada a sua limitação em efetivar a repactuação entre os entes federados.

É nesse contexto que se insere o Plano de Ações Articuladas (PAR)²³, pautado na noção de governança mediante mecanismo de adesão dos Estados, do Distrito Federal e dos

²³ O Plano de Ações Articuladas (PAR) é uma estratégia de assistência técnica e financeira iniciada pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007,

municípios ao Plano de Metas, implicando, portanto, a elaboração do PAR por parte dos entes federados, pois em conformidade com Freitas e Silva (2016, p. 97), “ao final do ano de 2008 todos os municípios, os estados e o Distrito Federal haviam aderido ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. Assim, ao final de 2010, todos os entes haviam apresentado seus Planos de Ações Articuladas que preveem um conjunto de ações e parcerias entre as unidades federativas e organizações da sociedade civil, visando a esforços coletivos em favor da educação com qualidade e da superação da fragmentação das políticas educacionais e o diálogo entre os entes federativos.

No âmbito das quatro dimensões propostas pelo PAR – Gestão Educacional, Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar, Práticas Pedagógicas e Avaliação, Infraestrutura e Recursos Pedagógicos – a pretensão do Ministério da Educação é a de definir o planejamento educacional dos municípios brasileiros, inicialmente, através de um diagnóstico associado a indicadores de avaliação de áreas e subáreas com definição de metas estratégicas para estados e municípios. O PAR possibilitou a planificação e efetivação de um sistema permanente de planejamento, controle e avaliação a partir das quatro dimensões já mencionada e por meio de instrumentos contínuos, por sua vez, organizará a gestão municipal através do estabelecimento de compromisso, de curto, médio e longo prazo, com destaque para o papel decisório de indutor da União (FREITAS; SILVA, 2016).

Nessa direção, França (2016) esclarece que a implementação do PAR estaria pautada no alcance de metas pelos municípios brasileiros, bem como por meio da transferência de recursos vinculada à capacidade de os gestores implementarem, com sucesso, as medidas previstas no plano, que estariam vinculadas ao alcance das metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Conforme a autora, as orientações do PAR constituem-se, ainda, em ações de caráter complementar a serem efetivadas em regime de colaboração entre os entes federados, visando contribuir para a melhoria das condições de acesso e permanência, bem como para a qualidade do processo ensino-aprendizagem dos educandos.

Em meio as ambiguidades, omissões e lacunas presentes nos dispositivos legais, sobretudo no que tange à democratização da gestão, considera-se que foi um período bastante

fundamentada no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que consiste em oferecer aos entes federados um instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional, concebido para estruturar e gerenciar metas definidas de forma estratégica, contribuindo para a construção de um sistema nacional de ensino. Trata-se de uma estratégia para o planejamento plurianual das políticas de educação, em que os entes subnacionais elaboram plano de trabalho a fim de desenvolver ações que contribuam para a ampliação da oferta, permanência e melhoria das condições escolares e, conseqüentemente, para o aprimoramento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de suas redes públicas de ensino. Disponível em: <http://www.fn.de.gov.br/programas/par>. Acesso em: 01 set. 2018.

significativo no plano das conquistas dos direitos educacionais consagrados no texto legal da CF/88, entre os quais se destaca: a concepção de educação básica, a educação inclusiva, a gestão democrática como princípio constitucional, a gratuidade da educação nos estabelecimentos públicos em todos os níveis de educação escolar, a implantação da política de fundos e a implementação da dinâmica federativa, dentre outros.

2.4 O SISTEMA FEDERATIVO NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO

As mudanças inscritas na última década, dentre elas a aprovação do novo PNE/2014-2024 e, ainda, a maior participação da União no financiamento da Educação Básica pela distribuição de recursos de caráter complementar aos governos subnacionais, são pautadas como medidas importantes no âmbito da gestão e do financiamento da educação, pois conforme prevê

O art. 214 da CF/88, modificado pela EC n. 59 incumbe à lei estabelecer o Plano Nacional de Educação (PNE) com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas... (CURY, 2010, p. 151, grifos adicionados pelo autor).

É oportuno ratificar que essas medidas legais são corroboradas pelo Federalismo que se refere à forma cooperativa, colaborativa e não competitiva de gestão estabelecida entre os entes federados (União, Estados e Municípios). Esse modelo de federalismo desenhado na CF/88 tem como uma das características a descentralização, que, nos dizeres de Abrucio (2010), não só repassa recursos e poder aos governos subnacionais, mas, principalmente, tem como palavra de ordem a municipalização das responsabilidades e competências.

Entretanto, conforme ressalta Abrucio (2010), o modelo educacional previsto na Constituição Federal demonstrou certa fragilidade, sobretudo em relação à ausência de um modelo intergovernamental que organizasse o processo de descentralização da educação, visto que, além da existência de redes duais, como é o caso do ensino fundamental de competências comuns a estados e municípios, a municipalização ficou vinculada às negociações políticas entre estados e municípios sem definição de uma arena institucional e de critérios claros de repasse de funções, necessitando, assim, além da ação supletiva e coordenada da União, a necessária colaboração e cooperação entre os níveis de governo.

Destarte, a federalização tem como uma de suas mais importantes características a combinação de federalismo, descentralização e participação. Essa combinação resultou em um federalismo de três níveis, com a inserção do município como ente federado. O desenho da Constituição aponta para um federalismo cooperativo, no qual todos os entes são dotados de autonomia, mas com repartição de competências entre si, tanto nos aspectos legislativos quanto nos aspectos administrativos. No entanto, a cooperação tem constituído mais um princípio constitucional do que um arranjo institucional que garanta sua efetividade, considerando as fortes desigualdades sociais e regionais que constituem marca histórica do federalismo brasileiro.

Dentre as polêmicas que envolvem os debates acerca da dinâmica federativa, reside a problemática das desigualdades que marcam a federação brasileira. Isto porque somente a ação supletiva da União não é suficiente para reduzir as disparidades tanto regionais quanto sociais entre os governos subnacionais. Desse modo, segundo Abrucio (2010, p. 64), “seria necessário que a União não só complementasse o dinheiro que falta para chegar à meta básica, mas que também fizesse política redistributiva”. Sobre essa problemática, Abrúcio e Franzese (2020, p.14) explicam que:

[...] no período pós 1994 foi iniciativa da União coordenar políticas de Saúde e Educação por meio de uma regulamentação que não só distribuiu tarefas aos entes federativos, mas também estabeleceu incentivos financeiros para facilitar a adesão dos governos subnacionais. Nesse caso, a União assumiu uma função mais de coordenação e regulação do que propriamente de execução dos serviços. Esta última função de execução foi claramente assumida pelos municípios, hoje responsáveis pela provisão da maior parte dos serviços públicos.

Nesse âmbito, convém destacar que estudiosos da questão, como Abrucio (2010), Pinto (2007), Rezende (2010), Cury (2010), concordam que, no Brasil, o modelo federativo tem como principal desafio compatibilizar autonomia, descentralização e a diminuição das profundas desigualdades territoriais e sociais.

A esse respeito, Rezende (2010) afiança que o equilíbrio entre as responsabilidades dos entes federados, a distribuição de recursos entre eles e a eficiência da gestão pública exige soluções tão mais complexas quanto maiores forem as desigualdades regionais e sociais. O federalismo, portanto, é o regime político que visa equilibrar unidade e diversidade; autonomia e interdependência.

É nesse ambiente de discussão que Saviani (2019) considera que, para que haja o fortalecimento das instâncias locais, não há, necessariamente, que conferir-lhes autonomia deixando-as, de certo modo, à própria sorte. Na verdade, a melhor maneira de respeitar a

diversidade dos diferentes locais e regiões é articulá-los no todo, e não os isolar. Para o autor, o isolamento tende a degenerar a diversidade em desigualdade e a consequente manutenção das deficiências locais. Do contrário, se articuladas no sistema, as deficiências podem ser revertidas, resultando no fortalecimento das diversidades em benefício de todo o sistema.

Embora o município tenha se constituído em um dos entes federados conforme prevê a Constituição Federal de 1988, assegurando, portanto, autonomia política e administrativa, o Brasil ainda está distante de conseguir assegurar as condições mínimas de igualdade de participação autônoma da sociedade civil, tampouco de garantir a isonomia entre os municípios. Assim, o arranjo federativo previsto no texto da Constituição Federal, art. 211 (“A União, os Estados e os Municípios organizarão em regime de colaboração os seus sistema de ensino”), pensado para ser a base da democracia, rompendo dessa forma com a tradição centralizadora e garantindo a distribuição de poderes e responsabilidades por meio do regime de colaboração, encontra grandes resistências em meio a muitas contradições na sua operacionalização e materialização (OLIVEIRA, 2015).

Oliveira (2015) acentua que, sendo o Brasil um dos países mais populosos do mundo e o mais populoso da América Latina – conforme dados do último Censo Demográfico contava com 190.732.694 habitantes (IBGE, 2010) – constatou-se que a diferença entre ricos e pobres não afeta apenas a pirâmide populacional, visto que a diferença de arrecadação entre estados e entre regiões contribui para a formação de um cenário geograficamente desigual, com grande concentração da riqueza no Sudeste e Sul do país e áreas muito pobres nas demais regiões. No entanto, em 10 anos, a redução da extrema pobreza no Brasil foi de ao menos 63% e a renda crescente, a diminuição da desigualdade de renda, além da melhoria dos programas de transferência de renda e o aumento da cobertura previdenciária, explicam os números correspondentes ao intervalo entre 2004 a 2014. “Houve uma retomada do ciclo de redução da extrema pobreza”, havendo, portanto, extrema redução desse indicador desde 2004. É o que revela a análise feita pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, a partir dos dados da Nota Técnica nº 22 de 2014 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Pnad (IPEA, 2015).

Em relação ao estado do Piauí, considerando o período de 2001 a 2009, sob o ponto de vista da pobreza extrema – ou seja, daqueles que auferem renda *per capita* inferior a R\$ 67,07, por mês, em setembro de 2009 os dados apresentam tendência de queda. Em 2001, 26,1% da população vivia em pobreza extrema, sendo que essa proporção diminuiu para 10,2%, em 2009. Comparativamente ao ocorrido na região Nordeste, essa trajetória foi satisfatória. No mesmo período, a pobreza extrema na região passou de 21,7% para 11%. Entretanto, a

comparação com o Brasil demonstra ainda uma clara situação de desvantagem. Os índices nacionais são 10,5% e 5,2% para 2001 e 2009, respectivamente (IPEA, 2012).

Embora os dados apontem uma redução da pobreza, tanto em nível nacional quanto estadual, em Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (Pnud, 2010), as desigualdades persistem e o Brasil se mantém como um dos países mais desiguais do mundo segundo o Relatório Global de Desenvolvimento Humano de 2016 do Pnud, ocupando a 10^o posição de um conjunto de 143 países²⁴.

Oliveira (2015) pontua que os avanços alcançados em função da redução de indicadores sociais e econômicos como pobreza e renda no Brasil apontam que a educação, considerada um dos componentes do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), foi o que menos acompanhou as mudanças. O IDH foi desenvolvido pela Organização das Nações Unidas (ONU), com o objetivo de medir o desenvolvimento a partir da composição de um conjunto de dados, como a expectativa de vida ao nascer, a educação e a renda. Trata-se de uma medida de desenvolvimento que considera dimensões mais amplas que a econômica, mas que preserva a mesma racionalidade de progresso e vem sendo utilizada desde 1993 pelo PNUD.

O Índice de Desenvolvimento Humano por Município (IDHM) foi desenvolvido no Brasil no mesmo formato do IDH, apenas adequando uma metodologia mais geral a um contexto mais específico, o brasileiro, considerando os indicadores nacionais. Tais indicadores são considerados mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios, tomando como base os mesmos indicadores utilizados no IDH, cujo cálculo é feito a partir das informações do conjunto da população. A educação é considerada um indicador importante na análise das políticas, cuja participação do município é fundamental como é o caso dos anos iniciais da educação básica. Ao analisarem a educação como política social em curso no Brasil desde os anos de 1990, Oliveira e Duarte (2005, p.280) evidenciam que:

[...] os programas de renda mínima surgiram com uma estreita vinculação com os programas educacionais e voltados para os extratos mais pobres da população, que se encontram situados no patamar de mera sobrevivência ou de indigência. Os programas de renda mínima deveriam ter, aqui, um importante lugar, considerando que o Brasil ostenta enormes discrepâncias econômicas, figurando, no Relatório Mundial do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2004), com a pior distribuição de renda no mundo, em que 20% dos mais ricos ganham até 32 vezes mais que os 20% mais pobres. A desigualdade social manifesta-se também de forma perversa no sistema educacional, caracterizado por baixos índices educacionais, com 16% de analfabetos e evasão de 40% dos estudantes brasileiros que não conseguem concluir o nível obrigatório de escolaridade. É, portanto, um país portador de um

²⁴Grupos vulneráveis têm melhora no IDH municipal, mas desigualdades persistem no Brasil. ONU Brasil; 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/grupos-vulneraveis-tem-melhora-no-idh-municipal-mas-desigualdades-persistem-no-brasil/>. Acesso em: 15 de out. 2018.

sistema educativo bastante elitista, no sentido de que o direito à educação em todos os níveis ainda é um alvo distante.

Conforme Relatório do Desenvolvimento Humano do Pnud (2018), o Brasil aparece na lista dos países com alto desenvolvimento humano, mas configura como o 7º país mais desigual, com coeficiente de Gini igual a 51,3 – acima apenas de países como a Namíbia e África do Sul. No quesito educação, a expectativa de anos de escolaridade para uma criança permaneceu em 15,4 e a média de anos de estudo para adultos com 25 anos ou mais manteve-se em 7,4, valores iguais aos índices apresentados em 2016.

Para Oliveira e Duarte (2005,) o debate em torno da educação como um importante componente na composição dos indicadores de Desenvolvimento Humano deu-se em torno da redefinição do Estado de Bem-Estar Social nos países centrais e das suas políticas universalizantes. Isso porque tais políticas surgiram em um contexto de forte precarização das relações de trabalho, aumento do desemprego e da pobreza. Assim, os programas de renda mínima são apontados como soluções para reduzir, temporariamente, a situação de vulnerabilidade dos trabalhadores excluídos dos processos de trabalho, bem como a título de complementação de renda para aqueles incluídos precariamente no mercado de trabalho. Com efeito, a educação ganha caráter de política focalizada de combate à pobreza e de redução das desigualdades sociais, sendo atribuído à educação o discurso salvacionista, que está longe de se constituir em direito universal pelas camadas da população, sobretudo as mais vulneráveis, que, ao serem excluídas do processo educacional, permanecem em condição de desigualdade. Nessa perspectiva, mesmo com a implementação dos programas de renda mínima e oferta de escolas de tempo integral, a desigualdade persiste, visto que a educação pública brasileira oferece escola pobre para os pobres (OLIVEIRA, 2015).

O documento síntese do Panorama Social da América Latina, publicação da Cepal de 2014, que analisa a pobreza a partir de uma ótica multidimensional, pontua que, para além dos avanços alcançados na última década do século XXI, a pobreza persiste como um fenômeno estrutural que caracteriza a sociedade latino-americana.

De acordo com o relatório os dados de 2013 refletem um contexto de desaceleração da economia regional, presente desde 2010, que dão conta de uma estagnação da taxa de pobreza por renda na região a partir de 2011 e indicam que a taxa de pobreza e a taxa de indigência se mantiveram sem diferenças significativas em relação aos níveis observados em 2012. Por sua vez, nesta edição se proporcionam os resultados da aplicação de um índice multidimensional de pobreza, o qual representa um avanço em relação às propostas de medição apresentadas no Panorama Social da América Latina 2013. Neste novo índice se integram aspectos monetários e não monetários do bem-estar, se consideram privações em emprego, proteção social e atraso escolar, e se

utilizam novos umbrais de privação para alguns indicadores usualmente empregados na medição da pobreza, a fim de contar com padrões mais atualizados de acordo com a realidade regional (CEPAL, 2014, p. 13-14).

Em que pese as contradições a que o tardio sistema educacional brasileiro foi marcado, ainda assim, sobretudo a partir do século XXI, caminhou a passos largos no que se refere a garantia do direito à educação, especialmente a partir de 2009, por meio da Emenda Constitucional nº 59, que ampliou a obrigatoriedade escolar para a faixa etária dos 4 aos 17 anos, expandindo a oferta tanto para a Educação Infantil quanto para o ensino médio. Ampliou, igualmente, as responsabilidades dos municípios e dos estados na condução das políticas direcionadas a esses segmentos. A materialização desse processo dá-se em meio a um conjunto de igualdades de condições que resultam das particularidades regionais do contexto federativo (OLIVEIRA, 2015).

Considerando as múltiplas desigualdades sociais e regionais inerentes ao Brasil, é oportuno destacar que a dinâmica federativa se insere no modelo da NGP, que, por sua vez, vem moldando as políticas desenvolvidas pelos entes federados no que concerne à adoção de práticas que reforçam a competitividade e a desigualdade não só geográfica, mas também de gestão de políticas entre os entes federativos.

3 CAMINHOS DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS, POLÍTICOS E LEGAIS

As políticas de Educação Infantil contemporâneas, nos países subdesenvolvidos, têm sido fortemente influenciadas por modelos informais, baixo investimento público e forte influência de organismos multilaterais que vêm delineando as políticas para EI a partir de meados da década de 1970 com a influência da Unesco e Unicef, passando por um período mais recente, a década de 1990, com as propostas do Banco Mundial, chegando ao presente atual.

A história da Educação Infantil se confunde com a história da assistência, na medida em que, durante muito tempo, a EI ficou a cargo dos órgãos de Assistência Social. Como fonte de mobilização da sociedade organizada, não é demais lembrar que esses novos movimentos sociais elaboraram uma proposta para a Constituição, a que foi aprovada em 1988, reconhecendo a EI como uma extensão do direito universal à educação para as crianças de 0 a 6 anos e um direito de homens e mulheres trabalhadores a terem seus filhos pequenos cuidados e educados em creches e pré-escolas.

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988, a qual materializa esse segmento da educação como sendo a primeira etapa da educação básica, a EI passa a se constituir como um dever do poder público, na sua garantia e um direito da sociedade. Após a votação da Constituição, uma nova equipe ocupou o setor de EI no MEC/Coedi (Coordenação de Educação Infantil), tendo elaborado uma nova proposta nacional de política de EI. As diretrizes gerais dessa proposta, resumidas no documento de Política de Educação Infantil, afastaram-se do modelo "não formal" de baixo investimento público, adotando metas de expansão com atendimento de qualidade (ROSEMBERG, 2003).

Considerando a trajetória histórica e política da educação da primeira infância no Brasil, como o surgimento das primeiras instituições de EI e os marcos de consolidação dessa etapa no país, a presente seção tem no seu escopo uma análise da política recente de Educação Infantil no Brasil a partir do reconhecimento desse segmento da educação como primeira etapa da Educação Básica. Para tanto, empreenderemos uma discussão acerca do papel de organismos internacionais no delineamento das políticas voltadas para a EI nos países em desenvolvimento, como Banco Mundial, Unesco, Unicef. Na sequência, faremos uma explanação do ordenamento legal que dá sustentação à política de EI; por fim, discutiremos o PNE 2014-2024 e a ampliação da oferta e EI.

3.1 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: BREVE INCURSÃO HISTÓRICA E POLÍTICA

Para compreender a Política de Educação Infantil atual no Brasil, necessário se faz uma análise do cenário histórico-social, econômico, político e legal no qual se insere essa etapa da Educação Básica, bem como a articulação entre a esfera **universal** e a **particular**²⁵. A análise das políticas voltadas para o atendimento à EI origina-se da busca por uma educação pensada e organizada para a criança como sujeito social de direitos, daí porque a necessidade de compreender como a EI se configurou e se configura no Brasil.

É, portanto, no contexto de mudanças das concepções de infância que começam a se expandir no Brasil os diversos tipos de estabelecimentos de Educação Infantil inspirados no Kindergarten (Jardim de Infância) froebeliano. Para autores/as como Kishimoto (1990), em diversos países europeus capitalistas e no Brasil, as influências sofridas dos jardins de infância froebelianos contribuíram para reforçar a discriminação social, já que as instituições orientadas pelo Sistema Froebel foram destinadas às crianças da classe dominante, quando, na verdade, estas instituições teriam sido criadas para atender crianças pobres na faixa etária de 3 a 6 anos de idade, desvirtuando o seu verdadeiro sentido. Foi assim que os países capitalistas se apropriaram dessas ideias para oferecer status às crianças das classes privilegiadas.

É conveniente destacar que a mudança no sentimento de infância que ocorreu a partir do século XVIII, que trouxe uma nova visão à educação e permeou o atendimento neste século, foi a visão da sociedade burguesa, na qual a criança estava situada no centro da família (ARIÈS, 1975). No entanto, essa não era a imagem das crianças oriundas de famílias das classes trabalhadoras, fato esse que marcou a diferenciação nos modelos de atendimento às crianças pequenas no Brasil, caracterizando-se em um duplo atendimento, o que reforçou a cisão entre o cuidar e o educar, sendo o cuidar o atendimento em creches para as crianças pobres e o educar, por sua vez, o atendimento nos diferentes tipos de programas (maternal, jardim, pré-escola) para as crianças de classes mais abastadas.

A base das políticas direcionadas à infância é determinada em grande parte pelos conceitos e funções atribuídas à Educação Infantil, por fatores sociais e políticos, bem como pelas concepções e visões empreendidas à infância ao longo da história. O enfoque dessas políticas considera a criança como um sujeito histórico, social e de direito. Portanto, para uma

²⁵Masson (2007, p. 111) explica que “a prática, o ser (abstrato) e a essência são momentos do conceito; assim, todo ser determinado é um ser singular e, para se chegar ao conceito, é necessário estabelecer a conexão dialética entre singular e universal [...]”. O particular é o ponto de partida do pensamento para chegar ao universal, bem como para explicar o singular.

compreensão sobre a educação da criança de 0 a 5 anos, torna-se necessário recuperar o processo histórico responsável pela sua atual caracterização e materialização. Isso porque entender o passado é fundamental para a superação da linearidade, bem como para o desvelamento de questões pertinentes à percepção do presente. Nessa perspectiva, Oliveira (2005, p. 79) ressalta que:

O exame da história da Educação Infantil tem evidenciado que a ideia de infância é uma construção histórica e social, coexistindo em um mesmo momento múltiplas ideias de criança e de desenvolvimento infantil. Essas ideias, perpassadas por quadros ideológicos debatidos a cada momento, constituem um importante mediador das práticas educacionais em relação às crianças de 0 a 6²⁶ anos de idade. Práticas educativas e concepções acerca da educação da criança pequena em creches e pré-escolas foram sendo modificadas a partir de situações sociais concretas que, por sua vez, geraram regulamentações e leis enquanto parte de políticas historicamente elaboradas.

Na realidade brasileira, o atendimento massivo de crianças em creches e pré-escolas foi pensado no âmbito da crescente industrialização, urbanização, consolidação do sistema capitalista e da conseqüente expansão do trabalho feminino, sobretudo das camadas populares, emergindo, assim, a necessidade de trabalharem fora para auxiliar no orçamento doméstico, fato que motivou o surgimento de instituições voltadas para esse atendimento no país, compondo-se da creche e do jardim-de-infância. Sendo assim, é válido destacar que a ideia relativa à infância não segue uma lógica linear, mas manifesta-se de diversas maneiras ao longo dos anos. Assim é que, inicialmente, ela surge no interior da sociedade capitalista influenciada por aspectos de natureza urbana e industrial no momento em que o papel da criança passa por grandes modificações, pois se na sociedade feudal à criança era atribuída uma responsabilidade na produção, assim como os adultos, já na sociedade burguesa ela é vista como um ser que necessita de zelo e de escolarização para que se prepare para desempenhos futuros (KRAMER, 2003).

Nessa via, o atendimento à infância no Brasil, assim como em outros países, teve seu início associado à ideia de assistência, e por muito tempo esteve vinculado a associações filantrópicas e a órgãos ligados ao assistencialismo e bem-estar social (OLIVEIRA; BORGHI, 2013). Segundo o modelo internacional da época, elas se apresentavam com características diferenciadas. Umas de cunho assistencialista voltadas para as classes menos favorecidas economicamente e outras de orientação pedagógica, destinadas às classes sociais mais abastadas.

²⁶Alterada pela EC n° 53/06 a idade de frequência na Educação Infantil (até 5 anos), regulamentada posteriormente pela Lei n° 11.274/06 que amplia a duração do ensino fundamental para nove anos, iniciando aos 6 anos de idade.

Existiam as creches de cunho assistencialista e filantrópico, cujo enfoque era a guarda, a higiene, a alimentação e os cuidados das crianças, enquanto seus pais trabalhavam. Estas funcionavam, em sua maioria, tendo como modelo organizacional os asilos, os orfanatos e trazendo como população-alvo as crianças das camadas populares. Já as instituições voltadas para as crianças pequenas (0 a 6 anos), destinadas às classes sociais mais elevadas, orientavam-se pelo modelo organizacional que começou a se desenhar no continente europeu, quando “creches, escolas maternais e jardins-de-infância fizeram parte de um conjunto de instituições modelares de uma sociedade civilizada, propagada a partir dos países europeus centrais”, durante a Era dos Impérios,²⁷ na passagem do século XIX ao XX (KUHLMANN JR., 2000, p. 08).

O Brasil vive a Era do Império, período em que a influência que sofria da Europa desloca-se para os Estados Unidos (EUA). É criado o Dia da Criança no 3º Congresso Americano da Criança, realizado no Rio de Janeiro em 1922, juntamente com o 1º Congresso Brasileiro de Proteção à Infância. Desse Congresso, ficou a ideia de que a criança deveria ser educada segundo o espírito americano, resultando na constituição de instituições de Educação Infantil articuladas com interesses jurídicos, políticos, médicos, pedagógicos e religiosos em torno de três influências básicas: a jurídico-policial, a médico-higienista e a religiosa. Contudo, o autor esclarece que:

[...] não se pode deixar de reconhecer, ainda, que subjacente ao conjunto desses fatores, a questão econômica – entendida de modo amplo, como o processo de constituição da sociedade capitalista, da urbanização e da organização do trabalho industrial – evidencia-se como um fator determinante (KUHLMANN JR. 1998, p. 81).

Com isso, o autor induz que a história das instituições não é uma sucessão de fatos que se somam, mas a interação de tempos, influências e uma integração das propostas políticas, dentre essas o assistencialismo. Essa distinção na constituição das instituições de Educação Infantil refletia até bem pouco tempo nos modelos de escolas voltadas para essa etapa da educação: uma de caráter educacional e a outra de natureza assistencial. Esta distinção é

²⁷ Hobsbawm (1988, p. 16) chama o período de 1875 a 1914 (passagem do século XIX ao XX) de Era dos Impérios, que foi marcada por paradoxos, pois ao mesmo tempo em que foi uma “era de paz sem paralelo no mundo ocidental, que gerou uma era de guerras mundiais igualmente sem paralelo [...] apesar das aparências, foi uma era de estabilidade social crescente dentro da zona de economias industriais desenvolvidas, os países europeus conseguiram conquistar e dominar vastos impérios [...] Foi a era em que movimentos de massa organizados da classe dos trabalhadores assalariados, característica do capitalismo industrial e por ele criada, emergiram subitamente exigindo a derrubada do capitalismo [...] Foi uma era em que as instituições políticas e culturais do liberalismo burguês foram estendidas, ou estavam em vias de se estender, às massas operárias que viviam em sociedades burguesas, até mesmo (pela primeira vez na história) às suas mulheres”.

consequência do desenvolvimento da sociedade de economia capitalista que se incumbiu de demarcar os contornos entre o mundo público e o privado. A cisão entre esses dois mundos partiu de uma exigência da sociedade burguesa, que pretendia assegurar para si um espaço privado e, com isso, passaram a lutar por escolas exclusivas para seus filhos, o que contribuiu para o surgimento de várias iniciativas privadas. Por outro lado, faltava interesse da administração pública pela criança, principalmente a criança pobre.

Foi nesse contexto que a ideia de “proteger” a infância (que caracterizou o atendimento) aparecia manifestada em várias experiências isoladas, como os asilos e as associações de amparo à infância, sendo essas iniciativas em número insignificante à necessidade da população infantil brasileira, situação essa que se manteve ainda por muito tempo e, até os primeiros anos da República, pouco se fez em relação ao atendimento às crianças no país.

Nessa via é oportuno evidenciar que os tipos de atendimento à criança possuem uma relação direta com o aspecto socioeconômico, numa lógica perversa que prevê um atendimento de boa qualidade às crianças oriundas de famílias de maior poder aquisitivo e atendimento de má qualidade às crianças provenientes dos segmentos mais pobres da população. Tal atendimento foi determinado também pela concepção de infância que permeou a sociedade em diferentes épocas. Houve um tempo em que a criança só ia à escola aos 7 anos de idade, passando a primeira infância no seio da própria família. Ao ingressarem na escola, essas crianças tinham um atendimento diferenciado: as crianças pobres eram colocadas em orfanatos, asilos e as crianças ricas ficavam sob os cuidados de babás ou em instituições de Educação Infantil.

Nessa lógica, é oportuno sobrelevar que, embora as intenções por parte de educadores em relação ao atendimento à infância no Brasil tenham sido boas, ainda assim o poder público mantém as propostas de educação compensatória indicando que:

A concepção de assistência científica, formulada no início do século XX, em consonância com as propostas das instituições de educação popular difundidas nos congressos e nas exposições internacionais, já previa que o atendimento da pobreza não deveria ser feito com grandes investimentos. A educação assistencialista promovia uma pedagogia da submissão que pretendia preparar os pobres para aceitar a exploração social. (KUHLMANN JR., 2000, p. 08).

Essas reflexões induzem ao entendimento de que, mesmo as creches e pré-escolas para os pobres tendo ficado separadas dos órgãos educacionais, as suas inter-relações se impuseram pela própria natureza das instituições. É o caso do Estado de São Paulo, por exemplo, que já

em 1920 previa a instalação de Escolas Maternais com a finalidade de prestar cuidados aos filhos de operários, preferencialmente junto às fábricas que ofereciam locais e alimento para as crianças (KUHLMANN JR., 2000).

É nessa trajetória de constituição da Educação Infantil que, na compreensão de Oliveira (2005), o atendimento às crianças pequenas foi, por muito tempo, orientado por um modelo dual de educação, no qual crianças de classes sociais diferentes teriam destinos educacionais desiguais, visto que as concepções e práticas seriam organizadas, também, conforme o perfil do público alvo: para os grupos mais privilegiados socialmente, um atendimento estimulador do desenvolvimento cognitivo e afetivo, sendo orientado, portanto, por preceitos um pouco mais científicos, enquanto aos grupos menos privilegiados socialmente e economicamente restaria um atendimento mais voltado para a guarda e higiene, ou, quando muito, procurou imitar uma pífia e distorcida visão da prática pedagógica das pré-escolas organizadas para alunos oriundos da classe média. No tocante à creche, apenas quando segmentos da classe média demandaram atendimento para os seus filhos é que essa instituição recebeu força de pressão para uma discussão mais aprofundada de uma proposta pedagógica comprometida com o desenvolvimento integral e com a construção de conhecimento pelas crianças pequenas.

Nesse âmbito, considera-se congruente registrar que em termos de propostas educacionais elaboradas com o intuito de adequar as instituições à educação das crianças pequenas, nada mais houve que iniciativas isoladas. Isso se confirma com a promulgação da LDB nº 4.024/61, ao fazer discreta referência à Educação Infantil, revelando, assim, total falta de comprometimento do Estado brasileiro para com este segmento da educação, ao estabelecer, apenas no artigo 23, que a educação pré-primária se destina aos menores até seis anos, e será ministrada em escolas maternais ou jardins de infância. E no artigo 24, que as empresas que tenham a seu serviço mães de menores de sete anos serão estimuladas a organizar e manter, por iniciativa própria ou em cooperação com os poderes públicos, instituições de educação pré-primária (BRASIL, 1961).

Segundo Kramer (2003), no Brasil, o atendimento às crianças em idade pré-escolar nas instituições públicas assumiu durante anos um caráter médico e assistencial. Somente a partir da década de 1970, conforme anunciado em parágrafo anterior, a educação pré-escolar teve sua importância reconhecida e as políticas públicas começaram a ampliar, embora de forma incipiente, este atendimento, em especial às crianças de 4 a 6 anos. Entretanto, a autora ressalta que a pré-escola era reconhecida como dever do Estado apenas em termos de legislação, o que dificultava sua expansão em termos de qualidade, razão pela qual a ampliação do atendimento

à criança neste período se expressa nos vários programas de educação compensatória voltados ao atendimento das crianças das classes socialmente desfavorecidas.

Desse modo, esses programas visavam remediar e recuperar as defasagens das crianças “carentes”, “deficientes”, “inferiores”, à medida em que não correspondiam aos padrões culturais das classes dominantes. Assim, a pré-escola assumiu uma função terapêutica, ou seja, de compensação das carências culturais das crianças provenientes das classes economicamente desfavorecidas que apresentavam *déficit* de aprendizagem e de resolver os problemas da evasão e repetência nas séries iniciais do ensino fundamental.

Aos poucos essa estrutura foi se modificando e a nomenclatura deixa de considerar a escola maternal como aquela dos pobres, em oposição ao jardim-de-infância, passando a defini-la como a instituição que atenderia à faixa etária dos 2 aos 4 anos, enquanto o jardim seria para 5 a 6 anos. Mais tarde essa estrutura etária irá se incorporar aos nomes das turmas em instituições com crianças de 0 a 6 anos (berçário, maternal, jardim, pré).

Entretanto, esse problema se mantém, pois permanecem as políticas discriminatórias para a educação da criança pobre e, com essas, a transferência de responsabilidades do poder público com a educação da primeira infância, na medida em que indicam as igrejas e as comunidades organizadas para a implantação de Centros de Recreação, propostos como programas de emergência para atender às crianças de 2 a 6 anos. Esse contexto favorece a eclosão dos Movimentos de Luta por creches em vários lugares do país, no final dos anos 1970, com o aumento significativo da participação da mulher no mercado de trabalho.

Nessa direção, Rosemberg (2003) acrescenta que o período que compreende o final dos anos 1970 e final dos anos 1980 corresponde à implantação de um modelo de Educação Infantil de massa, alinhado a cânones do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco) para os países subdesenvolvidos, que preconizavam uma educação pré-escolar compensatória de “carências” de populações pobres e apoiada em recursos da comunidade, visando despender poucas verbas do Estado para sua expansão.

Esse quadro de descompromisso do Estado em relação à educação pré-escolar se mantém na LDB nº 5.692/71, que, no 2º parágrafo do artigo 19, indica: “Os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a 7 anos recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins-de-infância e instituições equivalentes”. Nessa perspectiva, entende-se que, mesmo de forma tímida, o estabelecimento de que as redes de ensino deveriam cuidar para que as crianças em idade inferior a 7 anos recebessem educação em escolas maternas,

jardins de infância ou instituições equivalentes, traduzia-se em certa conscientização com relação à educação das crianças pequenas.

Assim é que a caracterização das instituições de Educação Infantil como parte dos deveres do Estado com a educação, expressa na Constituição de 1988, constitui-se em uma formulação almejada por aqueles que, a partir do final da década de 1970, lutaram e ainda lutam pela implantação de creches e pré-escolas que respeitem os direitos das crianças e das famílias.

Com efeito, foi a partir desse período que a expansão na oferta de creches e pré-escolas deu-se, por um lado, em função da pressão da demanda, especialmente aquela exercida por movimentos organizados da sociedade civil e, por outro, porque o governo militar que dirigia o país à época temia uma “explosão” das camadas populares, visto que o nível de pobreza se acentuava. “As creches apareciam, então, como um resultado, como um símbolo concreto dessas lutas: o movimento popular e as reivindicações das feministas colocaram a creche na ordem do dia” (CORRÊA, 2002, p.16).

Nesse contexto, Rosemberg (2001) explica que o final dos anos de 1980 e início dos anos 1990 constituem o marco da consolidação da Educação Infantil no Brasil, pois este período parece ter se configurado como de transição na prática e no debate relativos à educação da criança pequena. No plano das ações e das ideias, a educação da criança consegue delimitar um campo no âmbito das políticas sociais enfrentando dois embates – o da pertinência funcional (assistência x educação) e o da competência (privada x pública) – que aparecem cristalizados na Constituição de 1988. Desse modo, o texto legal nos remete à seguinte reflexão:

A discussão sobre o papel da Educação Infantil encontrava fortes argumentos para se entender a orientação assistencialista como não-pedagógica, tanto em aspectos administrativos – como a vinculação de creches e pré-escolas a órgãos de assistência social - quanto em aspectos políticos – a diminuição das verbas da educação e o seu esvaziamento pela inclusão das despesas com merenda e atendimento de saúde nas escolas (CAMPOS, 1995, p. 48).

É inegável que a Constituição de 1988 trouxe uma conquista: pela primeira vez na história do Brasil a Educação Infantil foi reconhecida como direito das crianças de 0 a 6 anos de idade, sendo dever do Estado ofertá-la. Assim, esse dispositivo legal destacou como artigos inerentes à Educação Infantil:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

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

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009);

IV - Educação Infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006);

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na Educação Infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996) (BRASIL, 1988).

Cabe sobrelevar que a Educação Infantil, a partir da Constituição Federal de 1988, rompe com a visão assistencialista e passa a se constituir como um direito, visto que creche e pré-escola são inseridas formalmente como preocupações legais, compondo, assim, a educação básica, juntamente com o ensino fundamental e o ensino médio. Assim, caberá ao Estado, na função exercida sobretudo pelos municípios, a responsabilidade prevista na CF.

É nesse contexto que, na década de 1990, aparecem as formulações sobre a Educação Infantil que passam a enfatizar a indissociabilidade do binômio educar e cuidar de crianças pequenas, as quais são embasadas legalmente tanto na Constituição de 1988 como na LDB 9.394/96, que afirma a Educação Infantil como primeira etapa da educação básica, o que se configura em um significativo avanço em termos de políticas voltadas para a área, expressando, em seu artigo 29, “[...] o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” como finalidade da EI. Esta Lei definiu, ainda, a forma de oferta da Educação Infantil, descrita no artigo 30: creches ou instituições equivalentes para crianças de até 3 anos e pré-escola para crianças de 4 a 6 anos de idade (BRASIL, 1996).

A Educação Infantil vive, então, o seu apogeu, já que passa por um momento de reordenação das políticas direcionadas a essa etapa da educação que abrangem questões como: ampliação do atendimento, critérios de qualidade, financiamento, gestão e formação de professores, políticas estas que fazem parte de um conjunto de propostas contidas nos documentos “Política Nacional de Educação Infantil (1994)” e nos “Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil” (RCNEIs) implantados em 1998, que servem para orientar o professor na realização de seu trabalho pedagógico.

Rosemberg (2001), ao fazer uma análise da produção literária acerca da problemática da Educação Infantil, encontra evidências de que existem duas grandes tendências contemporâneas quanto aos seus objetivos: uma para os países desenvolvidos, outra para os países em desenvolvimento. Porém, nesta análise convém destacar apenas a segunda tendência. Para os países em desenvolvimento, particularmente para a América Latina dos anos 1990, o

principal objetivo que vem sendo proposto à Educação Infantil é o da prevenção do impacto da desigualdade econômica (mortalidade, desnutrição infantil). Trata-se, assim, de um conjunto de estratégias focalizadas propostas pelo BM que, de acordo com Moreira e Lara (2012), objetivam atacar a pobreza nos países periféricos por meio de políticas sociais, a fim de prevenir situações politicamente críticas no mundo. Na Educação Infantil, em particular, essa situação se evidencia pela proposta para a infância elaborada pelo BM e por outras agências internacionais, como a Unesco, a Cepal e o Bird. O documento do Banco Mundial para o Brasil intitulado “Relatório da Primeira Infância: Foco sobre o Impacto das pré-escolas (2001)” expressa a focalização “[...] na pré-escola como uma intervenção efetiva no desenvolvimento da primeira infância, especialmente para a melhoria da situação dos grupos mais pobre da população” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 08).

Nessa mesma linha de pensamento, Moreira e Lara (2012, p. 74), ao analisarem a “Descentralização, Focalização e Qualidade” que aparecem descritas como encaminhamentos políticos da lógica funcionalista neoliberal expressos nos documentos do BM, destacam que, “especificamente na educação, a equidade aparece nos documentos e nos discursos do Banco com um sentido contencionista, sendo o grande princípio orientador das políticas educacionais propostas para os países pobres e mais populosos do mundo”.

Percebe-se, assim, a notória presença da teoria do Capital Humano no relatório do Banco Mundial ao anunciar que:

[...] um programa nacional abrangente de serviços de desenvolvimento da primeira infância pode ser uma forte arma contra a pobreza ao construir o capital humano, um dos melhores investimentos que um país pode fazer em seu desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 08).

Nessa perspectiva, a Educação Infantil no Brasil é definida nessa política como uma parcela representativa do capital humano. Portanto, investir nas crianças pobres da primeira infância, além de focalizar com equidade, é uma ação considerada discursivamente como o resultado de um futuro bem-estar e desenvolvimento.

Percebe-se, assim, que nessa trajetória de construção de uma Política de Educação Infantil no Brasil, as políticas para o segmento ainda são muito incipientes, pois o grande problema é que não temos no país uma tradição em políticas integradas, cujo grande nó reside na transferência de responsabilidades. A realidade é que a maior parte das verbas para a atenção à criança pequena continua na assistência social, enquanto as responsabilidades foram

transferidas para a área da educação, impedindo, dessa forma, a construção de uma pedagogia para a infância.

Nessa articulação, é fundamental compreender o contexto capitalista e as orientações macroeconômicas que delineiam a política de Educação Infantil, empreendendo-se uma análise acerca das concepções de infância e de Educação Infantil a partir das orientações dos documentos internacionais voltadas para esse segmento.

3.2 O PAPEL DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL

Nas últimas décadas do século XX, são notórias as discussões que envolvem a criança, a infância e a Educação Infantil, objetos de estudos e pesquisas que versam sobre a questão da garantia do direito às crianças de 0 a 6 anos ou 0 a 5 anos de idade à educação. Essa temática tem sido pautada em diferentes conferências, reuniões e fóruns mundiais e regionais. Tomando como exemplo o “Fórum Mundial de Educação: Marco de Dakar”, realizado no Senegal em 2000, precedido das Conferências de Jomtiem (1990) e de Nova Delhi (1993), sendo que esta última resultou na “Declaração de Nova Delhi”. É nesse panorama que organismos internacionais como o BM e o FMI, dentre outros, investe no financiamento de políticas públicas para os países em desenvolvimento. Com ênfase no Fórum Mundial de Educação: Marco de Dakar, por imprimir as recomendações para o delineamento de políticas para o século XXI, é que lançamos um olhar sobre a Declaração de Dakar- Educação para todos (2000), que afiança.

O Marco de Ação de Dakar é um compromisso coletivo para a ação. Os governos têm a obrigação de assegurar que os objetivos e as metas de EPT sejam alcançados e mantidos. Essa responsabilidade será atingida de forma mais eficaz por meio de amplas parcerias no âmbito de cada país, apoiada pela cooperação com agências e instituições regionais e internacionais (DAKAR, 2000, p. 8).

Os compromissos assumidos na Declaração de Dakar fazem parte do modelo de gestão desenhado pelos organismos e agências internacionais como forma de regulação e de responsabilização por parte dos governos no desenvolvimento das ações e cumprimento das metas estabelecidas por esses organismos.

Na esteira das influências do BM sobre a reforma da educação brasileira nos anos de 1990, é possível identificar que é nessa década que se aprofundam as relações entre este organismo internacional e o governo brasileiro, impactando profundamente os rumos das

políticas educacionais adotadas no país, desde então. No entanto, há uma necessidade de atualização das discussões acerca da relação entre os organismos internacionais e as políticas públicas educacionais brasileiras na primeira década do século XXI, tendo em vista que as mudanças conjunturais e estruturais na economia e na política em nosso país e no mundo refletiram consideravelmente sobre a natureza e o sentido dessas políticas. Novos documentos foram escritos, novas categorias e discursos (RABELO, JIMENEZ; SEGUNDO, 2015).

Mesmo tendo sido a sua atuação desde os anos 1970, foi somente a partir dos anos 1990 que o BM definiu a educação básica como alvo principal, incluindo a Educação Infantil, propondo políticas educacionais homogêneas para todos os países da América Latina e Caribe. Como exemplo, Campos (2008, p. 72) cita

o Projeto Principal de Educação (PPE), o qual tinha alcance regional. Era organizado a partir de três objetivos: a) assegurar a escolarização das crianças e jovens em idade escolar e oferecer uma educação geral mínima de 8 a 10 anos; b) eliminar o analfabetismo e a ampliar os serviços educacionais para os adultos; e c) melhorar a qualidade e a eficiência da educação. Estes objetivos, após duas décadas de ação do projeto, não foram plenamente atendidos e, em 2001, na 7ª reunião do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe (PROMEDLAC VII), foi solicitado a UNESCO a elaboração de um novo projeto, tomando-se a decisão de encerramento do PPE.

Tais projetos têm influenciado fortemente os governos locais na formulação de políticas e estratégias de educação pública, bem como na definição do modelo de desenvolvimento a ser seguido por estes. Na realidade educacional brasileira, os sistemas escolares passaram a ser reestruturados baseados no pressuposto da educação como útil para o desempenho do mercado, defendendo-se a ideia de que a expansão educacional potencializaria o desenvolvimento econômico, com repercussão na regulação das políticas públicas educativas forjadas na tensão entre dimensões globais e locais, cujos desdobramentos se fizeram sentir tanto em termos dos currículos escolares como nas formas de organização e gestão dos sistemas de ensino e das unidades escolares (CAMPOS, 2008).

As justificativas apresentadas pelo Banco nas suas propostas são de cunho econômico e científico, denominando-as “programas de desenvolvimento infantil”, por intermédio de propostas que envolvem a educação e o cuidado infantil como um meio de promover a saúde e o desenvolvimento da criança. Essas propostas são operadas, via de regra, no campo da informalidade, conforme esclarece Barbosa e Marquez (2019, p. 6):

A participação das organizações não-governamentais, que para o Banco, são as entidades privadas sem fins lucrativos que executam programas sociais, está prevista

no componente de desenvolvimento da primeira infância, buscando beneficiar as chamadas atividades alternativas ou programas informais organizadas pela comunidade, como creches comunitárias e outros serviços educativos, selecionados pelas Secretarias de Educação, priorizando os municípios onde existam este tipo de instituição.

Nesse cenário, a educação assume um papel primordial, qual seja: combater a pobreza e “as desigualdades sociais”. Assim, as políticas públicas, com destaque para as políticas educacionais, passam a ser delineadas em documentos oriundos de organismos internacionais. Tais documentos são produzidos pelo BM²⁸ a partir de uma lógica economicista e servem como parâmetro para a proposição de políticas educacionais nos países periféricos, com destaque aqui para as políticas de Educação Infantil no Brasil.

Segundo Rossetti-Ferreira, Ramon e Silva (2002), O BM apropriou-se do discurso de que investir no desenvolvimento da criança pequena abre “janelas de oportunidade” para o indivíduo posteriormente. Se esse período não for aproveitado, as possibilidades de desenvolvimento serão prejudicadas.

Ao problematizar os modos como as crianças estão sendo consideradas nos cálculos do governo a partir de documentos produzidos por analistas econômicos e endereçados a gestores públicos, Carvalho (2016) opera analiticamente com os conceitos de governamentalidade e governo²⁹, capital humano e risco, evidenciando as relações de poder que integram esses processos. Nessa perspectiva, o autor supracitado utiliza como materialidade investigativa ilustrativa da aliança entre economia e Educação Infantil os seguintes documentos produzidos pelo Banco Mundial:

1). Como investir na primeira infância: um guia para a discussão de políticas e a preparação de projetos de desenvolvimento da primeira infância; 2) Educação Infantil: programas para a geração mais importante do Brasil. [...], com base no eixo, foram evidenciadas três unidades de análise: 1) A gramática da expertise econômica; 2) O investimento em DPI como lema importante do Brasil. Ambos os documentos foram selecionados pelo fato de focalizarem a Educação Infantil e de divulgarem e promoverem uma gramática e práticas sobre como potencializar o desenvolvimento de crianças pobres. A leitura dos documentos resultou na definição de um eixo temático e de três unidades de análise. O eixo temático definido foi “estratégias de gestão de riscos e produção de capital humano”, pelo fato de tais aspectos constituírem prontidão escolar e da prontidão para a vida; 3) Os programas de DPI e a gestão de riscos (CARVALHO, 2016, p. 231).

²⁸ O Banco Mundial (BM) tem um papel importante na fundamentação de políticas, pois sua missão é combater a pobreza e promover o desenvolvimento social e econômico dos países em desenvolvimento por meio de empréstimos, assessoramento às políticas, assistência técnica e serviços de intercâmbio de conhecimento. O BM define e financia, no mundo, programas associados a investimentos do Fundo Monetário Internacional – FMI.

²⁹ Carvalho (2016) utiliza o termo governo, em vez de governo, nos casos em que estiver sendo tratada a questão da ação ou do ato de governar.

Ao realizar uma análise das propostas políticas existentes nos documentos, o autor verifica, a partir de uma *expertise* de cunho econômico, os modos pelos quais se intensificam os investimentos políticos para as crianças e evidencia que tais investimentos são alicerçados na noção de desenvolvimento infantil que coloca a população infantil em um espaço de produção de capital humano.

O documento intitulado “O investimento em DPI como lema importante do Brasil” é um dos documentos produzidos pelo BM que evidencia a aliança entre economia e Educação Infantil.

Intervenções no Desenvolvimento da Primeira Infância são essenciais para aumentar a produtividade do Brasil como um todo e para proporcionar oportunidades iguais a toda a população. Esses programas beneficiam mais os pobres do que os demais e os pobres precisam muito desses benefícios. Intervenções na educação desempenham um papel-chave. As creches e as pré-escolas oferecem oportunidades para a estimulação cognitiva e não cognitiva, e para o desenvolvimento. Essas oportunidades podem ajudar as crianças no sucesso acadêmico e no acesso ao mercado de trabalho futuro (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 1).

No contexto das orientações dos Organismos Internacionais, as políticas propostas para a Educação Infantil se concentram no desenvolvimento de habilidades que objetivam a formação de um indivíduo produtivo e empreendedor de si mesmo, denominadas de políticas para o Desenvolvimento da Primeira Infância (DPI)³⁰. Nessa perspectiva, as crianças oriundas de classes menos favorecidas economicamente são vistas como um capital humano no qual se deve investir a partir de um conjunto de habilidades que o capacitem para atuar no contexto do mercado de trabalho competitivo, que tem como fim regular o Estado Neoliberal contemporâneo. Assim, na visão economicista, a Infância que está à margem das condições de vida consideradas produtivas pelo Estado é tomada como um risco social que demanda intervenção, acompanhamento e avaliação (CARVALHO, 2016).

Nessa direção, a estratégia para redução do risco social, sobretudo em países subdesenvolvidos, é o desenvolvimento de um conjunto de ações que permitam aos países se prevenirem desses riscos, reduzindo os danos financeiros que, eventualmente, venham a ser causados pela falta de práticas que potencializam o desenvolvimento das crianças para uma vida adulta economicamente produtiva, sendo a população pobre o foco do governo, e este

³⁰ Desenvolvimento na Primeira Infância (DPI) refere-se a todas as atividades destinadas a promover o desenvolvimento cognitivo, emocional e comportamental em crianças com idade entre zero e cinco anos.

último, pautado numa lógica de racionalidade do governmentamento da conduta das crianças, parte de um modelo universal que toma como parâmetro as crianças das camadas médias e altas da sociedade.

Com efeito, os programas educacionais operacionalizados pelos países pobres, além de potencializar o capital humano infantil, se baseiam em uma racionalidade política que procura incluir a todos, seguindo um padrão universal, sem, contudo, considerar os aspectos culturais, sociais e econômicos desses países. Trata-se de uma conceitualização moldada por uma perspectiva disciplinar, pautada numa concepção de desenvolvimento linear, pois trabalha com um modelo de criança ideal dentro de uma lógica econômica e política específica, o neoliberalismo. Tal lógica imprime uma visão de mundo descontextualizada, isenta de valores, desconsiderando, assim, as distintas culturas, antecedentes econômicos, características étnicas e religiosas. As histórias individuais de vida, por sua vez, constroem diferentes experiências de ser criança e diferentes mundos da infância. Estes não podem ser pautados em práticas universais a serem desenvolvidas em todos os países (MOSS, 2005).

Nessa perspectiva de linearidade do desenvolvimento, que indica quem é a criança, o que ela pode ser, o que ela pode fazer e quais ações não são permitidas nesta ou naquela idade, o desenvolvimento infantil descrito de forma linear pela *expertise* econômica não permite que a criança tenha outra possibilidade de desenvolvimento.

Contribuindo com essa discussão, Rossetti-Ferreira, Ramon e Silva (2002) esclarecem que mediante análise crítica de dados macroeconômicos, sociais e do discurso oficial que norteia as políticas para a primeira infância nos países em desenvolvimento, as políticas delineadas por agências multilaterais como o BM e os governos locais tratam os programas voltados para a Educação Infantil como forma de intervenção social que visam à superação das desigualdades. As autoras pontuam ainda que, embora sejam políticas aparentemente fundamentadas no direito da criança e da família, especialmente quando se trata de crianças pobres, negras e residentes na zona rural, são políticas assentadas no discurso da necessidade e no lema “atender pobremente a pobreza” (grifo das autoras), já evidenciado nos documentos oriundos do BM, agência responsável por orientar e subsidiar os programas voltados para a infância.

Assim, as autoras consideram que a necessidade urgente de expansão do atendimento, principalmente às crianças das camadas pobres, consideradas pelas agências internacionais e governos como populações em situação de risco ou de vulnerabilidade social, constituem justificativa para a implantação de uma série de políticas compensatórias mediante programas de baixo custo.

A esse respeito, Rossetti-Ferreira, Ramon e Silva (2002, p. 26) lembram que “os programas, grosso modo, procuram situar-se numa perspectiva de direitos enquanto o discurso e os documentos do Banco Mundial”, via de regra, estão atrelados mais a uma questão de necessidades. Com isso, os países do bloco latino-americano são marcados por uma desigualdade socioeconômica tão forte que acabam por influenciar drasticamente na concepção e implantação de políticas e programas, que se justificam, em regra, como via de intervenção social e meio de ajudar aqueles que necessitam, evitando, assim, eventuais consequências ou riscos sociais. Destarte, o documento “Investimento em DPI, como lema importante do Brasil” destaca os programas de intervenção social como necessários para garantir o sucesso das crianças no Brasil:

Análises de programas de Desenvolvimento na Primeira Infância demonstram que intervenções voltadas para uma área têm grandes repercussões em outras áreas. Programas de nutrição vêm afetando o desenvolvimento cognitivo, programas de transferência de renda têm melhorado a saúde e intervenções em educação e cuidados com crianças afetam a saúde e o comportamento (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 3).

Sobre esse aspecto, convém ressaltar que os programas de intervenção são marcados, historicamente, pela necessidade de proteger a sociedade dos efeitos da pobreza e de prevenir a marginalização. É inegável que as dimensões sociais da pobreza e da indigência existentes sobretudo nos países em desenvolvimento requerem políticas focalizadas e até emergenciais, no sentido de amenizar os efeitos produzidos em crianças submetidas a todo tipo de privação. Contudo, tais políticas só promoverão inclusão se forem pautadas na perspectiva do direito. Portanto, as políticas para a educação e o cuidado infantil não podem se resumir em ajuda aos necessitados, em uma educação para submissão e para a exclusão, já que essas políticas podem, inclusive, colaborar para a construção de uma cidadania assistida e tutelada. Tais políticas devem ter como objetivo máximo a promoção da autonomia e o exercício da cidadania e, para alcançar esses objetivos, é preciso haver uma educação de boa qualidade como um direito e não como uma necessidade (ROSSETTI-FERREIRA, RAMON e SILVA, 2002).

É importante considerar que as políticas focalizadas para a Educação Infantil se ampliaram com a entrada de organizações internacionais como a Unesco e a Unicef no âmbito da Educação Infantil. A inserção dessas organizações, sobretudo na América Latina, implicou não apenas incentivos e políticas de indução à expansão desse nível de atendimento educacional via instituições não-formais, mas também uma mudança no *modus operandi* desses organismos, que ampliaram seu raio de atuação do tradicional binômio saúde-nutrição, envolvendo-se em projetos educativos destinados à infância e à juventude (ROSEMBERG, 2001).

A esse respeito, Campos (2013, p. 198) ressalta que a atuação desses organismos com “ênfase na educação como estratégia de alívio da pobreza e de promoção da equidade organiza-se a partir da lógica das políticas redistributivas compensatórias, afastando-se da ideia de políticas redistributivas estruturais”. Assim, em vez de combater as causas estruturais da pobreza, fomenta-se o desenvolvimento de políticas compensatórias e focalizadas.

Com efeito, surge a reorientação da universalidade de diversos programas compensatórios de cunho assistencialista, direcionados a diferentes públicos-alvo, com foco na população pobre. A partir dessa lógica, vários programas e projetos foram iniciados na América Latina e Caribe com definição de metas e a proposição de ações e orientações para os países. Campos (2013) problematiza, ainda, que as orientações dos organismos internacionais e/ou das agências financiadoras não podem ser interpretadas como ações diretas do contexto econômico-político sobre o Estado, pois antes deve-se considerar as interações e complexidades envolvidas nesses contextos, já que se trata de países com diferentes interpretações desse conjunto de variáveis, se consideradas as suas tradições de política social e educativa.

Nesse sentido, Campos (2013) chama atenção para a necessidade de se analisar tais orientações, tomando como referência os novos conceitos introduzidos por meio de projetos/planos e agenda, concentrando suas análises, principalmente, nos documentos produzidos pela Unesco e pelo Unicef, entre os quais cita:

Síntesis regional de indicadores de la primera infancia (UNESCO, 2004); Informe de seguimiento de la EPT e nel mundo: bases sólidas: atención y educación de la primera infancia (UNESCO, 2007); Proyecto regional de educación para América Latina y el Caribe (UNESCO, 2002); Modelo de acompañamiento-apoyo, monitoreo y evaluación para América Latina y el Caribe (UNESCO, 2002); Situação mundial da infância 2007: mulheres e crianças: o duplo dividendo da igualdade de gênero (UNICEF, 2007); Pobreza infantil en América latina y El Caribe (CEPAL; UNICEF, 2010); Metas educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios (OEI, 2010) (CAMPOS, 2013, p. 198).

Ao detectar, sobretudo, a partir da década de 1990 a emergência de novos marcos regulatórios para a Educação Infantil, a autora destaca como o ponto comum entre os documentos as indicações para a educação de crianças. Destarte, nos anos 2000, suas análises evidenciam um indicativo crescente da Educação Infantil como estratégia de combate à pobreza, constituindo-se, assim, em medida paliativa para aliviar os resultados das políticas econômicas que se fundamentam na ideia de gastos mínimos para a área social. Logo, por se tratar de uma área social, a Educação Infantil requer poucos investimentos. Ainda de acordo com Campos (2013), os documentos indicam uma segmentação pela idade na organização da educação para as crianças de 0 até 6 anos de idade, sendo que para as crianças menores de 3

anos a lógica se pauta pela nutrição, proteção e educação às famílias. Já para as crianças acima de 4 anos, as indicações dos documentos estão mais voltadas para escolaridade futura, ratificando, portanto, o modelo dicotômico de creche e pré-escola que marcou a Educação Infantil durante muito tempo no Brasil, objeto de muitas críticas e discussões por parte de pesquisadores e movimentos sociais. Destarte, essas orientações ganham novos contornos na educação brasileira, tendo em vista a aprovação da EC nº 59 de 11 de novembro de 2009, que prevê a obrigatoriedade da educação para crianças a partir de 4 anos de idade.

Nessa direção, a Educação Infantil passa a ocupar uma posição central, sobretudo a partir dos anos 2000, sendo essa etapa da educação considerada como chave para o desenvolvimento das capacidades humanas da população pobre. Isso porque, de acordo com as indicações dos documentos analisados, quanto mais cedo a criança é educada, maiores serão suas chances de desenvolvimento psicofísico e social. Logo, investir na expansão das capacidades humanas das pessoas pobres é fundamental. Isso porque o conceito de capacidade humana é mais abrangente, visto que tal conceito nada mais é que o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades humanas. Assim, para que haja redução da pobreza, é necessário que o Estado atue para aumentar essas liberdades por meio das capacidades dos pobres sem significar apenas a formação de capital humano, tampouco a defesa da existência de um Estado que garanta os direitos sociais. Mas, contrariamente, a defesa é de um Estado assistencialista e caridoso que deverá atuar apenas nos segmentos mais pobres. Desse modo, o Estado seria necessário apenas num primeiro momento, quando este teria o papel de ampliar as capacidades dos pobres. Já em um segundo momento, uma vez capacitados, o Estado seria desnecessário, uma vez que cada indivíduo seria responsável pelo seu desenvolvimento pessoal no mercado (UGÁ, 2004).

Nessa perspectiva, a pobreza é compreendida como resultado da incapacidade individual, sendo os pobres entendidos como sujeitos com privação de capacidades básicas. O Estado teria, assim, o papel de supri-las mediante a garantia de serviços sociais básicos como mais educação e saúde, capacitando-os e livrando-os de suas privações. Nesse âmbito, emergem estratégias de políticas focalizadas na educação para os chamados segmentos vulneráveis da população, por meio da reatualização de antigas práticas de educação compensatória, com o crescimento de políticas sociais seletivas focalizadas, que colocam em xeque a concepção de universalidade, já que a valorização do princípio da focalização é considerado, discursivamente, como algo dotado de superioridade democrática, uma vez que respeita as individualidades e as diferenças das pessoas. Contribuindo com essa discussão, Coraggio (1996, p. 86) argumenta que:

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

A focalização na pobreza se evidencia na Educação Infantil, sobretudo nas propostas para a infância elaboradas pelo BM e por outras agências internacionais, como a Cepal, a Unesco e o BID. Acrescido a isso, destaca-se o documento do BM para o Brasil, intitulado “Relatório da Primeira Infância: foco sobre o impacto das pré-escolas (2001)”, em que enuncia a focalização na pré-escola como uma política de intervenção efetiva, que contribuirá com a melhoria de grupos da população mais pobre (BANCO MUNDIAL, 2001)

Para avaliar o impacto da Educação Infantil, é avaliada a taxa interna de retorno da educação pré-escolar sobre as despesas do serviço. Esta análise consiste nos seguintes passos: primeiro, os benefícios da educação pré-escolar são estimados em termos do desempenho futuro da criança na escola e no mercado de trabalho (capacidade de geração de renda) e em termos de sua situação nutricional. São selecionados apenas benefícios que podem ser avaliados em termos financeiros, a fim de embasar o estudo e permitir comparações de custos. Segundo, é estimado o custo de se educar uma criança na pré-escola. Terceiro, é calculada a taxa interna de retorno e a disposição em pagar pela educação pré-escolar, comparando-se os custos e benefícios de fornecimento dos serviços. (BANCO MUNDIAL 2001, p.12)

Percebe-se, assim, que a criança, longe de ser reconhecida como sujeito social de direitos, portanto participante da construção da realidade histórica, é vista mais como um produto do capital mundializado, que por meio da educação trata a primeira infância e a pobreza como focos das estratégias políticas e econômicas, já que o seu desempenho na escola está direcionado à capacidade de geração de renda, que parte da relação custo-benefício. Assim, as políticas recomendadas pelos organismos internacionais aos países periféricos – no caso, o Brasil, estão interligadas nesse contexto mundial e os países-membros direcionam os rumos da Educação Infantil com políticas e ações demandadas mundialmente.

Ancoradas nos discursos do atendimento da primeira infância como prioridade no desenvolvimento sustentável dos países, as políticas recentes de educação no Brasil, para o século XXI, são orientadas pelas metas fixadas no “Marco de Ação Dakar” (UNESCO, 2001). O Fórum Mundial de Educação para Todos realizou-se em abril de 2000 em Dakar/ Senegal, conforme já anunciado em parágrafo anterior, e teve como objetivo avaliar os progressos alcançados na década e estabelecer novas metas. “O Marco de Ação Dakar fixou seis metas, sendo que a primeira delas consiste em Expandir e melhorar o cuidado e educação da criança

pequena, especialmente para as crianças pequenas mais vulneráveis e em maior desvantagem” (UNESCO, 2001, p. 06-07). Percebe-se, nessa meta, a ênfase na infância pequena e na focalização da pobreza como estratégia política para o desenvolvimento sustentável dos países pobres.

No tocante às metas definidas em Dakar, o Brasil, além da legislação que garante os direitos ao atendimento às crianças de 0 a 6 anos, considerada avançada, sancionou a Lei nº 10.172/01, que aprovou o PNE, de duração decenal, que estabeleceu metas para a Educação Infantil, tomando como base as recomendações mundiais. As recomendações expressas nos documentos divulgados pelos organismos internacionais marcam a prioridade com a educação e o cuidado infantil na primeira infância, porém depende da anuência dos Estados signatários (BRASIL, 2001).

A Unesco se caracteriza como uma agência das Nações Unidas especializada em educação, cujo principal enfoque está no aprimoramento da educação mundial por meio de acompanhamento técnico, do estabelecimento de parâmetros e normas e de projetos e redes de comunicação. O Ministério da Educação (MEC), ressaltando a importância de sua parceria com essa agência, afirma que, no âmbito das Nações Unidas, a Unesco tem a responsabilidade de “fortalecer, na mente dos homens, os pilares da paz, mediante o desenvolvimento da cooperação internacional em suas esferas de competência e, dentre outras, a da educação, considerada primordial nas perspectivas de desenvolvimento humano” (BRASIL, 2005, p. 2).

Ao analisar as orientações da Unesco para a Educação Infantil, cumpre realçar que o discurso dessa agência é que a educação da criança de 0 a 6 anos é um direito constitucional, um compromisso assumido pelo Brasil no Marco de Ação Dakar e no PNE (BRASIL, 2001).

Segundo Campos (2012b), é visível a institucionalização da Educação Infantil no Brasil decorrente tanto da obrigação assumida pelo Estado a partir dos documentos de que é signatário quanto da própria pressão social. Entretanto, segundo essa mesma autora, a responsabilidade pública é mais visível nos segmentos etários de 4 e 5 anos, esquivando-se do atendimento às crianças menores de 3 anos. Essa observação pode ser verificada nos dados de atendimento que evidenciam, por um lado, uma aproximação com a universalização da educação de 4 e 5 anos (pré-escola) e revelam, por outro, um parco crescimento no atendimento das crianças de 0 a 3 anos (creche). Somado a isso, ressalta-se o recorte da obrigatoriedade da educação básica no Brasil a partir da Educação Infantil. Com relação ao atendimento na etapa pré-escolar, é possível verificar um aumento insignificante no atendimento no ano de 2016 (considerando que esse foi o prazo estabelecido pelo PNE/2014 para a universalização dessa etapa) se comparado ao ano de 2006, cujo atendimento foi maior, indicando que esse fato pode

estar associado ao cumprimento imediato da Meta 21 do PNE 10.172/01, que se refere à aplicação de 10% dos recursos da MDE não vinculados ao Fundef prioritariamente em Educação Infantil. Além disso, em muitos municípios brasileiros a Lei n. 11.274/06, que amplia o Ensino Fundamental e passa a atender as crianças a partir de 6 anos de idade, ainda não estava em vigor, fazendo com que essas crianças permanecessem na Educação Infantil.

Tabela 1- Atendimento da Educação Infantil no Brasil (2006-2016)

Ano	Creche	Pré-Escola	Total
2006	1.427.942	5.588.153	7.016.095
2007	1.579.581	4.930.287	6.509.868
2008	1.751.736	4.967.525	6.719.261
2009	1.896.363	4.866.268	6.762.631
2010	2.064.653	4.692.045	6.756.698
2011	2.298.707	4.681.345	6.980.052
2012	2.540.791	4.754.721	7.295.512
2013	2.730.119	4.860.481	7.590.600
2014	2.891.976	4.964.015	7.855.991
2015	3.043.548	4.916.525	7.960.073
2016	3.233.739	5.034.353	8.268.092

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos microdados do Censo Escolar (2006-2016).

A preocupação centrada nos anos mais próximos da escolaridade justifica-se pela prática focalizada pautada na lógica da fragmentação e do curto prazo, partindo do entendimento de que a antecipação do ingresso das crianças na Educação Infantil garantirá maior sucesso na sua escolaridade futura. Assim, na lógica do BM (1990), se aumenta o capital humano, sobretudo da população pobre, oportuniza a estes a competitividade por melhores empregos no mercado. Com relação às indicações para as crianças até 3 anos, referem-se a ações voltadas para a estimulação cognitiva precoce para o seu desenvolvimento intelectual, como assinala o documento final das Metas Educativas 2021 (OEI, 2012, p. 36): “o desenvolvimento cerebral dos primeiros anos afeta tanto a saúde mental e física quanto o comportamento pelo resto da vida”. O documento afirma ainda que:

É imprescindível garantir que as crianças pequenas tenham as condições básicas de alimentação e de saúde e estimulação variada; que as famílias recebam apoio para atender às necessidades e garantir o desenvolvimento e a educação de seus filhos; e que as crianças sejam progressivamente incorporadas a situações educacionais organizadas, que contribuam para seu amadurecimento e aprendizagem (OEI, 2012, p. 36).

É possível verificar que as ações indicadas no documento “Metas educativas 2021: a educação que queremos para a geração dos Bicentenários (OEI, 2012)” apresentam-se de forma dicotômica na medida em que reforçam a necessidade do desenvolvimento de ações voltadas

para as crianças pobres, ao tempo em que sugerem o papel da Educação Infantil como estratégia focalizada para o combate à pobreza. De acordo com Campos (2013), há um desvio do compromisso da política social para a satisfação das necessidades sociais na definição de dois objetivos distintos para a Educação Infantil – um para as crianças até 3 anos, outro para as crianças de 4 e 5 anos. Assim, a concepção de equidade utilizada na focalização das políticas para a EI afasta o debate relativo à justiça e à igualdade, de modo que os efeitos na Educação Infantil se traduzem em antigas práticas e formas de organização da área.

Para Campos (2013), na lógica da equidade expressa nos documentos internacionais, as desigualdades geradas seriam desigualdades justas, na medida em que surgiriam em um contexto onde haveria a presença da distribuição igualitária de oportunidades. Nesse sentido, a educação teria papel fundamental na distribuição de oportunidades, sendo considerada uma estratégia de redução das disparidades sociais, já que estariam sendo abertas “janelas de oportunidades”. Nessa lógica, o mérito de reduzir as desigualdades sociais seria somente do aluno, já que este só deveria aproveitar as oportunidades que lhe são oferecidas. Isso revela uma certa contrariedade, já que não podemos falar em meritocracia (onde cada pessoa é responsável pelo seu sucesso, pelos próprios métodos) se as pessoas têm pontos de partida diferentes.

No tocante à garantia do direito à Educação Infantil, quando submetida à lógica perversa da focalização, acaba produzindo um efeito negativo, na medida em que promove a cisão entre quantidade e qualidade (expansão sem qualidade), bem como na ampliação do direito de uns (crianças de 4 e 5 anos), em detrimento do encolhimento do direito de outros, no caso das crianças de 0 a 3 anos.

Contribuindo com essa temática, ao analisar a Lei nº 13.257/2016, que regulamenta o “Marco Legal da Primeira Infância”, Didonet (2016, p. 48) considera-a um avanço importante para o monitoramento das políticas públicas voltadas para a infância no Brasil e destaca a importância da implementação do texto legal, visto que tal dispositivo prevê que a “finalidade última do monitoramento, da coleta sistemática de dados e da avaliação é, precisamente, o cumprimento mais completo, nas dimensões qualitativa e quantitativa, [...] em vista da qualidade de vida e desenvolvimento integral das crianças”.

No tocante aos elementos que compõem a oferta dos serviços, bem como sobre a avaliação do desenvolvimento infantil no campo da Educação Infantil, o autor ressalta ainda que:

O patamar sobre o qual se deve construir um projeto de avaliação, seja das políticas, das ações integradas, ou mesmo das setoriais, são os direitos da criança. O objetivo de umas e de outras seria, portanto, a realização desses direitos. No entanto, algumas instituições de ensino demonstram o interesse por medidas de rendimento, quantificação de conhecimentos aprendidos ou posicionamento das crianças em escalas de desenvolvimento linear com objetivo de comparar com metas por idade ou com outros grupos de crianças, havendo risco iminente de distorção no desenvolvimento integral e de exclusões das crianças, daí a necessidade de retorno ao ponto de partida (DIDONET, 2014, p. 50).

Para o autor, deve-se partir da criança como sujeito, da pessoa integral, do desenvolvimento global e harmônico, do respeito ao ritmo individual de cada criança, da concepção de desenvolvimento processual e não linear, pois se essa visão não estiver impregnada nas políticas e suas ações integradas, estaremos compartimentando a atenção e, pior, contribuindo para a fragmentação da pessoa.

3.3 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: MARCOS POLÍTICOS E LEGAIS

As novas configurações da EI tiveram como marco referencial e legal o processo de redemocratização do país, ocorrido na década de 1980, por meio do qual houve o avanço dos direitos sociais das crianças, com a garantia do acesso à educação, contemplados na CF/1988 e no ECA (1990), e explicitado na LDB nº 9.394/96. Esses marcos reconheceram e consolidaram esse segmento educacional como a primeira etapa da educação básica, cuja responsabilidade de oferecer esse atendimento com prioridade foi atribuída aos municípios, embora sem caráter compulsório (BRASIL, 1988; 1990; 1996).

Com efeito, esses dispositivos legais deram novos contornos à Educação Infantil, já que se delineia uma nova lógica em sua oferta, devido à transição de um modelo assistencialista para uma perspectiva educacional, o que se constitui, por um lado, em avanços significativos e, por outro, em omissões e fragilidades do Estado em assumir essa responsabilidade e garantir o direito da criança pequena à educação.

Nesse período, novas políticas de atendimento às crianças de 0 a 5 anos foram instituídas no Brasil e políticas educacionais para a Educação Infantil ganharam espaço via Coordenação de Educação Infantil (Coedi) no MEC, no que tange à elaboração de políticas e propostas voltadas para o segmento (SILVA; KLINKE, 2014).

Os direitos das crianças de 0 a 5 anos, seu atendimento em instituições educacionais, as políticas para a Educação Infantil, a formação de professores e as práticas pedagógicas direcionadas às crianças vêm pautando os debates educacionais e a ação de diferentes instituições e movimentos sociais nos últimos 25 anos no Brasil. A LDB/1996, já mencionada

em seção anterior, definiu a EI como a primeira etapa da educação básica, com atendimento a crianças de 0 a 6 anos. Segundo essa lei, as creches e a pré-escola são serviços que devem ser oferecidos para crianças de 0 a 3 e de 4 a 6 anos, respectivamente. Desse modo, creches e pré-escolas devem ser consideradas instituições educacionais.

A referida lei determinou, ainda, que todos os serviços de atendimento educacional para a primeira infância fossem integrados ao sistema educacional, e que as políticas para esse segmento fossem coordenadas pela área educacional. Ademais, outras mudanças vêm acontecendo na EI, como a antecipação de ingresso no 1º ano do ensino fundamental de 7 para 6 anos, com a implantação do Ensino Fundamental de 9 anos (Lei nº 11.274/06), antecipando, assim, o início dessa etapa do ensino para os seis anos de idade. Altera-se, com isso, a pré-escola, que passa a atender às crianças na faixa etária de 4 e 5 anos. Convém ressaltar a aprovação da já referida lei, no tocante especialmente à prevenção do fracasso escolar no ensino fundamental; tal medida se constitui em uma estratégia para o aumento de sua eficiência. Além disso, os sistemas de avaliações demonstram que crianças com histórico de experiência na Educação Infantil têm obtido melhor desempenho no ensino fundamental.

Várias políticas foram implementadas na última década (2006-2016), como a Emenda Constitucional nº 53/06, que foi regulamentada pela Lei nº 11.494/07 – Fundeb³¹; a Emenda Constitucional nº 59/09, regulamentada pela Lei nº 12.796/13, inserindo parte da Educação Infantil (pré-escola) no campo da obrigatoriedade da educação; as “Diretrizes Curriculares nacionais para a Educação Infantil (Resolução CNE/CEB nº 05/2009)”³², publicação dos documentos “Indicadores de qualidade da Educação Infantil” e “Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de Educação Infantil”, ambos em 2009; a inclusão da Educação Infantil em programas complementares, e, ainda, o Plano Nacional de Educação (PNE), 2014 -2024, no qual a Educação Infantil foi contemplada em três metas, em especial aquelas referente à cobertura de atendimento.

Em conformidade com Silva e Klinke (2014), as alterações promovidas pela EC nº 53/2006, combinadas com as mudanças propostas pela EC nº 59/2009, no texto da Constituição

³¹ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Correa (2011, p. 28) esclarece que, ao sair do executivo, o projeto para o fundo não previa a inclusão das creches em sua composição, e foi apenas como resultado de muita pressão por parte de diferentes setores da sociedade civil, com especial destaque para o Movimento Inter fóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib), que a situação foi revertida.

³² Correa (2011, p. 30) destaca que foram pesquisas de campo financiadas pelo MEC em parceria com Unesco e Unicef, e, em termos de orientação, a revisão das diretrizes Curriculares nacionais para a Educação Infantil, aprovadas em 2009.

Federal de 1988, operam mudanças significativas na EI, na medida em que novos marcos legais começam a ser estabelecidos em relação ao papel do Estado frente à educação básica. Assim, de acordo com as alterações no Art. 208, incisos I e IV, do texto constitucional, passa-se a ter a seguinte redação:

I – Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; [...] IV – Educação Infantil, em creche e pré-escola, às crianças com até 5 (cinco) anos de idade [...] (BRASIL, 1996).

Com as mudanças promovidas no inciso I, do art. 208, da CF/88, a obrigatoriedade na oferta da educação gratuita tornou-se mais abrangente, pois contempla parte da educação básica, isto é, dos 4 aos 17 anos e, ainda, para os que não tiveram acesso na idade própria.

O tema que envolve a obrigatoriedade da matrícula de crianças de 4 e 5 anos de idade na Educação Infantil (Emenda Constitucional nº 59/2009) demonstra um interesse nacional mais forte por essa etapa da educação, já que parte dela, ou seja, a pré-escola entra para o campo da obrigatoriedade, visando com isso a sua universalização.

Contudo, conveniente se faz rever o histórico da tramitação da Proposta de Emenda Constitucional - PEC nº 277-A/2008, que teve sua origem no Congresso Nacional e pautou, inicialmente, o fim da Desvinculação dos Recursos da União (Senado Federal). Destarte, ao tramitar na Câmara dos Deputados, à PEC 277-A/2008 foi incluído o substitutivo que tratava do aumento da obrigatoriedade da educação básica, que passaria a ter duração de quatorze anos e tornar-se-ia obrigatória dos 4 aos 17 anos de idade.

No entanto, a obrigatoriedade da matrícula de crianças de 4 e 5 anos de idade na Educação Infantil não é consenso entre pesquisadores da área e militantes de movimentos sociais da educação, como, por exemplo, o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), pois se, por um lado, parece que se alcançou aí uma conquista para a Educação Infantil, por outro, se tem a incerteza do que pode acontecer com as crianças de 0 a 3 anos de idade (FLORES; SANTOS; KLEMANN, 2010). Sobre essa problemática, Flores, Santos e Klemann (2010, p. 49) pontuam:

Os três entes federados, de acordo com a legislação brasileira, em regime de colaboração, já eram obrigados a ofertar vagas para a matrícula das crianças de 0 a 5 anos de idade em instituições públicas de ensino;
A obrigatoriedade, agora da família, de matricular seus filhos nas instituições de Educação Infantil não pode ser usada como justificativa para camuflar a omissão do Estado em relação ao cumprimento de seus deveres e à garantia do direito do ser humano à educação;

A obrigatoriedade não garante a universalização nem a qualidade da Educação Infantil;
A obrigatoriedade não deve implicar a valorização da pré-escola em detrimento da creche.

A Emenda Constitucional nº 59/09, aprovada sem uma discussão mais aprofundada sobre as implicações e dilemas que envolveria a aplicação da lei, coloca uma polêmica que vem provocando debates importantes no campo da Educação Infantil. Tornar parte desta obrigatória (pré-escola de 4 e 5 anos) e outra parte não (creche de 0 a 3 anos) tem levado a sociedade organizada a levantar questões fundamentais, como o direito da criança ao atendimento à educação e à unidade pedagógica da Educação Infantil (creche e pré-escola), previstos na Constituição Federal de 1988.

Corroborando essas preocupações, Didonet (2014) assegura que a demanda pela Educação Infantil sempre tem antecedido a oferta, e esta, geralmente, vem como resposta à procura manifestada pelos pais. A partir dessa reflexão, o autor questiona-se: são as famílias que não demandam Educação Infantil para os seus filhos ou é o Estado que não cumpre o papel de atender à toda a demanda?

Tal dispositivo legal opera mudanças que incluem desde a redução de recursos, a definição da obrigatoriedade pelo critério idade do aluno e não mais pelo critério da etapa do ensino correspondente.

Com efeito, a responsabilidade em relação à educação básica aumenta, sobretudo, para os governos municipais, estaduais e Distrito Federal, cabendo a estes responsabilidade maior tanto no aporte de recursos, quanto na garantia da oferta obrigatória de vagas, no caso da EI, para crianças de 4 e 5 anos. Outro aspecto a ser considerado é a indução à municipalização da Educação Infantil presente na LDB nº 9.394/96 e, com isso, o aumento de investimentos na EI. Dentre os investimentos, citamos aqueles relacionados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) com a recente incorporação da Educação Infantil aos programas de alimentação, transporte escolar, material didático, construção e estruturação/reestruturação das instituições de EI, apoiadas pelo governo federal.

Importa registrar que há um aporte significativo de recursos para a Educação Infantil pela União, por meio de programas federais, isto é, suportados pelo orçamento do MEC. Atualmente, esses programas compreendem: a) Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância); b) Programa Brasil Carinhoso; c) Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); d) Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE) e PNBE/Professor; e) Programa Dinheiro Direto na

Escola (PDDE) e f) Política Nacional de Formação Continuada de Professores (Educação Infantil), conforme o quadro-síntese a seguir.

Quadro 1 - Programas federais criados para atender a educação infantil - segundo conceito ampliado de Libâneo (2012) e UNESCO (2018)

PROGRAMAS-AÇÕES	FONTE-EXECUTORES	BASE LEGAL	DESCRIÇÃO
Proinfantil - Curso em nível médio, a distância, na modalidade Normal, com duração de 2 anos e carga horária de 3.392h.	MEC/ FNDE/ Estados/Municípios	Resolução nº 39/2006/FNDE	Formação de profissionais no exercício da Educação Infantil, sem habilitação para trabalhar com Educação Infantil (formar em nível médio magistério); Valorizar o magistério e oferecer condições de crescimento ao profissional que atua na Educação Infantil
Proinfância - Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil	FNDE Distrito Federal e Municípios devem estar com seus dados orçamentários relativos à educação atualizados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siop) do MEC e ter título de propriedade do terreno onde será feita a edificação	Resolução n. 06/2007 Lei nº 12.499/2011	Ampliar a rede pública de Educação Infantil; prestar assistência técnica e financeira suplementar ao Distrito Federal e aos municípios que firmaram o termo de adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaboraram o Plano de Ações Articuladas (PAR); Aquisição de equipamentos, mobiliários e materiais.
Plano de Ações Articuladas (PAR)	MEC/Municípios/Estados e Distrito Federal - Plurianual (Regime de colaboração); Assistência financeira mediante a assinatura do termo de Compromisso Todos pela Educação; Execução descentralizada.	Criado em 2007 - Lei nº 12.605/12	Fornecer apoio técnico a Municípios, Estados e Distrito Federal na elaboração dos Planos plurianuais (quatro anos); Melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).
Brasil Carinhoso	MEC/MS/MDSA - Antecipação dos recursos do Fundeb e a antecipação em 50% para os municípios que matricularem em creches as crianças do Bolsa Família (PBF).	MP nº 570/2012	Política de incentivo à expansão da Educação Infantil (superação da extrema pobreza, melhoria e ampliação do acesso à creche e pré-escola e ampliação do acesso à saúde).
Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)	FNDE/Seguridade Social - O Repasse a Municípios corresponde e ao Distrito Federal corresponde a R\$ 1,07 para creche e R\$ 0,53 para a pré-escola por aluno por dia letivo, para complementar a verba da merenda. (FNDE, 2017) - O parâmetro para a liberação dos recursos do Pnae é o número de	- Criado na década de 1950 - Lei nº 9.533/1997 dispõe sobre programa... e alterações.	Fornecer alimentação escolar em caráter suplementar a alunos das escolas públicas federais, estaduais e municipais e das escolas filantrópicas (que podem participar do programa se estiverem registradas no Conselho Nacional de Assistência Social); Garantir pelo menos uma refeição

PROGRAMAS-AÇÕES	FONTE-EXECUTORES	BASE LEGAL	DESCRIÇÃO
	alunos levantado pelo Censo Escolar (pesquisa do MEC/INEP) do ano anterior.		diária nos dias letivos; Atender às necessidades nutricionais dos alunos e desenvolver a formação de hábitos alimentares saudáveis, a fim de garantir o rendimento escolar dos alunos.
Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE) / PNBE Professor Criado em 1997	FNDE/UNIÃO Ocorre sem periodicidade estabelecida.	Criado em 1997 - Portaria nº 584. de 28/04/1997 e alterações.	Fornece às bibliotecas de escolas obras literárias e demais materiais de apoio à prática da educação básica. Nos anos pares, vem ocorrendo a distribuição não universalizada de acervo de 50 títulos para a Educação Infantil; Distribuir obras de referência para o professor da Educação Infantil.
Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE	FNDE - As escolas recebem o recurso de acordo com a localização regional e o número de alunos, conforme dados do Censo Educacional.	Vigente desde a década de 1990 Lei nº 9.533/1997	Executar o repasse de recursos financeiros às escolas com vistas à melhoria da infraestrutura física e pedagógica e ao reforço da autogestão escolar.
Política Nacional de Formação Continuada de Professores (Educação Infantil).	MEC/IES/ Municípios	Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, que institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica.	Oferta do curso de Especialização em Docência na Educação Infantil e de cursos de aperfeiçoamento dentro da política nacional de formação de professores para a Educação Infantil.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Considerando a abrangência e o volume de recursos investidos pela União, nos programas Proinfância e Brasil Carinhoso, as análises deram enfoque aos já mencionados programas, dado a sua importância para a ampliação da oferta de Educação Infantil. Assim sendo, necessário se faz uma caracterização dos referidos Programas.

O Proinfância foi criado pelo MEC e o FNDE em 2007 no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e foi instituído pela Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE nº 6 de 24 de abril de 2007, com intuito de ampliar a rede pública de Educação Infantil. O Programa presta assistência técnica e financeira suplementar para a cobertura de despesas e investimentos em reforma e construção de novas unidades, bem como à aquisição de equipamentos, mobiliários e materiais. O MEC, por meio da Coedi, assessora os municípios participantes do Programa, tanto técnica quanto pedagogicamente, por meio do desenvolvimento de estratégias que subsidiem a estrutura e o funcionamento das unidades, tendo em vista um atendimento de qualidade às crianças. Para a materialização dessa ação, os

municípios e o Distrito Federal devem aderir ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e prever, no seu respectivo Plano de Ações Articuladas (PAR), a demanda a ser solicitada, relacionada à Educação Infantil. Dados do Relatório de Avaliação da Controladoria Geral da União, sobre o Proinfância do exercício 2017, indicam que das 8.824 creches e pré-escolas previstas, apenas 3.482 foram concluídas e 1.478 estão em funcionamento (BRASIL, 2017).

Para atender aos critérios estabelecidos pelo FNDE, em geral as construções são feitas com base em projetos arquitetônicos padronizados e disponibilizados por esse órgão. Para aprovação dos projetos, os municípios, por sua vez, devem comprovar a adequação e a caracterização dos terrenos propostos para tal fim (ABUCHAIM, 2018).

A autora supracitada aponta como uma das dificuldades encontradas pelos municípios na implementação do Proinfância, a de manter os custos da unidade até o recebimento de recursos do Fundeb. Porém, para o enfrentamento do problema, a Presidência da República publicou, em 29 de setembro de 2011, a Lei nº 12.499, que autoriza a União a transferir recursos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal com a finalidade de prestar apoio financeiro à manutenção de novas matrículas em estabelecimentos públicos de Educação Infantil.

No âmbito do financiamento dos programas Federais direcionados à Educação Infantil, destaca-se, ainda, o Brasil Carinhoso, dada a sua relevância como política de incentivo à expansão da Educação Infantil. Trata-se de ação intersetorial que resulta de um Pacto entre o MEC, o Ministério da Saúde (MS) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com foco nas crianças de 0 a 5 anos de idade, visando à superação da extrema pobreza, melhoria e ampliação do acesso à creche e pré-escola, bem como a ampliação do acesso à saúde pública. O Brasil Carinhoso teve início em 2012, pela Medida Provisória (MP) nº 570/2012, posteriormente convertida na Lei nº 12.722/2012, que prevê um apoio financeiro suplementar da União aos municípios e ao Distrito Federal para o atendimento em creches de crianças de 0 a 48 meses e que sejam membros de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Para o recebimento do apoio financeiro suplementar, é necessário que as matrículas dessas crianças estejam computadas no Censo Escolar do MEC. A suplementação equivale a 50% do valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente para a Educação Infantil. Tal recurso estava contemplado no orçamento do MDS e é transferido ao MEC, via FNDE, podendo ser aplicado tanto nas despesas de manutenção e desenvolvimento da Educação Infantil (conforme artigo 70, da LDB 9394/96) quanto nas ações de assistência social e de segurança alimentar que objetivem assegurar o acesso e a permanência da criança na Educação Infantil (SILVA; KLINKE, 2014).

É pertinente pontuar que os mecanismos criados pela MP nº 570/2012 contribuíram,

sobremaneira, para dar maior agilidade e suporte financeiro no desenvolvimento das políticas voltadas para a Educação Infantil. Nessa perspectiva, Abuchaim (2018) esclarece que o Brasil Carinhoso fornece, ainda, apoio financeiro

a novas matrículas em turmas criadas pelos municípios e pelo Distrito Federal em estabelecimentos públicos e instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais sem fins lucrativos conveniadas com o poder público. O MEC antecipa recursos para o custeio das novas matrículas em novas turmas de Educação Infantil ainda não contempladas com recursos do Fundeb. De outro modo, os municípios teriam de esperar até que as novas matrículas fossem informadas no Censo Escolar para receberem os recursos via FUNDEB apenas no ano seguinte (ABUCHAIM, 2018, p. 01).

A esse respeito, Abuchaim (2018) acrescenta que até 2015 o repasse aos municípios e ao Distrito Federal para novas matrículas em turmas de Educação Infantil e em creches de crianças de 0 a 48 meses cujas famílias fossem beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) foi de um valor total aproximado na ordem de 60,3 milhões e 1,7 bilhão, respectivamente.

Nesse âmbito, Cruz (2017, p. 162) considera que o Brasil Carinhoso se constitui em política indutora, visto que a União “induz os municípios a ampliarem as matrículas em Educação Infantil, na rede pública e conveniada, e promove a articulação de ações de saúde, educação e assistência para fomentar o desenvolvimento infantil”. Assim, a União, visando reduzir as desigualdades de acesso à Educação Infantil, cria mecanismos de incentivos financeiros por meio da focalização de políticas públicas intersetoriais como PBF, de forma a promover a equidade na política de creches, assumindo, dessa forma, a dupla função de equalização e articulação na implementação do programa.

Nesse sentido, Abuchaim (2018) afiança que as políticas de incentivo à expansão, como Proinfância e Brasil Carinhoso, são especialmente relevantes diante da forte demanda social e do desafio imposto pelo PNE 2014-2024 de atendimento, no mínimo, a 50% das crianças de 0 a 3 anos (creche) até o final de sua vigência e de 100% das crianças de 4 e 5 anos (pré-escola) até 2016.

3.3.1 O PNE (2014-2024) e a ampliação da oferta de Educação Infantil

Como parte constituinte do marco legal da educação brasileira, a Lei 13.005, de 26 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024) pelo Congresso Nacional, possui um conjunto de 20 metas e 254 estratégias. Pontualmente, considera-se relevante para essa análise apresentar a Meta 1, que trata da Educação Infantil e se propõe, com 17 estratégias, a universalizar, até 2016, a pré-escola e a ampliar a oferta de creches para 50% até

2024 (BRASIL, 2014). O Quadro 2 apresenta as Metas de Cobertura por faixas etárias estabelecidas pelo PNE/2014 determinando prazos para o cumprimento destas.

Quadro 2 - Educação Infantil: Metas de Cobertura³³

META 1	PRAZOS	%	SITUAÇÃO APÓS 3 ANOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PNE	RESULTADO
População: 0 a 3 anos	Em até 10 anos atender	50%	Em 2016, atingiu-se a cobertura de 32% das crianças, o que representa 3,4 milhões de crianças atendidas; Para se alcançar a Meta 1 do PNE, 1,9 milhões de crianças de 0 a 3 anos precisam ser incluídas em creche no Brasil até 2024.	Meta não cumprida
População: 4 e 5 anos	Em até 3 anos atender	100%	Para que a meta tivesse sido alcançada, cerca de 450 mil crianças entre 4 e 5 anos de idade precisariam ter sido incluídas na pré-escola em 2016; As projeções indicam que, se a tendência de crescimento for mantida, a meta será alcançada entre 2018 e 2020.	Meta não cumprida

Fonte: Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018. Elaborado pela autora com base em dados da Pnad/IBGE (2004-2015) e Pnad contínua/IBGE (2016).

Os percentuais apresentados no Plano já deveriam ter sido alcançados em 2011. Assim, em relação à meta de atendimento de 50% das crianças de 0 a 3 anos até o final da vigência do plano, não inova nem reconhece as lutas dos movimentos sociais, já que tal meta é um prolongamento da meta estipulada no PNE/2001.

No que diz respeito à meta de universalização da pré-escola até 2016, a questão fundamental passa não somente pela garantia do acesso (quantidade), mas também pela permanência com qualidade, e, sobretudo, o respeito aos direitos de todas as crianças à Educação Infantil, promovendo a universalização dessa etapa da educação.

A esse respeito, Campos e Campos (2012a), ao empreenderem uma análise sobre o Documento Final do PNE-2014, aprovado na primeira edição de 2010, consideram que a pressão pelo cumprimento da Meta de universalizar a pré-escola até 2016 tem contribuído para a diminuição da oferta de vagas para crianças de 0 a 3 anos nas instituições públicas, reorientando a ação dos municípios para a ampliação dos convênios. Afirma-se, entre outras estratégias para ampliar a oferta de vagas para crianças de 0 a 3 anos, o seguinte:

estimulará oferta de matrículas gratuitas em creches por meio da concessão de certificado de entidade beneficente de assistência social na educação” (meta 1.7). O governo reitera, mais uma vez, a opção do atendimento via convênio, retirando o

³³ A estimativa de 2016 é produzida com base na PNAD contínua (PNAD-C) e a do período de 2004-2015, com base na PNAD anual, que foi interrompida pelo IBGE em 2015.

papel do poder público nessa tarefa e ignorando tudo que já se produziu acerca dos problemas que esse tipo de atendimento vem representando para a qualidade da Educação Infantil no país (CORRÊA, 2011, p. 27).

Os parâmetros legais para o repasse de recursos públicos da área educacional, definindo as obrigações das instituições conveniadas em relação ao serviço a ser prestado à população, foram decisivos na regulamentação da política de convênios. Isso se deve, certamente, ao reconhecimento da presença relevante dos convênios na gestão da política de Educação Infantil dos municípios e à necessidade de regulação pela política nacional (VIEIRA, 2010).

Nesse sentido, destaca-se um aspecto considerado relevante, que se trata da passagem da coordenação nacional da política de convênios da assistência social para a educação (BRASIL, 2009), além do fato de o financiamento da Educação Infantil, incluindo as creches, impactar na oferta desse nível de ensino, por meio da rede conveniada.

A propósito da EC nº 59/2009, é pertinente pontuar a contribuição desta na efetivação do PNE (2014), na medida em que tal dispositivo legal muda a sua condição de disposição transitória da LDB 9.394/96) para uma exigência constitucional com periodicidade decenal de maneira a torná-lo base para os planos estaduais, municipais e distrital. É uma forma de estimular a colaboração entre os entes federados, que podem atuar de forma articulada em prol das metas expressas no referido documento.

Com essa medida legal, o plano também passou a ser considerado o articulador do SNE, com previsão do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para o seu financiamento. Sobre esse aspecto, convém ressaltar que:

O PNE brasileiro conta com a exigência da vinculação de recursos, assim como a ampliação da percentagem de aplicação do Produto Interno Bruto (PIB), impondo, como medida racional, a sua maximização em função de sua aplicação final, ou seja, a universalização e a qualidade do ensino, no caso específico, para a educação básica (FRANÇA, 2014, p. 418).

Particularmente, importa ressaltar que tanto no PNE/2001 quanto no PNE/2014 foram previstos percentuais do PIB para aplicação em educação, sendo 7% no primeiro plano e 10% neste último. Porém, o que se constata é que, na prática, os percentuais aplicados se distanciam em muito, em todos os níveis da educação, e na Educação Infantil se torna ainda mais distante, conforme demonstrado na Tabela 2.

Tabela 2- Estimativa do percentual do investimento público total em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por nível de ensino - Brasil (2000-2015)

Ano	Percentual do Investimento Público Total em relação ao PIB (%)							
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					Ensino Médio	Educação Superior
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental				
				De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais			
2000	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9	
2001	4,7	3,8	0,4	1,4	1,3	0,7	0,9	
2002	4,7	3,8	0,3	1,6	1,3	0,5	0,9	
2003	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9	
2004	4,5	3,7	0,4	1,5	1,2	0,5	0,8	
2005	4,5	3,6	0,4	1,5	1,2	0,5	0,9	
2006	4,9	4,1	0,4	1,6	1,5	0,6	0,8	
2007	5,1	4,2	0,4	1,6	1,5	0,7	0,9	
2008	5,3	4,4	0,4	1,7	1,6	0,7	0,9	
2009	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9	
2010	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9	
2011	5,8	4,8	0,5	1,7	1,6	1,0	1,0	
2012	5,9	4,9	0,6	1,7	1,5	1,1	1,0	
2013	6,0	4,9	0,6	1,6	1,5	1,1	1,1	
2014	6,0	4,9	0,7	1,6	1,5	1,1	1,1	
2015	6,2	4,9	0,7	1,6	1,4	1,1	1,3	

Fonte: Inep/MEC - Tabela elaborada pela Deed/INEP. O Investimento Público Total em Educação compreende os valores despendidos nas seguintes Naturezas de Despesas: Pessoal Ativo e seus Encargos Sociais, Ajuda Financeira aos Estudantes (bolsas de estudos e financiamento estudantil), Despesas com Pesquisa e Desenvolvimento, Transferências ao Setor Privado, outras Despesas Correntes e de Capital, e a estimativa para o complemento da aposentadoria futura do pessoal que está na ativa (Essa estimativa foi calculada em 20% dos gastos com o Pessoal Ativo).

A Tabela 2 sintetiza o percentual de investimento público atual em relação ao PIB, na educação básica (Educação Infantil, ensino fundamental e ensino médio) e ensino superior, demonstrando que a insuficiência de recursos disponibilizados para a EI no ano de 2015 (0,7% do PIB) destoa em muito em relação às demais etapas. Ao compararmos o investido no mesmo ano no ensino fundamental (3,0% do PIB), percebemos uma diferença significativa. Esse quadro se mantém, basta compararmos os percentuais de investimento público no período de 2000 a 2015. Na educação básica e na educação superior, em termos proporcionais os investimentos no primeiro nível (educação básica) são considerados inferiores ao do segundo nível. Isso pode explicar, em parte, o quadro de insuficiências que vem sendo apontado. Apesar de constituírem o grupo com maior índice de pobreza, as crianças pequenas, especialmente as de 0 a 3 anos, são as que menos frequentam instituições educacionais, déficit apenas superado pelas pessoas de 25 anos e mais.

A elaboração do PNE em vigor deu-se a partir de propostas referendadas na Conferência Nacional de Educação (Conae) em duas edições (2010 e 2014), precedidas pelas conferências municipais e intermunicipais, passando pelas conferências estaduais. O

Documento Final aprovado na primeira edição teve o intuito de construir um Sistema Nacional de Educação, que propôs o estabelecimento de um regime de colaboração legalmente constituído entre os entes federados no enfrentamento das desigualdades sociais e educacionais e adotou, ainda, uma referência para a garantia de padrões mínimos de qualidade na educação – o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ). Na segunda edição, o Documento-referência foi responsável pelo movimento de discussão relacionado às diretrizes do novo PNE (2014-2024), para a educação básica e superior. Em ambas as edições, houve uma intensa mobilização social, fortemente marcada pela incidência política da sociedade civil organizada, que resultou na construção articulada de planos estaduais e municipais de educação (LIMA; SILVA, 2017).

Assim, a construção articulada dos planos de educação, pelo eixo do Sistema Nacional de Educação, assegura aos entes federados – União, Estados e Municípios – a implementação do regime de colaboração entre estes, no cumprimento de suas responsabilidades através das diretrizes orientadoras enunciadas no artigo 2º do PNE 2014, envolvendo a erradicação do analfabetismo (I), universalização do atendimento escolar (II), superação das desigualdades educacionais (III), melhoria da qualidade da educação (IV), formação para o trabalho e para a cidadania (V), gestão democrática da educação pública (VI), promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País (VII), aplicação de recursos públicos em educação tendo como referência percentual do produto interno bruto – PIB (VIII), valorização dos profissionais da educação (IX) e promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade sócio ambiental (X) (BRASIL, 2014).

A Lei nº 13.005/2014, que “Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências”, estabeleceu em seu artigo 8º que:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei (BRASIL, 2014).

É nesse contexto que se inicia a movimentação envolvendo uma ação articulada entre a União e os demais entes federados em torno da construção e implementação dos planos decenais. Assim é que o Ministério da Educação (MEC), através da sua função supletiva, passou a assessorar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no que diz respeito à assistência técnica. Importa registrar que o apoio técnico da União foi fundamental para o processo de formulação ou adequação dos planos subnacionais.

Objetivando informar a sociedade acerca do trabalho realizado pelas equipes na elaboração ou adequação dos planos, foi criado o Portal “Planejando a próxima década”, visando apresentar a atualização periódica do processo, permitindo, assim, o acompanhamento do estágio de implementação dos planos.

Compreendemos, portanto, que a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) constitui-se em medida capaz de redimensionar o cenário atual da educação no Brasil, contribuindo para viabilizar a garantia do direito à educação de qualidade para todos.

Em face das políticas implementadas na última década (2006-2016), como a Emenda Constitucional nº 53/06 que foi regulamentada pela Lei nº 11.494/07 – Fundeb e a Emenda Constitucional nº 59/09, convém analisar os efeitos que tais políticas operam na implementação do atendimento à Educação Infantil, focalizando as estratégias utilizadas pelo município selecionado.

4 FINANCIAMENTO E MERCANTILIZAÇÃO: GESTÃO E EXPANSÃO DO ATENDIMENTO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE TERESINA-PI

A Educação Infantil é uma demanda social crescente no país, fruto de lutas de setores organizados, responsáveis por mudanças substanciais que caminham para uma concretização dos princípios previstos em lei. Tais mudanças se revestiram em conquistas, que, segundo Cury (1998), foram incorporadas pela Constituição de 1988 a partir de algo que estava presente no movimento da sociedade e que advinha do esclarecimento e da importância que já se atribuía à Educação Infantil. “Ela não incorporou esta necessidade sob o signo do Amparo ou da Assistência, mas sob o signo do Direito, e não mais sob o Amparo do cuidado do Estado, mas sob a figura do Dever do Estado” (CURY, 1998, p. 10).

No entanto, Campos (1999) considera que as mudanças que incidem sobre a educação desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 representaram, para a Educação Infantil, a conquista de uma legitimidade obtida com atraso em relação à situação existente. Isso porque, a partir de meados dos anos de 1970, o Brasil foi palco de uma expressiva expansão do atendimento às crianças menores de 7 anos por meio das mais variadas modalidades de serviços, sejam privados, governamentais e comunitários. Assim, o segmento da Educação Infantil foi o que sofreu uma das mais profundas reformas.

Esse cenário contribuiu com a multiplicidade de redes municipais de ensino, em sua maioria desprovida dos insumos necessários para dotar as escolas das condições mínimas de funcionamento que justifiquem a tão apregoada autonomia. É, portanto, com esse precário perfil de oferta da Educação Infantil que a dependência técnica e política de escolas e sistemas é reforçada, expondo os municípios a uma série de dificuldades tanto do ponto de vista orgânico quanto técnico, que os tornam incapazes de elaborar políticas educativas consistentes, obrigando-os a uma dependência político-pedagógica de outros sistemas públicos de ensino.

Ademais, houve a implementação do Fundef a partir de 1997, passando a vigorar na maioria dos municípios brasileiros em 1998. Com a implementação do Fundeb, em 2007, a Educação Infantil configurou-se pela primeira vez no panorama da política de financiamento educacional, tendo a vinculação de recursos assegurada constitucionalmente. Esse fato anunciou a possibilidade de trazer para essa etapa educativa inúmeras contribuições, como o aumento de recursos, a expansão do atendimento, a melhoria da qualidade, o fortalecimento do caráter educacional, e, sobretudo, a colocou em evidência (SANTOS, 2015).

O Fundeb contribuiu, sobremaneira, com a indução do aumento da oferta educacional pelos municípios, redefinindo o padrão de oferta de educação obrigatória, inicialmente nestes

entes federados, cuja demanda por educação cresceu de forma substancial, recaindo sobre estes as responsabilidades pela melhoria do desempenho nas escolas, atraindo, assim, um *boom* de empresas privadas que oferecem produtos educacionais, objetivando incidir sobre a ausência de condições objetivas para a elaboração, implantação e avaliação de políticas educacionais e, com isso, passando a intervir na gestão da educação municipal.

A presente seção demandou uma discussão acerca das contribuições do Fundeb para a ampliação da oferta de EI, bem como a caracterização dos programas ou mecanismos de financiamento desenvolvidos para cumprir com a oferta dessa etapa da educação e das possíveis alterações sofridas pela EI em decorrência da implantação do fundo.

Na sequência, empreendemos uma discussão sobre o processo de mercantilização da Educação Infantil via convênios entre as entidades comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos e o município de Teresina, por meio da Secretaria Municipal de Educação – Semec.

Nesta seção, foram realizadas, ainda, consultas a fontes documentais como: regulamentações e normatizações, Diários Oficiais do município de Teresina-PI. Os documentos foram igualmente adquiridos em *sites* governamentais e na Secretaria Municipal de Educação do município em tela.

Na sequência, a evolução do atendimento em creches e pré-escolas da Rede Pública Municipal de Ensino, com enfoque sobre os aspectos relacionados à política voltada para a Educação Infantil, sobre a expansão da oferta em creches e pré-escolas e quais as estratégias utilizadas pelo município para garantir essa expansão, considerando a série histórica 2006 a 2016, correspondente ao ano anterior à implantação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica - Fundeb e à universalização do atendimento na pré-escola, respectivamente. Para tanto, foi utilizada a Base de Dados do *Site* do Inep para extração dos microdados do Censo Escolar de 2017; depois de compilados em quadros, tabelas e gráficos, foi possível descrevê-los e proceder às primeiras análises e inferências.

Por fim, empreendemos a análise dos dados extraídos dos Diários Oficiais do município de Teresina-PI, dos quais identificamos as despesas empenhadas pelo município via contratos de aquisição, prestação de serviços e conveniamento que resultaram em ações voltadas para a Educação Infantil, com o propósito de ampliar a oferta e melhorar o atendimento.

4.1 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E SEUS EFEITOS NA EXPANSÃO DA OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL

As alterações promovidas na Constituição Federal de 1988 pela EC nº 53/2006 refletem diretamente no financiamento da Educação Básica, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – (Fundef), instituído pela EC nº 14/06, com vigência de 10 anos. Veja-se no quadro abaixo:

Quadro 3- O financiamento da educação e da educação infantil: aspectos legais

Caracterização da política de financiamento com base na legislação: Constituição Federal de 1988; Constituição do Estadual do Piauí de 1989; Lei Orgânica do Município de Teresina (Revisada e atualizada até a EC nº 27/2016; Fundef/Fundeb				
Constituição Federal de 1988	Constituição do Estadual do Piauí de 1989	Lei Orgânica do Município de Teresina (Revisada e atualizada até a EC nº 27/2016	Fundef	Fundeb
<p>- Educação Infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade. Art. 208, § 4º (Redação dada pela EC nº 53/2006).</p> <p>- Vinculação de 18% (União); 25% (Estados e DF) e 25% (Municípios) - Art.212.</p> <p>- A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do PNE. Art. 212, §3º (Redação dada</p>	<p>- Art. 223 - O Estado e seus Municípios aplicarão, anualmente, 30%, no mínimo, da receita resultante de impostos e transferências, na MDE, permitindo a utilização de até 5% desse montante na capacitação, qualificação e requalificação profissional e de mão-de-obra (Redação dada pela EC/Estadual nº 13/2000.</p>	<p>- Art. 220, Inc. III- Atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;</p> <p>- Art. 223 – O Município atuará prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, sendo vedada subvenção nas escolas de nível superior;</p> <p>- Art. 224. O Município aplicará, anualmente, no mínimo 25% da receita resultante de impostos e das transferências recebidas da União e do Estado na MDE.</p>	<p>- Criado pela EC nº 14/96;</p> <p>- Regulamentado pela Lei nº 9.424/96 (implantado integralmente em 1998);</p> <p>- Duração de 10 anos;</p>	<p>- Criado pela EC nº 53/06;</p> <p>-Regulamentado na Lei nº 11.494/2007;</p> <p>- EC nº 53/06, Art. 7º inciso XXV -assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas;</p> <p>- Duração de 14 anos (novo caput do art. 60 do ADCT)</p>

Caracterização da política de financiamento com base na legislação: Constituição Federal de 1988; Constituição do Estadual do Piauí de 1989; Lei Orgânica do Município de Teresina (Revisada e atualizada até a EC nº 27/2016; Fundef/Fundeb				
Constituição Federal de 1988	Constituição do Estadual do Piauí de 1989	Lei Orgânica do Município de Teresina (Revisada e atualizada até a EC nº 27/2016	Fundef	Fundeb
pela EC nº 59/2009.				
- Responsabilidade de cada ente federado com a educação, os municípios atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na Educação Infantil (Art.211).			- Fundo de natureza contábil; - Contempla somente o Ensino Fundamental	- Fundo de natureza contábil; - Contempla toda a Educação Básica (Educação Infantil, ensino fundamental e ensino médio).
Art. 213 -Dispõe sobre a possibilidade da transferência de recursos da esfera pública para a privada, ou seja, que escolas privadas recebem verbas públicas, e o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que prevê o comprometimento financeiro das diferentes esferas da administração pública com a universalização do ensino fundamental e da erradicação do analfabetismo.			- A EC nº 14/06 subvinculou 60% dos recursos para o Ensino Fundamental e erradicação do analfabetismo, correspondente a 15% da receita dos seguintes impostos: ICMS, FPM e FPE, IR e IPI e IPI Exp.	- É composto de 20% dos seguintes impostos: ICMS, FPM e FPE, IPI Exp., ITBI, IPVA e ITR
				- Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012 - Altera as Leis nºs 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para

Caracterização da política de financiamento com base na legislação: Constituição Federal de 1988; Constituição do Estadual do Piauí de 1989; Lei Orgânica do Município de Teresina (Revisada e atualizada até a EC nº 27/2016; Fundef/Fundeb				
Constituição Federal de 1988	Constituição do Estadual do Piauí de 1989	Lei Orgânica do Município de Teresina (Revisada e atualizada até a EC nº 27/2016	Fundef	Fundeb
				ampliação da oferta da Educação Infantil; e dá outras providências e as alterações previstas na lei nº 13.348, de 10 de outubro de 2016.
				Lei 11.494/07 Art. 8º A distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, na forma do Anexo desta Lei.
				PEC nº 15/2015 tem como objetivo principal transformar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) em instrumento permanente de financiamento da educação básica pública.

Fontes: Santos (2015); Brasil (2007); Elaborado pela pesquisadora.

O quadro acima demonstra que o financiamento da Educação no Brasil possui algumas características peculiares, como a existência de normas constitucionais, que dispõe sobre a obrigatoriedade, bem como sobre percentuais mínimos de vinculação constitucional e da receita de tributos que devem ser investidos em educação; a criação de fundos de natureza contábil para financiar os sistemas de ensino, mediante a razão da matrícula. Além disso, o financiamento caracteriza-se por um perfil de arrecadação centralizada e de responsabilidades descentralizadas na aplicação dos recursos, bem como a existência de problemas relacionados à eficiência, eficácia e equidade (SANTOS, 2015).

A propósito da discussão sobre a relação público/privado na oferta da Educação Infantil, a Lei do Fundeb acaba por legitimar essa prática, já que permite que seja incluído no cômputo das matrículas da Educação Infantil aquelas oriundas da rede privada conveniada, conforme prevê o Art. 8º da Lei nº 11.494/07, parágrafos 1º e 2º e incisos:

§ 1º Será admitido, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas. I - Na Educação Infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos;

§ 2º As instituições a que se refere o § 1º deste artigo deverão obrigatória e cumulativamente:

I - Oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos;

II - Comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros em educação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo;

III - assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional com atuação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo ou ao poder público no caso do encerramento de suas atividades; IV - atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos;

V - Ter certificado do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente, na forma do regulamento.

Observamos que a Lei não faz nenhuma restrição sobre esse tipo de financiamento, considerando que o ingresso das matrículas privadas passa a ser constante até o final do prazo de vigência do fundo.

Em que pese todo o arcabouço legal em torno do financiamento da educação, que a partir da CF/88 passa a ser tratado como uma questão de cidadania, como um dever do Estado, no sentido de assegurar o direito à educação, o Fundeb constitui-se em um retrocesso, visto que assegurou recursos para financiar apenas o ensino fundamental, indo na contramão dos avanços constates na CF/88 e na LDB/96. O Fundeb, por sua vez, ao mesmo tempo em que amplia o financiamento para toda a educação básica, cria alguns complicadores, como o aumento da responsabilidade sem que seja acompanhada de recursos suficientes para desenvolver suas ações. Além disso, frequentemente os recursos financeiros destinados às crianças pequenas são insuficientes, pois, apesar do significativo avanço e da responsabilização dos entes municipais pela EI, essa etapa da educação não nasceu como prioridade, tampouco com uma política clara e específica de financiamento educacional (SANTOS, 2015).

Nesse contexto, julga-se necessário discorrer sobre os fundamentos do financiamento público da Educação Infantil, bem como de toda a educação básica pública brasileira. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 212, estabeleceu uma vinculação da receita resultante de impostos dos governos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

As proporções estabelecidas no aludido artigo para a MDE são: o mínimo de 18% a ser destinado pela União, da sua receita resultante de impostos, e os estados e municípios, ao menos 25% da mesma base. A partir da definição do percentual, os estados e os municípios incluíram e ampliaram essas alíquotas em suas respectivas constituições estaduais, em 1989, e nas leis orgânicas municipais, em 1990, como o caso do Piauí e de São Paulo, que aumentaram para 30% os seus percentuais de vinculação de recursos para a Educação.

No mesmo artigo foi garantida uma fonte suplementar de recursos para a educação destinada ao ensino fundamental: o adicional do salário educação, ampliando as receitas do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Porém, essa estrutura sofreu modificações importantes com a EC nº 14, de setembro de 1996 (BRASIL, 1996), e a EC nº 53, de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006), que redefiniram as responsabilidades de estados e municípios e a trajetória dos recursos financeiros (MONLEVADE, 2014).

A propósito da Emenda Constitucional nº 14/96, Farenzena e Luce (2013) analisam o processo de constitucionalização da agenda política do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, considerado um período de fortalecimento do poder central e de forte controle dos governos subnacionais, através de estratégia de ajuste estrutural, sobretudo em relação aos estados. Tal estratégia orientou, segundo as autoras:

A redefinição de competências e funções no âmbito das políticas públicas sociais, antes marcada pelos ideais de democratização do Estado e superação da desigualdade social, passou a ser delimitada pelo referencial de mercado, o qual submeteu os programas sociais setoriais aos objetivos do ajuste fiscal e gerencial do Estado e da competitividade do setor produtivo brasileiro (FARENZENA; LUCE, 2013, p. 273).

Foi, portanto, essa lógica de mercado que delineou o conjunto de reformas, de caráter neoliberal, promovidas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, que resultaram no fortalecimento das relações público-privado e estabelecimento do “público não estatal”, no campo das políticas públicas, em especial aquelas voltadas para a educação e saúde, diminuindo-se, assim, a ação do estado na oferta direta de serviços e bens sociais.

Particularmente, importa registrar que tais reformas impactaram direta e indiretamente na oferta da Educação Infantil, já que a aprovação do Fundef, nesse panorama, ao priorizar o ensino fundamental, trouxe de forma acentuada, implicações para a oferta deste nível de educação. É o que apontam os estudos de Arelaro (2008), ao analisar o processo de municipalização do ensino fundamental no Brasil, constatando que cerca de 70% das matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental ficaram sob a responsabilidade das prefeituras. Para

Arelaro (2008, p. 51), “essa medida impediu, na prática, a utilização de parte significativa dos recursos vinculados constitucionalmente à MDE em outras etapas de ensino que não a do fundamental”.

Dentro desse contexto de reforma do Estado brasileiro, as pesquisas de Adrião e Borghi (2008) evidenciam uma forte tendência de consolidação de parcerias/convênios entre municípios paulistas e a iniciativa privada induzidas pelos processos de descentralização da gestão da educação pública paulista, tendo como principal medida a municipalização do ensino fundamental. Logo, a articulação entre a municipalização do ensino fundamental e alterações no modelo de intervenção estatal levaram as administrações municipais paulistas a forjarem inúmeros arranjos políticos institucionais visando a uma resposta às demandas educativas assumidas.

Nessa via, a Emenda à Constituição de nº 53/06, que criou o Fundeb, foi marcada por uma forte participação das instâncias governamentais das três esferas do governo, além da articulação de entidades e movimentos da sociedade civil organizada que atuaram fortemente para a regulamentação deste Fundo. Cabe sobrelevar a ação do “Movimento Fundeb pra valer!”, que culminou com uma intensa mobilização e intervenção junto ao poder Legislativo, imprimindo significativas mudanças nas propostas preliminares e, ainda, o “Movimento Fraldas pintadas”, que foi decisivo para a inclusão da creche no Fundeb. Dentre essas mudanças contempladas na EC nº 53/06, algumas merecem ser pontuadas: a inclusão da creche (0 a 3 anos) no Fundeb; uma maior participação da União na complementação de recursos na proporção de, pelo menos, 10% do total dos recursos dos fundos; a constitucionalização de cotas estaduais e municipais do salário-educação, com a repartição dos recursos de acordo com as matrículas das redes públicas; a inclusão, na Constituição, do Piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação básica e, ainda, conforme preceitua o parágrafo único do art. 23 da EC nº 53/06, com a previsão de “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios [...]”³⁴, e abrindo caminho para a edição de uma futura lei regulatória da cooperação intergovernamental na educação” (FARENZENA; LUCE, 2013 p. 276).

A Emenda Constitucional nº 53/06 manteve ainda as mesmas proporções para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, e os municípios, assim como os estados e o Distrito Federal, têm de aplicar, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos e de transferências

³⁴A redação anterior previa apenas uma lei, de caráter mais geral: “**Lei complementar** fixará 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 em âmbito nacional” (grifos das autoras).

(*caput* artigo 212). “A vinculação, como ficou conhecido esse dispositivo, gera, de longe, o montante de recursos mais significativos para o financiamento da educação municipal” (BASSI, 2011, p. 119).

Ao analisar a implantação do Fundeb, Bassi (2011) constata que, mesmo com o aumento progressivo de aplicação relativa à receita de impostos e transferências a partir de 2007, alcançando o percentual de 20% em 2009, passando a um percentual de 10% da soma dos fundos estaduais, a título de complementação da União, ainda assim, os recursos são insuficientes, revelando, ainda, a persistência de profundas desigualdades inter-regionais, que contribuem com a insuficiência das fontes atuais de recursos para o financiamento da educação brasileira, e da Educação Infantil em especial. Aponta, ainda, a urgência de uma redistribuição mais equitativa entre estados e municípios para atender aos direitos educacionais da população e aos desafios que se colocam para o desenvolvimento econômico e social do Brasil nos próximos anos.

No tocante à responsabilidade financeira com a Educação Infantil, convém ressaltar que, embora seja competência e responsabilidade dos municípios a sua oferta, conforme prevê a legislação, muitos municípios não cumpriram essa determinação legal. Isso se deve, principalmente, ao fato de que

Até a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, em substituição ao Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef, a Educação Infantil não contava com recursos especialmente vinculados a seu financiamento, deixando a maioria dos municípios, que devem prioritariamente atender a essa etapa educacional, sem muitas condições concretas para oferecer e ampliar sua oferta de vagas (FERNANDES; GIMENES; CAMPOS, 2013, p. 62).

Entretanto, as autoras esclarecem que, a partir de meados da última década, o novo Fundo tem contribuído para estimular o atendimento à Educação Infantil no país. Ao contemplar a Educação Infantil, o Fundeb impõe novos desafios à gestão do financiamento público e às condições de oferta e atendimento a essa etapa da educação, entre os quais, destacam-se: a passagem das creches, anteriormente vinculadas às áreas de assistência social, saúde e trabalho, para o setor da educação, trazendo, com isso, novas demandas à gestão municipal da educação, como a ampliação do quadro de professores para a população de crianças de 0 a 5 anos; a melhoria da estrutura física das creches e o desenvolvimento de políticas de formação inicial e continuada de profissionais que atuam nesse segmento da educação.

No que se refere aos fundamentos atuais do financiamento da Educação Infantil, bem como de toda a educação básica pública brasileira, estabelecidos na Constituição Federal de 1988, sofreram modificações importantes com a institucionalização pela Emenda Constitucionais n. 14, de setembro de 1996 e pela Lei Federal n° 9.424/96, que instituiu o Fundef e o Fundeb, institucionalizado pela EC n° 53, de dezembro de 2006, regulamentado pela Lei n° 11.494/07, que redefiniram as responsabilidades de estados e municípios e a trajetória dos recursos financeiros e se constituem em mecanismos legais indutores da municipalização. A esse respeito, Pinto (2007) considera que a implementação da política de fundos, em especial, o Fundef, contribuiu, dentre outras questões, com a mudança do perfil de atendimento educacional no Brasil, ao atrelar parcela dos recursos vinculados à educação à matrícula no ensino fundamental regular. Com efeito, o referido Fundo induziu um processo de municipalização sem precedentes no Brasil. O autor aponta, ainda, como consequência deste aumento na participação nas matrículas, o desequilíbrio entre o número de alunos atendidos e a capacidade financeira dos municípios.

O Fundeb, por sua vez, conforme assevera Pinto (2007), tende a reduzir as desigualdades entre os estados da Federação, redução esta provocada, essencialmente, pelo aumento da complementação da União. O supracitado autor explica ainda que:

[...] outro efeito importante do Fundef no que se refere ao pacto federativo relaciona-se a mudanças nos critérios de distribuição da receita tributária entre os municípios de um mesmo estado. E aqui duas tendências se observam: uma positiva, do ponto de vista da justiça fiscal, e outra negativa. A mudança positiva refere-se ao critério de distribuição do ICMS, que é o tributo de maior arrecadação no país e principal fonte de recursos do Fundef e do Fundeb. Nos termos da legislação, o principal critério que rege a distribuição da cota municipal do ICMS (que corresponde a 25% do total deste imposto) entre os municípios de um mesmo estado é a respectiva arrecadação. É por isso que os municípios mais industrializados são aqueles que apresentam as maiores receitas *per capita* do país, já que a maior parte da arrecadação do ICMS advém da atividade industrial. Ora, o Fundef (e o Fundeb com maior impacto) altera esse critério no que se refere àquela parcela do tributo que compõe este fundo, já que a distribuição se dava, no caso do Fundef, pela proporção de alunos matriculados no ensino fundamental regular da respectiva rede e, no caso do Fundeb, pela matrícula na educação básica (PINTO, 2007, p. 881-882).

Porém, o Fundeb altera esse critério, no tocante à parcela do tributo que compõe esse Fundo (ICMS), provocando impacto menos equalizador à distribuição dos recursos entre os entes federados. No Fundeb, o critério de distribuição é aplicado pela matrícula na educação básica. Assim, em termos concretos, essa mudança significa que os municípios com maior receita de ICMS tendem a transferir recursos para aqueles de menor receita. Nesse arranjo

federativo, somos induzidos a pensar que a desigualdade entre os municípios se mantém, visto que quando uns ganham, é porque outros, necessariamente, terão perdas.

No tocante ao Financiamento da Educação Infantil, Monlevade (2007) acredita que a entrada desse segmento no Fundeb contribuiu para que houvesse, por parte dos municípios, uma corrida pela expansão da cobertura, visto que ou o município ampliaria a sua rede ou veria os seus recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) sendo transferidos para outra Rede Municipal ou Estadual que tivesse uma taxa maior de atendimento à Educação Infantil. Isso significa que a lógica utilizada é a mesma do Fundef, isto é, maior quantidade de verba para os municípios que obtiverem maior quantidade de matrículas.

Outro ponto que merece destaque é que o fator de ponderação estabelecido para a EI é muito inferior ao custo real dessa etapa de educação. Isso porque, a definição do fator ao invés de obedecer a critérios científicos está atrelado ao jogo de interesses e à correlação de forças entre Estados e Municípios. Conforme a Lei n. 11.494/07 que regulamenta o Fundeb, a creche e a pré-escola tiveram fatores de diferenciação de 0,80 (oitenta centésimos) e de 0,90 (noventa centésimos), respectivamente, para o ano de 2007. Para o ano de 2008, os fatores correspondentes foram de 1,10 (um inteiro e dez centésimos) para creche em tempo integral e de 0,90 (noventa centésimos) para a pré-escola. Sendo assim, os recursos destinados a esse nível de ensino continuaram insatisfatórios e representam uma limitação para o financiamento da Educação Infantil (SANTOS, 2015, p. 105-106).

Os fatores de ponderação estabelecidos para os primeiros três anos de funcionamento do Fundeb para EI encontram-se relacionados no quadro 4.

Quadro 4- Fatores de ponderação estabelecidos para as diferentes modalidades de atendimento na educação infantil no Fundeb (2007- 2009)

NÍVEL DE ENSINO	2007	2008	2009
Creche	0,80	-	-
Creche em tempo integral (pública)	-	1,10	1,10
Creche em tempo integral (conveniada)	-	0,95	0,95
Creche em tempo parcial (pública)	-	0,80	0,80
Creche em tempo parcial (conveniada)	-	0,80	0,80
Pré-escola	0,80	-	-
Pré-escola em tempo integral (pública)	-	1,15	1,20
Pré-escola em tempo parcial (pública)	-	0,90	1,00
Pré-escola em tempo integral (conveniada)	-	1,15	1,20
Pré-escola em tempo parcial (conveniada)	-	0,90	1,00

Fonte: Brasil/MEC/Inep (2011); Adaptada pela pesquisadora

Para Bassi (2011) e Santos (2015), os fatores de ponderação apenas refletem os acordos políticos estabelecidos pelo governo federal para a implantação do Fundeb, e não o custo real de manutenção desse nível de ensino. Mesmo assim, seria razoável que as creches recebessem o maior peso da escala de variação estabelecida. Sendo os custos da EI, em geral, superiores aos custos dos demais segmentos da Educação Básica, considera-se desnecessário

afirmar que uma criança matriculada em creche de tempo integral custa muito mais do que um aluno dos anos iniciais, uma vez que essa etapa requer materiais específicos para higiene, segurança, alimentação e infraestrutura, sobretudo das creches. É necessário, portanto, repensar os fatores de ponderação da creche e da pré-escola por parte do Ministério da Educação (MEC), que deve destinar mais recursos para a EI. Isto posto, a expansão do atendimento à infância está diretamente ligada à capacidade financeira e de recursos humanos de cada ente municipal.

Particularmente, importa registrar que a omissão do Estado em garantir a oferta de Educação Infantil com qualidade se deve, principalmente, ao fato de que, conforme já fora salientado na seção 3.1, durante muito tempo a criança pequena fora tomada sob a égide do amparo e da assistência. Por ser tratada durante muito tempo como amparo e não como um direito, o financiamento educacional deixou de contemplar a Educação Infantil, estabelecendo, ainda, um prazo de três anos a contar de 1996 para que todas as creches fossem integradas aos respectivos sistemas de ensino, sendo esse processo um tanto tardio, prejudicando a ampliação da oferta de EI às crianças de 0 a 3 anos de idade.

Com efeito, esse reconhecimento pela legislação da Educação Infantil como primeira etapa da educação básica demonstra um avanço importante em relação à responsabilidade do poder público, especialmente dos municípios, em garantir a oferta de vagas prioritariamente na Educação Infantil e ensino fundamental.

4.2 O AVANÇO DO PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Os avanços legais obtidos pela legislação vigente não foram suficientes, visto que, além dos tradicionais convênios do Poder Público municipal com instituições sem fins lucrativos para o atendimento em creches, novos arranjos vêm se desenhando. Ao analisar o processo de municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo, Adrião e Borghi (2008, p. 99-100) consideram que a

[...] tendência de consolidação de parcerias/convênios entre municípios paulistas e a iniciativa privada venha sendo induzida pelos processos de descentralização da educação pública paulista, cuja principal medida foi a municipalização do ensino fundamental introduzida no Estado de São Paulo mais enfaticamente a partir de 1996.

Cumprido salientar que esse processo se consolidou com a implantação do Fundef, ao priorizar o ensino fundamental e a ampliação das responsabilidades dos municípios. Em análise das consequências de políticas descentralizadoras para a oferta do ensino fundamental no

Brasil, Adrião (2009a) apresenta informações que indicam alterações nos padrões de oferta da educação básica na educação pública do estado de São Paulo gerando, assim, profundas mudanças tanto na problematizada divisão de responsabilidades entre estados e municípios quanto nas estratégias adotadas por estes últimos para arcar com tamanha responsabilidade. Somado a isso, a supracitada autora considera, ainda, a baixa capacidade tributária da maioria dos municípios brasileiros, que em face disso possuem uma relação de dependência econômica com outros entes federados, na medida em que necessitam de repasses advindos destes últimos para atender às demandas relacionadas à oferta educacional.

A propósito dessa discussão, Cury (2002) problematiza a política de privatização no âmbito da educação básica, ressaltando que o repasse de responsabilidades entre os escalões de poderes públicos sem o suporte financeiro adequado implica redução da capacidade de atendimento da demanda e acentua que, nesse âmbito, há sérios comprometimentos em relação à Educação Infantil e à educação de jovens e adultos, pois, para este autor, tais comprometimentos conduzem a uma apropriação por parte do setor privado, especialmente, por meio de parcerias, convênios ou terceirizações dos espaços que, por dever, deveriam ser ocupados pelo Poder Público.

Arelaro (2008) considera que a regulamentação do Fundeb contribuiu para a consolidação da tradição de convênios e parcerias entre o setor público e privado na oferta de EI, para o pouco empenho das esferas públicas em construir alternativas de atendimento diferentes das que vêm sendo consagradas como as mais ágeis e viáveis para o atendimento emergencial das crianças pequenas, assim como para a significativa desresponsabilização do Estado pelo atendimento educacional direto.

No âmbito da Educação Infantil, os processos de privatização foram fortalecidos pela política de financiamento da educação. Conforme apontam Oliveira e Borghi (2013), no período de vigência do Fundef houve aumento considerável no número de municípios paulistas que passaram a subsidiar instituições privadas para a oferta de Educação Infantil.

Adrião (2009b) chama a atenção para a pulverização da oferta da Educação Infantil e a caracteriza como uma das consequências da transferência de responsabilidade e gestão da educação para as pontas das esferas governamentais, responsáveis pelo surgimento de inúmeros arranjos que buscam responder às demandas educacionais (por acesso e qualidade), sendo redirecionadas a estruturas pouca aparelhadas e com insuficiência de recursos nos municípios. Diante disso, o MEC, a partir de um novo esforço de regulação, instituiu em 2007 um programa de apoio técnico e financeiro aos municípios com piores desempenhos, desde que aderissem às medidas de responsabilização (*accountability*) previstas no Termo de Adesão ao Plano de Metas

Compromisso Todos pela Educação. Além disso, o despreparo técnico dos municípios e o arcabouço legal que regula a gestão pública – como a Emenda Constitucional nº 19, aprovada em junho de 1998, e, no caso dos municípios, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/2000, que delimitou os gastos do poder público ao fixar em 60% dos orçamentos públicos os gastos com pessoal – servem de estímulo aos municípios pela terceirização dos serviços.

Contribuindo com essa discussão, Arelaro (2008) lembra que o financiamento da educação de crianças pequenas via convênios, em especial de crianças de 0 a 3 anos, é fruto de uma iniciativa proposta pela já referida EC nº 19/98, que reformou o Estado brasileiro, restringindo, assim, a sua ampliação, ao tempo em que introduziu, pela primeira vez na história republicana do país, o conceito de “público não-estatal” como expressão sinônima de interesses públicos, legitimando e incentivando propostas de contratos de gestão público-privada autorizando, dessa forma, a transferência de responsabilidades próprias do poder estatal para a esfera privada e com o investimento de recursos públicos.

Nesse contexto de Reforma do Estado, Peroni (2008) explica que as estratégias implantadas no país foram, principalmente, a reestruturação produtiva, a globalização, o neoliberalismo e a terceira via apontadas como resposta dos setores hegemônicos à crise do capitalismo, bem como a uma suposta ineficiência administrativa do Estado, considerado pelos capitalistas como centralizador e interventor, ao apresentarem como proposta a lógica gerencial e mercadológica. Tais reformas foram orientadas pelas mudanças no padrão de organização da sociedade capitalista, adaptadas para um conjunto de reformas que envolveram o Estado, o desenvolvimento e as políticas de cunho social. Logo, as reformas, implementadas em mais de uma década, não se deram isoladas e nem mesmo simultâneas.

Essa concepção é compartilhada também por Adrião e Borghi (2008), que identificam, ainda, três estratégias que têm orientado as reformas do Estado brasileiro, quais sejam: privatização, terceirização e publicização. Tudo isso se traduz na crescente ampliação dos processos de privatização da gestão de instituições públicas, mediante a mercantilização dos serviços educacionais nas mais diversas formas e modalidades, com o fortalecimento do papel da sociedade civil como espaço filantrópico, composto por empresários nacionais e de empresas multinacionais no Brasil (SILVA, PERONI, 2013).

Segundo Montaña (2008), esse movimento é orientado por uma lógica contraditória que se manifesta nas relações entre o público e o privado no contexto da sociedade capitalista, refletindo-se em características estruturais e fundantes de ordem burguesa que identifica, como primeira e central, a contradição entre a socialização da produção (como algo coletivo, público,

de massa) e a apropriação privada do seu produto (em poder dos capitalistas, fruto da exploração da força de trabalho alienado). Como segunda contradição público/privado, o referido autor observa uma oposição liberal entre liberdade (individual, negativa, formal) e igualdade e justiça social. Portanto, a concepção de liberdade dos liberais nas relações entre o público e o privado, concentra-se no aspecto negativo da liberdade, já que o Estado é visto como fonte de limitação em relação à liberdade. Assim, para o liberalismo, liberdade com igualdade são considerados valores antiéticos, na medida em que não se pode realizar plenamente um, sem limitar o outro. Desse modo,

[...] tal concepção (Negativa) de liberdade pressupõe a desigualdade entre os indivíduos (considerada como natural). Esta desigualdade, no entanto, não seria apenas “natural” para os liberais, mas necessária, sendo considerada como o motor do desenvolvimento social: a desigualdade, num contexto de concorrência (o livre mercado), motivaria as pessoas a se superarem e superarem seus concorrentes (MONTAÑO, 2008, p. 29).

Nesse contexto desigual, os mais capazes superariam os menos capazes, e ao Estado caberia o papel de corrigir as desigualdades por intermédio de ações públicas consideradas necessárias para alcançar graus de justiça social pelo seu caráter universalizante. Todavia, a intervenção do Estado é fortemente criticada pelo pensamento neoliberal, que percebe as diferenças entre os indivíduos como naturais e necessárias para o desenvolvimento econômico, por meio da concorrência e do livre-mercado.

Essa ordem social baseada no livre-mercado e na concorrência encontra-se alicerçada no modelo econômico dominante de desenvolvimento capitalista e na retórica neoliberal sobre liberdade individual, autonomia de ideias, responsabilidade pessoal. Nessa perspectiva, o Estado teria a função mínima de prover serviços que o mercado não pode fornecer e “as Igrejas, as instituições sociais, as organizações não-governamentais (ONGs) e outras deveriam encarregar-se de desenvolver, de forma focalizada, descentralizada, ações sociais que visassem atender às necessidades insatisfeitas pelo mercado” (MONTAÑO, 2008, p. 30).

Na terceira contradição público/privado, Montaño (2008) analisa o Estado como instrumento de reprodução da ordem, da garantia da propriedade privada e da acumulação do capital, sendo o Estado um instrumento de desenvolvimento de formas que objetivam à diminuição de desigualdade social. Nesse sentido, o Estado possui um duplo papel, pois ao mesmo tempo em que desenvolve uma função pública (diminuir as desigualdades sociais), desenvolve também uma função privada (garantia do *status quo*, da propriedade privada e da acumulação capitalista).

Na quarta e última contradição público/privado, o debate ideológico gira em torno da setorialização da realidade social em, pelo menos, três instâncias autônomas e dissociadas: 1) “primeiro setor (o Estado, a esfera pública, da política); 2) segundo setor (o mercado, a esfera privada, das atividades econômicas entre empresas e demais agentes econômicos); 3) terceiro setor (a sociedade civil, a esfera “pública não-estatal)” (MONTAÑO, 2008, p. 38).

Entre o segundo e o terceiro setores, existe atualmente a iniciativa pioneira do “Setor Dois e Meio”, um modelo especial e eficiente de gestão de empresas (que pertencem ao Segundo Setor) para gerar impacto social (finalidade do Terceiro Setor), criando um modelo inovador, denominado de “Empresa Social”. Nessa perspectiva, tal inovação procura demonstrar que uma empresa não necessita ter como fim exclusivo o lucro. Isso significa que uma empresa pode ser socialmente responsável e voltada para o terceiro setor, enquanto modelo de negócio, na medida em que seu objetivo pode ser atender a um especial interesse social. Assim, “o negócio social exige uma atividade cujos produtos e serviços produtivos e lucrativos estejam alinhados com objetivos sociais. Em outras palavras, que estejam focados na geração de impacto social positivo” (GRAZZIOLI, 2015, P.1). Exemplo de Setor Dois e Meio poderia ser uma Escola Comunitária que cobra uma taxa simbólica por aluno somente para o custeio referente à manutenção da escola e ao pagamento dos salários dos professores, sem, contudo, visar o lucro exagerado para o setor.

A setorialização da realidade social serve para escamotear o caráter contraditório, ainda mantido pelo Estado, qual seja, a socialização da produção e apropriação privada do produto, reforçando, assim, um Estado a serviço dos interesses do capital e, ainda, a transmutação da sociedade civil em terceiro setor, no qual as organizações públicas não-estatais protagonizariam voluntariamente a função social e constitucional do Estado, via filantropia (MONTAÑO, 2008).

Nessa via, Harvey (2011) discorre sobre a relação entre o papel do Estado e seus interesses a favor do capital, na medida em que impostos ou empréstimos fluem para os cofres do Estado e as funções desta instituição também se monetarizam, mercantilizam e finalmente privatizam. Assim, o Estado, mediante mecanismos legais, inclui a privatização do que antes eram considerados como recursos de propriedade comum (como a água e a educação).

A esse respeito, Peroni (2008) situa a discussão acerca da relação entre o público e o privado nas políticas educacionais, considerando o período do capitalismo na redefinição do papel do Estado. Com a redução das prestações sociais pelo Estado, a reformulação das concepções mentais do mundo pelos princípios neoliberais da liberdade individual, necessariamente incorporados no livre-mercado e no livre-comércio, exigiu a regressão do

Estado de Bem-Estar Social, enfraquecido pelas crises geradas pelo capitalismo a fim de mostrar a sua ineficiência.

Nesse âmbito, convém destacar que a expansão da política de convênios entre a esfera pública e a privada é uma resposta à ausência do Estado na oferta direta da Educação Infantil. Nas palavras de Adrião *et al* (2009b), esse formato de oferta implica total ausência do poder público no que se refere ao atendimento a essa etapa de ensino ou na coexistência de instituições públicas e privadas sem fins lucrativos subsidiadas por recursos públicos. Isso porque, de acordo com Correa e Adrião (2010), os convênios são alternativas de baixo custo que têm expandido, ocasionadas, por um lado, pela escassez de recursos públicos direcionados às entidades privadas, ainda que sem fins lucrativos, por outro, ao destinar cada vez mais recursos para essas instituições, mais o poder público se esquivava do seu papel de investir e ampliar sua rede própria.

Essa tendência se confirma em estudo desenvolvido por Bassi (2011, p. 122), sobre o financiamento da Educação Infantil em creches e pré-escolas públicas e conveniadas em seis capitais brasileiras, ao afirmar que era de se esperar que:

[...] as prefeituras, diante do elevado custo de manutenção das creches públicas, não coberto pelo FUNDEB, e da obrigação legal de atender à demanda crescente da população pela Educação Infantil, sejam induzidas a investir na expansão do convênio – menos oneroso para os cofres públicos, mas com a contrapartida de um atendimento precário.

Particularmente, importa ressaltar que o convênio não está relacionado à qualidade da educação, mas sim ao processo histórico de constituição da Educação Infantil no Brasil, cuja concepção foi a de que, para as classes sociais menos favorecidas, qualquer tipo de atendimento seria suficiente. Com efeito, os sistemas públicos de ensino fazem a opção pela oferta de vagas em creches e pré-escolas via instituições conveniadas, por considerarem alternativas de menor custo. Comporta realçar que esse processo não condiz com a realidade do município de Teresina-PI.

Consoante Adrião *et al* (2014), o avanço do processo de privatização da Educação Infantil no Brasil é uma tendência que vem se confirmando em vários municípios brasileiros por meio da transferência de subsídios públicos para instituições privadas pelos mais diversos tipos de arranjos e estratégias, como aquisição de Sistemas Privados de Ensino para redes públicas e adoção de assessorias privadas para a gestão da escola ou de redes públicas. A esse respeito, pesquisas recentes, realizadas por pesquisadores do Grupo de Estudos e Pesquisa em Políticas Educacionais (Greppe) vinculado à Universidade Federal de Campinas (Unicamp),

pontuam que, no início deste século, os estudos acerca da temática se acentuam, na medida em que novos arranjos são identificados, nos quais os subsídios públicos não se restringem a instituições sem fins lucrativos, mas abrangem instituições privadas com fins lucrativos (DOMICIANO, 2009; ADRIÃO et al, 2009a, 2009b; BORGHI; ADRIÃO; GARCIA, 2011; BORGHI; ADRIÃO; ARELARO, 2009). A exemplo disso, o Programa Bolsa Creche de Piracicaba³⁵ e o Programa de Atendimento Especial à Educação Infantil (PAEEI), popularmente conhecido como Programa “Nave-mãe”³⁶, objetos de estudos desenvolvidos por Domiciano (2009; 2016), respectivamente se constituem em modelos inovadores de parcerias, uma vez que incluem a subvenção pública a instituições privadas com fins lucrativos.

De acordo com o Censo organizado pela Rede Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife)³⁷, nos últimos dez anos (2008-2017), a presença de setores privados vinculados a grandes corporações atuando no campo educacional foi também identificada, já que a educação figura como o principal tema da Rede Gife, cujo levantamento apresenta crescimento de 11% no período (GIFE, 2016). Ainda de acordo com o referido censo, as ações executadas ou financiadas pelos associados Gife, apesar de estarem concentradas na região sudeste, apresentam uma tendência de descentralização territorial do investimento social realizado. O principal foco de atuação das iniciativas existentes envolve, em sua maioria, a capacitação de professores, seguida da adoção de materiais didáticos e livros, dentre outros investimentos como construção, reforma ou manutenção de escolas (ADRIÃO, 2017).

Outrossim, Adrião et al (2014) chamam a atenção para o surgimento de pesquisas recentes sobre a temática em estudo, as quais

[...]identificam novos arranjos, em que os subsídios públicos não se restringem a instituições sem fins lucrativos, mas também abrangem instituições particulares, com finalidades lucrativas. O Programa Bolsa Creche de Piracicaba, por exemplo, [...], ‘inova’ no modelo tradicional de parcerias, incluindo a subvenção pública a instituições privadas com fins lucrativos. (ADRIÃO *et al*, 2014, p. 132-133).

Esses novos arranjos ganharam corpo após a divulgação, em 2009, do documento “Orientações sobre convênios entre Secretarias Municipais de Educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta da Educação

³⁵ Programa que consiste na subvenção pública a instituições privadas com fins lucrativos com um formato de financiamento adotado para a ampliação da oferta de vagas à Educação Infantil, *stricto sensu* e, embora receba o nome de “Bolsa Creche”, financia tanto a creche quanto a pré-escola (DOMICIANO, 2016, p. 21).

³⁶ Trata-se da materialização da transferência da gestão de equipamentos públicos de Educação Infantil ao setor privado, com subsídio público, no município paulista de Campinas (DOMICIANO, 2016, p. 22).

³⁷ Rede que congrega o maior número de investidores privados em investimento social no Brasil (ADRIÃO, 2017, p. 25).

Infantil”. Tal documento constitui-se em instrumento de normatização, orientação e regulação dos convênios celebrados entre as prefeituras e essas organizações, cujo objetivo é:

Orientar secretarias e conselhos estaduais e municipais de educação nas questões referentes ao atendimento de crianças de zero a cinco anos de idade, realizado por meio de convênio da Prefeitura/Secretaria Municipal de Educação com instituições privadas, sem fins lucrativos, comunitárias, filantrópicas e confessionais (BRASIL, 2009).

Assim, os parâmetros legais para o repasse de recursos públicos da área educacional, definindo as obrigações das instituições conveniadas em relação ao serviço a ser prestado à população, foram decisivos na regulamentação da política de convênios. Isso se deve, certamente, ao reconhecimento da presença relevante dos convênios na gestão da política de Educação Infantil dos municípios e à necessidade de regulação pela política nacional (LIMA, SILVA, 2017). São essas políticas que vêm sendo implementadas no Brasil, mediante a utilização de uma série de arranjos ou estratégias como os convênios firmados entre o poder público e as entidades com e sem fins lucrativos, classificadas em: Comunitária, Confessional e Filantrópica, conforme Tabela 3 representativa a seguir:

Tabela 3- Matrículas em instituições de ensino infantil (creches e pré-escolas) da rede privada no Brasil (2006-2016)

	Comunitária	Confessional	Filantrópica
2006	115.620	10.786	453.423
2007	127.063	17.898	486.840
2008	166.200	26.576	483.192
2009	173.492	22.903	463.299
2010	148.113	24.526	468.827
2011	175.466	27.793	460.260
2012	125.747	10.418	433.292
2013	177.460	18.506	549.915
2014	175.441	16.856	570.236
2015	176.512	17.672	572.582
2016	173.522	18.452	577.920

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos microdados do Censo Escolar do Inep.

A Tabela 3 demonstra que, durante a série histórica demarcada na pesquisa (2006-2016), houve uma tendência de manutenção da política de convênios em nível nacional com crescimento progressivo nas instituições comunitárias e nas filantrópicas, sendo que esse aumento foi mais significativo a partir do ano de 2013, pós implementação do programa Brasil Carinhoso (BC), com a criação de ações intersetoriais de enfrentamento da pobreza que impactam a creche e prevê a antecipação dos recursos do Fundeb em 50% para os municípios que matriculem em creches as crianças do Programa Bolsa Família - PBF, conforme MP nº 570/2012.

A pesquisa intitulada “A Implementação da Política de Creches nos Municípios Brasileiros após 1988: avanços e desafios nas relações intergovernamentais e intersetoriais”, desenvolvida por Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz, em 2017, em 6 municípios brasileiros – Farias Brito-CE, Horizonte-CE, Sobral-CE, Tarumã-SP, Votuporanga-SP e Osasco-SP – constata que em 2012, 2.246 municípios aderiram a essa iniciativa (40% dos municípios brasileiros com 261.890 crianças atendidas, com o recebimento de R\$ 151.074.200,27 referentes à suplementação de 50% do Fundeb). Em 2015, havia 5.419 municípios (97%), com 636.711 crianças e o repasse foi de R\$ 405.749.012,69. As matrículas de crianças do Brasil Carinhoso representam 10%, 17%, 20% e 21% do total de matrículas do Censo Escolar no Brasil, em 2012 a 2015, respectivamente, indicando um aumento do acesso das crianças pobres devido à adesão dos municípios ao BC diferenciada nos estados. Ainda de acordo com o estudo, o Piauí foi o estado onde os municípios, proporcionalmente, mais ampliaram a quantidade de crianças inscritas no BC de 2012 a 2015 (409%) e Tocantins teve o menor crescimento (27%) no período (CRUZ, 2017).

4.3 A EVOLUÇÃO DO ATENDIMENTO NA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE TERESINA

Conforme dados do Censo Escolar/Inep/2017, no ano de 2016, foram matriculados na Rede Municipal de Educação de Teresina um total de 84.842 alunos, sendo 22.463 na Educação Infantil; 56.116 no Ensino Fundamental; 3.816 na Educação de Jovens e Adultos e 2.447 na Educação Especial. Para atender a esse contingente de alunos, a Semec contou com 4.777 profissionais da educação, nas seguintes funções: 2.902 professores; 235 pedagogos, 302 diretores e 1.218 servidores administrativos. As matrículas realizadas nessas etapas e modalidades, entre os anos 2006 e 2016, podem ser visualizadas na tabela a seguir:

Tabela 4- Número de alunos matriculados na rede pública municipal de Teresina entre os anos de 2006 a 2016*

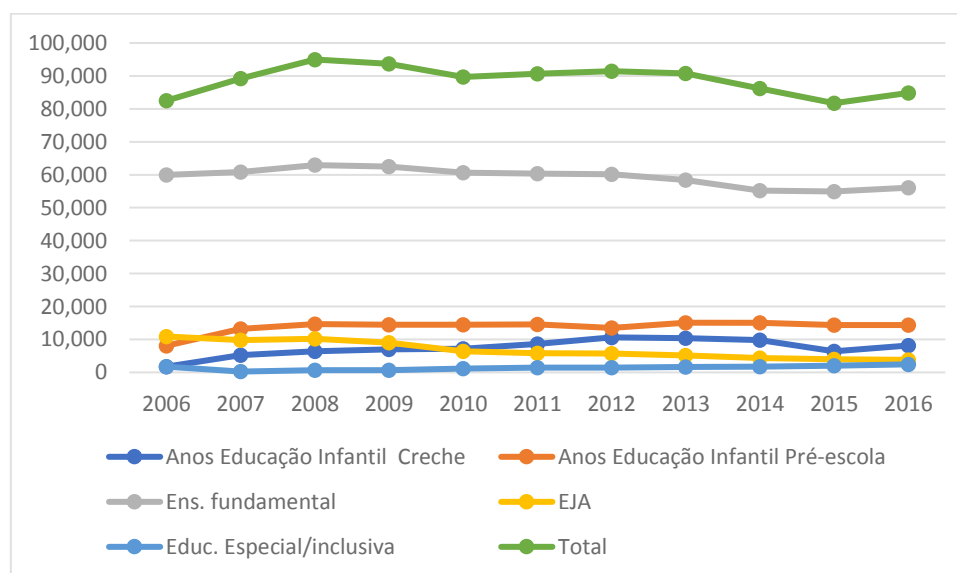
Anos	Educação Infantil		Ensino fundamental	EJA	Educação Especial/Inclusiva	Total
	Creche	Pré-escola				
2006	1.746	8.103	59.981	10.905	1.787	82.522
2007	5.202	13.180	60.809	9.773	255	89.219
2008	6.413	14.715	62.934	10.244	685	94.991
2009	6.952	14.519	62.454	9.059	653	93.637
2010	7.145	14.487	60.592	6.362	1.127	89.713
2011	8.657	14.554	60.299	5.861	1.496	90.667
2012	10.634	13.504	60.139	5.691	1.454	91.422
2013	10.391	15.087	58.430	5.190	1.690	90.788
2014	9.779	15.012	55.234	4.363	1.788	86.176
2015	6.400	14.417	54.933	3.965	2.019	81.734
2016	8.125	14.338	56.116	3.816	2.447	84.842

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos microdados do Censo Escolar do Inep.

* A escolha desse recorte foi definida levando-se em consideração dados de oferta antes da implementação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e como data máxima de recorte desta pesquisa, o ano de 2016, data-limite para a universalização da etapa pré-escolar, tendo como recorte temporal o período compreendido (2006-2016).

Para demonstrar as informações apresentadas na tabela 4 com maior precisão, no Gráfico 1, é possível visualizar o nível de universalização das etapas e modalidades de ensino dentro da rede pública municipal.

Gráfico 1- Número de alunos matriculados na rede pública municipal de Teresina entre os anos de 2006 e 2016



Fonte: Elaborado a partir dos microdados do Censo Escolar do Inep.

Em conformidade com o gráfico 1, é possível verificar acentuado crescimento na oferta do ensino fundamental na rede municipal de Teresina. Contudo, as metas nacionais definidas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, Lei nº 13.005/2014, no Plano Estadual de Educação do Piauí (PEE), Lei nº 6.733/2015 e no Plano Municipal de Educação

(PME) de Teresina, Lei nº 4.739/2015, definem entre outras metas relacionadas à universalização do atendimento à educação básica, bem como proposições concernentes aos mecanismos indutores de municipalização, como o financiamento para essa etapa da educação presentes em ambos os planos. Considerado articulador do Sistema Nacional de Educação, o PNE 2014-2024 garantiu previsão do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para o seu financiamento, contando com a exigência da vinculação de recursos, bem como com a ampliação da percentagem de aplicação do Produto Interno Bruto (PIB), impondo como medida racional a sua aplicação e a consequente universalização e qualidade do ensino (FRANÇA, 2014). Entretanto, observa-se que, mesmo com todo o aparato legal em torno da educação básica, o ensino fundamental apresenta, comparado com os demais níveis e modalidades da educação básica, a evidente universalização deste nível da educação que até 2006 era considerado prioridade tanto para o Governo Federal quanto para os estaduais e municipais em termos de financiamento público.

Em relação à oferta da Educação de Jovens e Adultos (EJA), verifica-se que mesmo após a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), longe de alcançar as metas propostas no PME 2015-2025, as matrículas, nessa modalidade de ensino, caíram progressivamente na última década 2006-2016, série histórica da pesquisa (TERESINA, 2015).

Contudo, estabeleceu-se como meta de erradicação do analfabetismo tanto no novo Plano Nacional de Educação 2014-2024 quanto no PME de Teresina (2015-2025), acompanhar e reverter esse quadro por meio de estratégias como a integração da EJA com a educação profissional (BRASIL, 2014).

Sobre a Educação Especial inclusiva, observamos um crescimento significativo durante a série histórica em análise, indo ao encontro do que preconiza o PME 2015-2025, que apresenta tendência de crescimento no número de pessoas com deficiências, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, sobretudo na Educação Infantil, com crianças que frequentam a creche e a pré-escola da rede pública municipal, projetando, dessa forma, a universalização dessa modalidade. Contudo, o Observatório do PNE 2014-2024 atesta que não há dados para o monitoramento dessa meta, não permitindo, portanto, reunir informações que possibilitem o acompanhamento do processo de inclusão da população de 4 a 17 anos na Educação Básica (TERESINA 2015; BRASIL, 2014).

Considerando o processo histórico de negligência por parte do poder público e a consequente exclusão das pessoas com necessidades educacionais especiais, a Educação Especial/inclusiva passou a constar como uma das metas do PNE 2014-2024 e,

Estadual	8	8	6	5	2	1	0	0	0	0	0
Municipal	123	150	176	176	176	178	177	175	179	177	178
Privada	110	146	136	132	131	127	124	123	120	121	125
Total	241	304	318	313	309	306	301	298	299	298	303

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos microdados do Censo Escolar do Inep.

A Tabela 5 enumera a quantidade de estabelecimentos de Educação Infantil no município de Teresina, por dependência administrativa, indicando que houve um crescimento progressivo na quantidade de estabelecimentos na rede pública municipal, tanto no segmento creche quanto no segmento pré-escola (considerando que creche e pré-escola funcionam num mesmo espaço, denominado de CMEI), no período correspondente à série histórica da pesquisa (2006-2016), ao passo que, na dependência administrativa privada, houve um decréscimo na pré-escola no mesmo período e na creche privada aumentou em média 68,75% no mesmo período, com destaque para o ano de 2016, no qual o município contava com 81 creches.

Em âmbito Nacional e Estadual, apresentamos o quantitativo de estabelecimentos de Creches e Pré-Escolas, considerando a série histórica demarcada na pesquisa (2006-2016), visualizados na Tabela 6 a seguir:

Tabela 6- Total de estabelecimentos de Educação Infantil no Brasil e no Piauí

Creche											
Localidade	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Brasil	34.679	38.784	41.151	43.030	45.938	48.642	52.665	56.019	58.616	63.221	65.249
Piauí	829	1.147	1.172	1.346	1.459	1.478	1.608	1.698	1.888	1.994	2.046
Total	35.508	39.931	42.323	44.376	47.397	50.120	54.273	57.717	60.504	65.215	67.295
Pré-Escola											
Localidade	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Brasil	107.375	104.323	106.458	106.563	106.436	106.292	107.791	107.320	107.533	105.985	106.204
Piauí	3.475	3.849	3.984	3.976	3.879	3.887	3.921	3.702	3.458	3.266	3.218
Total	110.850	108.172	110.442	110.539	110.315	110.179	111.712	111.022	110.991	109.251	109.422

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos microdados do Censo Escolar do Inep.

Numa perspectiva macro, é possível verificar um crescimento significativo no número de estabelecimentos do segmento creche na Tabela 6, tanto em nível nacional quanto estadual, podendo indicar que a transferência de parte dos estabelecimentos filantrópicos e comunitários aos municípios e estados brasileiros, tradicionalmente sob responsabilidade da área de Assistência Social para a área da Educação, contribuiu com esse aumento, sugerindo assim, um substancial espaço para ampliação da oferta em creches.

Em conformidade com Santos (2015), esse crescimento deve-se, entre outros fatores, à indução à municipalização da EI presente na LDB n° 9394/96, que em seu ar. 89 determinou que todas as creches e pré-escolas que viessem a ser criadas após três anos da promulgação dessa lei deveriam integrar-se aos respectivos sistemas de ensino. Dessa forma, os gestores

Estadual	0	86	22	18	96	37	66	0	0	0	0
Municipal	1.746	5.202	6.413	6.952	7.145	8.657	10.634	10.391	9.779	6.400	8.125
Privada*	3.425	1.915	1.606	2.251	1.630	1.736	2.188	2.536	2.798	3663	3.788
Total	5.171	7.203	8.041	9.221	8.871	10.430	12.888	12.927	12.577	10.063	11.913
Pré-Escola											
Dependência Administrativa	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Federal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Estadual	590	456	374	303	116	56	0	0	0	0	0
Municipal	8.103	13.180	14.715	14.519	14.487	14.554	13.504	15.087	15.012	14.599	14.600
Privada*	17.184	9.232	8.914	9.090	9.189	8.792	8.087	8.199	9.084	8437	8121
Total	25.877	22.868	24.003	23.912	23.792	23.402	21.591	23.286	24.096	23.036	22.721

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos microdados do Censo Escolar do Inep.

* No cálculo das matrículas em instituições privadas, estão incluídas as que pertencem a rede conveniada: comunitárias, confessionais e filantrópicas.

Verificamos que houve uma progressão nas matrículas tanto no segmento creche quanto no segmento pré-escola da rede municipal de Teresina, aproximando-se dos números já apresentados na Tabela 6 - Total de Estabelecimentos de Educação Infantil no Brasil e no Piauí, cujo crescimento foi significativo, sobretudo após a implementação do Fundeb em 2007, passando a contemplar toda a Educação Infantil no financiamento público da educação. Porém, conforme Santos (2015), deve-se levar em consideração que, apesar dos ganhos que o Fundeb trouxe para a EI, ainda há muito que avançar.

O fato da implantação desse fundo ter sido de maneira gradativa, constitui-se em uma limitação no tocante à evolução do atendimento, visto que, em 2007, apenas 1/3 (um terço) das matrículas da EI foram contabilizadas para o recebimento do Fundeb; em 2008 foram 2/3 (dois terços), e em 2009, 100%. Compreende-se, dessa forma, que muitos municípios tiveram que se conter em termos de ampliação de suas redes de atendimento à infância, tendo que se adaptar ao escalonamento imposto pelo fundo. Assim, para qualquer tentativa de expansão da rede durante o período, foi necessário que os municípios articulassem repasse do fundo, recursos próprios do tesouro municipal e outras parcerias (SANTOS, 2015).

A aprovação da Emenda Constitucional nº 59/09, que estabelece a obrigatoriedade da Educação Básica a partir da pré-escola (4 e 5 anos), também contribuiu com a ampliação do atendimento, apesar de o segmento creche ter sido penalizado com essa medida. Visto a não prioridade em investimentos devido à sua ausência no patamar de obrigatoriedade, perderam no aspecto da universalização.

Em Teresina, essa questão pode ser exemplificada a partir de dados sobre as matrículas de crianças de 0 a 3 anos de idade. Entre 2009 e 2012, as matrículas avançaram, respectivamente, de 6.952 para 10.634. Apesar disso, de 2013 a 2016, houve um decréscimo no acesso, passando de 10.391 para 8.125 matrículas e em 2015 destaca-se uma queda brusca nas

matriculas de creches, chegando apenas a 6.400 matrículas (INEP, 2017). Essa queda vai de encontro com a meta 1 do PME de Teresina, cuja proposta é ampliar a oferta de creches de modo a atingir, no mínimo, 35% até seu quinto ano de vigência e um total de 80% até o final do decênio (TERESINA, 2015).

Observamos, ainda, na esfera municipal que, especialmente na etapa correspondente à pré-escola (4 e 5 anos), houve acentuado crescimento no período compreendido entre os anos de 2012 a 2014, indicando que a Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012 já citada na seção 3, que dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da Educação Infantil, tenha refletido nesse atendimento. Ao compararmos o atendimento na esfera municipal em 2013 na creche com o atendimento nesse mesmo segmento na esfera estadual, constatamos uma regressão nas matrículas municipais, apesar do processo de municipalização que transferiu as creches do estado para o município está em processo de consolidação.

O Censo Escolar de 2010 constata, no município de Teresina, uma cobertura do atendimento escolar de 8.871 matrículas, na faixa etária de 0 a 3 anos, de uma população de 46.915 (Pnad, 2010), o que corresponde a uma taxa de escolarização líquida de 18,9%. No mesmo ano, a taxa de escolarização líquida é de 66,2% na faixa etária de 4 a 5 anos, de uma população de 35.954 (Pnad, 2010). Essa nova realidade da Educação Infantil impactou significativamente o número de matrículas em estabelecimentos municipais, conforme a Tabela 7.

4.3.1 Convênios, despesas, frequência

Na Tabela 8, apresentamos as matrículas na Educação Infantil (Creches e Pré-escolas) em instituições conveniadas, distribuídas em Comunitárias, Confessionais e Filantrópicas no período entre os anos de 2006 e 2016.

Tabela 8-Matrículas em instituições de educação infantil conveniadas (creches e pré-escolas) da rede privada de Teresina

Ano	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Comunitária	83	838	805	874	850	579	348	162	518	247	208
Confessional	115	128	205	193	152	0	0	0	0	0	0
Filantrópica	4.280	4.315	4.403	3.195	3.199	2.826	2.621	2.745	12.763	17.577	11.701
Total	4.478	5.281	5.413	4.262	4.201	3.405	2.969	2.907	13.281	17.824	3.072

Fonte: Elaborado pela pesquisadora com base nos microdados do Censo Escolar do Inep.

Observamos que houve regressão no atendimento da rede conveniada de Teresina, especialmente nas instituições comunitárias e confessionais, atestando, assim, uma perda significativa nesses espaços, sobretudo no período entre 2011 e 2016, reduzindo em 178,36% o número de matrículas em creches e pré-escolas, respectivamente. Já nas instituições filantrópicas, houve oscilações nas matrículas com aumento crescente no período entre 2014 e 2015 equivalente a 37,71% significando um aumento substancial de matrículas, o que pode estar relacionado a ampliação de convênios apoiados na Lei nº 12.722/ 2012, que prevê o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da Educação Infantil, contribuindo dessa forma com a expansão desse atendimento.

Nessa direção, Alves e Silva (2014, p. 153) analisam o contexto de implantação do projeto neoliberal nos anos 1990 e seus efeitos na reforma do Estado, que implicaram a introdução de processos de privatização de serviços apoiados no discurso da necessidade de melhorar a eficiência e a eficácia das instituições públicas. Assim é que, no âmbito da EI, esses processos “assumiram uma peculiar sistemática de operacionalização. Esse fato ocorreu, principalmente, devido à sua materialização por meio da adoção de convênios celebrados entre os poderes públicos e as empresas/instituições filantrópicas.” Para esses autores, o que se vê, atualmente, é uma nova modalidade que se caracteriza por um modelo de escola estruturada no público, mas com o paradigma de gestão da empresa privada.

Com o propósito de compreender a ampliação da oferta de Educação Infantil no município de Teresina a partir das políticas desenvolvidas para essa etapa da educação, identificamos, por meio dos extratos dos Diários Oficiais do município, um conjunto de ações, programas e projetos, alguns deles tidos como soluções educacionais, que dentre outros objetivos visam contribuir com o processo de expansão da oferta de Educação Infantil no município. Aliado a essa expansão, soma-se, ainda, um crescente investimento financeiro, no segmento EI, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 9- Categorias de despesas constantes nos contratos firmados pela Semec no período – 2006 a 2016

Categoria	Total R\$	Legenda
CME	R\$104.525.212,07	MDP - Material Didático e Pedagógico
CRA	R\$59.882.430,70	CRA - Construção Reforma e Ampliação
LOC	R\$26.975.830,17	ADCRA - Aditivo de CRA
MDP	R\$22.853.272,17	CONV - Convênio
CEMP	R\$16.677.350,99	CME - Contrato De Merenda Escolar
CONV	R\$12.816.413,54	MEXPD - Material de Expediente/
MEXPED	R\$8.388.913,70	Consumo

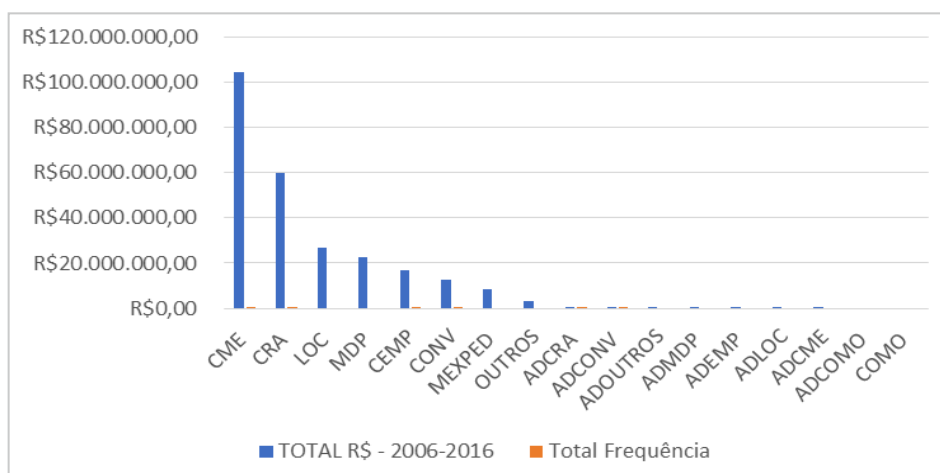
OUTROS	R\$2.947.879,38	ADEMP - Aditivo de Equipamento e Material Permanente
ADCRA	R\$703.817,90	LOC - Locação
ADCONV	R\$623.311,00	CEMP – Contrato e Equipamento e Material Permanente
ADOUTROS	R\$267.470,00	COMO - Comodato
ADMDP	R\$30.371,29	ADMDP - Aditivo de MDP
ADEMP	R\$10.927,84	ADCOMO - Aditamento de Comodato
ADLOC	R\$4.111,80	ADMEXPD – Aditivo de Material de Expediente
ADCME	R\$394,70	
ADCOMO	R\$0,00	
COMO	R\$0,00	

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, com base nos Diários Oficiais do Município de Teresina (TERESINA, 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016).

Para descrição e análise dos dados apresentados na tabela 9, dividimos as despesas em 9 categorias e seus respectivos aditivos, que ao todo são 8. Os dados revelam que, no decorrer de 11 anos, foram celebrados 475 contratos distribuídos em: 100 contratos de Merenda Escolar; 102 de construção, reforma e ampliação; 33 de locação; 21 de material didático e pedagógico; 48 contratos de equipamentos e material permanente; 126 contratos de convênios; 16 contratos de material de expediente e consumo; 25 contratos outros e 4 contratos de comodato. Já os aditivos de contratos totalizam 162 distribuídos em: 84 aditivos de Construção Reforma e Ampliação; 58 Aditivos de Convênios; 2 Aditivos de Contratos Outros; 1 aditivo de material didático e pedagógico; 3 aditivos de equipamentos e material permanente; 11 Aditivos de Locação; 1 Aditivo de Contrato de Merenda Escolar e 2 aditivos de comodato.

Os gastos para a efetivação e manutenção dos contratos entre a Semec, as conveniadas e as empresas, considerando a frequência e o valor dos contratos no intervalo de tempo correspondente a 11 anos (2006 a 2016), são ilustrados no Gráfico 2 a seguir.

Gráfico 2- Despesas contratuais com a educação infantil em valores nominais



Fonte: Elaborado pela pesquisadora, com base nos Diários Oficiais do Município de Teresina (TERESINA, 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016).

O Gráfico 2 demonstra que houve um volume elevado de repasses, com destaque para as categorias Contrato de Merenda Escolar (CME) e Contrato de Reforma e Ampliação (CRA), algo em torno de 100 milhões e 60 milhões, respectivamente. Em relação à categoria CME, particularmente, importa ressaltar que tal volume de recursos é atribuído não somente às despesas de merenda escolar com a Educação Infantil, mas também a outras etapas de ensino atendidos pela rede municipal de educação de Teresina (Ensino Fundamental, EJA e Educação Inclusiva), visto que nos contratos referente à aquisição de merenda escolar extraídos dos Diários Oficiais do município tais despesas encontram-se agregadas dificultando, com isso, a discriminação e identificação dos valores correspondentes à etapa em estudo.

Os extratos do Diário Oficial do Município de Teresina demonstram que, no período entre 2014 e 2016, o volume de recursos investidos em CRA foi equivalente a R\$ 49.154.320,25 correspondente 82,08 % do montante de R\$ 59.882.430,70, total investido no período de 2006 a 2016. Os gastos com CRA, sobretudo entre os de 2014 a 2016, são atribuídos, em grande parte, aos repasses de recursos oriundos do FNDE para a Construção de prédios escolares do programa federal Proinfância, já caracterizado em seção anterior. Conforme a frequência com que cada categoria se apresenta, em termos quantitativos, destacaram-se as categorias a saber: convênio, reforma e ampliação e contratos de Merenda escolar, em primeiro, segundo e terceiro lugar, respectivamente, seguidas de Contratos de equipamentos e material permanente, locação, contratos outros, material didático-pedagógico e material de expediente, conforme visualizamos na tabela a seguir:

Tabela 10- Frequência das categorias constantes nos contratos firmados pela Semec no período 2006 a 2016

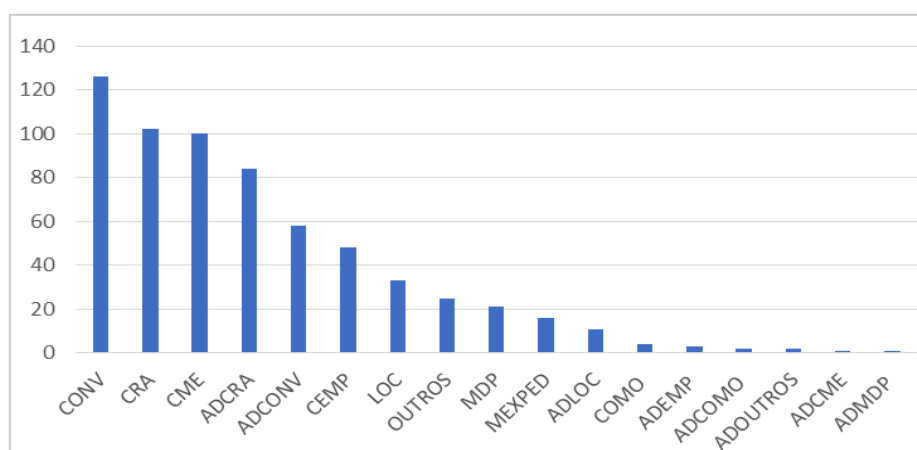
Categoria	Frequência	Legenda
CONV	126	
CRA	102	MDP - Material Didático e Pedagógico
CME	100	CRA - Construção Reforma e Ampliação
ADCRA	84	ADCRA - Aditivo de CRA
ADCONV	58	CONV - Convênio
CEMP	48	CME - Contrato de Merenda Escolar
LOC	33	MEXPD - Material de Expediente/Consumo
OUTROS	25	ADEMP - Aditivo de Equipamentos e Material Permanente
MDP	21	LOC - Locação
MEXPED	16	CEMP - Contrato de Equipamento e Material Permanente
ADLOC	11	COMO - Comodato
COMO	4	ADMDP - Aditivo de MDP
ADEMP	3	ADCOMO - Aditamento de Comodato
ADCOMO	2	ADMEXPD – Aditamento de Material de Expediente
ADOUTROS	2	

Categoria	Frequência	Legenda
ADCME	1	
ADMDP	1	

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, com base nos Diários Oficiais do Município de Teresina (TERESINA, 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016).

Conforme a tabela 10, a categoria predominante foi a de Convênio, totalizando 126, seguido de CRA com 102, CME com 100, ADCRA com 84, ADCONV com 58, ocupando as 5 primeiras posições e totalizando 475 contratos, acrescidos das demais categorias que representam algo em torno de 167 contratos. Dentre estes últimos contratos, um deles chama a atenção, por se tratar de uma iniciativa adotada no município de Teresina, bem como de outras capitais brasileiras como Fortaleza e Florianópolis. Em estudo realizado por Marcos Edgar Bassi, intitulado “Financiamento da Educação Infantil em seis capitais brasileiras”, entre os anos de 2007 a 2009, a iniciativa foi denominada pelas equipes das Secretarias de Educação por “municipalização”, com significado diferente do atribuído à descentralização da gestão do atendimento educacional de uma esfera pública mais abrangente para os municípios. Trata-se de contratos de comodato e de cessão de uso; as instituições filantrópicas cedem para a gestão das Secretarias de Educação seus equipamentos e os espaços em que antes atendiam matrículas por meio dos convênios. Essa foi uma forma que o poder público encontrou de ampliar o escopo da ação estatal no âmbito de sua responsabilidade, indicando a possível regularização do atendimento de Educação Infantil, na medida em que o recenseamento dessas matrículas assegura aos municípios recursos financeiros adicionais provenientes do Fundeb e da esfera federal (BASSI, 2011).

Gráfico 3- Frequência das categorias



Fonte: Elaborado pela pesquisadora, com base nos Diários Oficiais do Município de Teresina (TERESINA, 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016).

O Gráfico 3 ilustra a frequência das categorias constantes nos contratos firmados pela Semec no período – 2006 a 2016, indicando que a categoria de Convênio foi a que com maior frequência pontuou, totalizando 126 contratos entre o municípios de Teresina e as instituições privadas sem fins lucrativos (Comunitárias, confessionais e filantrópicas), sendo que os anos de 2009 e 2010 foram o que mais pontuaram, ambos com 22 e 25 convênios, cujo aporte de recursos foi de R\$705.550,31 e R\$ 2.686.541,67 respectivamente, o que em números percentuais corresponde a 5,50% e 20,96% do total de R\$ 12.816.413,54 em despesas com convênios, conforme ilustrado na Tabela 9, significando que a quantidade de convênios não implica mais recursos investidos em Educação Infantil. Os indicadores sinalizam, ainda, que o aumento na quantidade de convênios em 2008 e 2010 pode estar relacionado, num primeiro momento, aos efeitos da implementação do Fundeb e num segundo momento à aprovação da EC nº 59/09, que dispõe sobre a obrigatoriedade da Educação Básica a partir da pré-escola (4 a 5 anos), induzindo os municípios ao conveniamento com o objetivo de ampliar a oferta e cumprir o que determina a legislação.

Nesse âmbito, julga-se necessário analisar as formas de subsídios da EI nas redes municipais de educação, previstos na Lei nº 11.494/07 (Fundeb), ao admitirem que as matrículas na EI, em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público para atendimento em creche, de crianças de até 3 anos de idade, poderiam ser incluídas no cálculo das matrículas para essa etapa da educação, prevendo ainda que, em um prazo de 4 anos, essa mesma regra seria aplicada em pré-escolas no atendimento às crianças de 4 e 5 anos (SILVA, KLINKE, 2014).

4.3.2 Repasses, subvenções sociais, financiamento

A distribuição de recursos públicos pelo Fundeb, via transferências para os Estados, o Distrito Federal e os municípios constituem repasse de verba federal pela União a estes entes federados, que repassam a instituições de ensino. Assim sendo, o poder público redistribuirá os recursos, conforme os critérios específicos a cada convênio, às instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas, sem fins lucrativos, que tenham celebrado convênio com o poder público.

Com a aprovação da Emenda Constitucional nº 53 (EC/53/06), que criou o Fundeb, abrangendo a Educação Infantil e permitindo o financiamento do setor privado com subsídios públicos, esse processo se intensificou, já que a referida emenda admitiu, ainda, a inclusão do segmento creche (crianças de até 3 anos de idade) no cômputo das matrículas efetivadas nos

municípios, via convênio com instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas (ARELARO, 2008).

Nesse sentido, destacamos um aspecto considerado relevante, que foi a passagem da coordenação nacional da política dos convênios da Assistência Social para a Educação (BRASIL, 2009), bem como o financiamento da Educação Infantil incluindo as creches, o que impactou a oferta dessa etapa da educação básica por meio da rede conveniada.

Em relação ao financiamento da Educação Infantil, vale ressaltar que o percentual de repasse provenientes dos recursos do Fundeb, repassados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios às instituições conveniadas a ser aplicado pelo município, na forma dos convênios firmados, é referente à parcela de 40% do Fundeb.

É importante salientar que conforme prevê o Art. 3º do Decreto nº 6.253 de 13/11/2007, dentre os critérios estabelecidos, existem aqueles de ordem geral, como o número de matrículas. Desse modo, a transferência de recursos, referentes às matrículas em instituições conveniadas, é realizada para os Estados, Distrito Federal e Municípios com base no número de crianças dos segmentos de creche, pré-escola, Educação Infantil e especial, informados no último Censo Escolar, da seguinte forma: Município - matrículas em creche, pré-escola e educação especial; Estado - matrículas na educação especial; Distrito Federal - matrículas em creche, pré-escola e educação especial (ALVES, 2012).

As instituições municipalizadas por convênios se caracterizam como sendo instituições do terceiro setor (entidades conveniadas com o poder público), envolvendo 14 entidades que mantêm parceria com o município de Teresina, por intermédio de convênios diversos, sendo beneficiadas com as subvenções sociais, conforme tabela a seguir. A Tabela expressa o investimento financeiro por meio de subvenções destinadas pelo município de Teresina às referidas instituições conveniadas (creches).

Tabela 11 - Subvenções sociais

Ano	Categoria	Valor	Variável	Conveniada
2014	CONV	2.408.477,64	SUBVSOC	Fundação Nossa Senhora da Paz
2016	CONV	2.259.940,80	SUBVSOC	Fundação Nossa Senhora da Paz
2010	CONV	1.246.920,30	SUBVSOC	Clube de Mães do Povoado Tapuia – CMPTAPUIA
2016	CONV	1.089.428,86	SUBVSOC	Fundação Antônio Dante Civiero – Funaci
2011	CONV	965.443,50	SUBVSOC	Clube de Mães da Santa Maria das Vassouras
2016	CONV	193.938,48	SUBVSOC	Centro Integrado da Criança e do Adolescente Cordeiro do Reino – Cincacre
2015	CONV	178.800,00	SUBVSOC	Centro Integrado da Criança e do Adolescente Cordeiro do Reino – Cincacre
2011	CONV	177.000,00	SUBVSOC	Fundação Nossa Senhora da Paz

Ano	Categoria	Valor	Variável	Conveniada
2013	CONV	177.000,00	SUBVSOC	Fundação Nossa Senhora da Paz
2010	CONV	165.656,93	SUBVSOC	Fundação Francisco Falcão de Carvalho - Fundaf
2011	CONV	134.995,00	SUBVSOC	Fundação Nossa Senhora da Paz
2015	CONV	124.800,00	SUBVSOC	Escola Materno Infantil Padre Pedro Arrupe
2010	CONV	113.226,80	SUBVSOC	Fundação Nossa Senhora da Paz
2014	CONV	98.778,68	SUBVSOC	Fundação Antônio Dante Civiero - Funaci
2014	CONV	67.500,00	SUBVSOC	Centro Social Satélite (CSS)
2013	CONV	64.663,84	SUBVSOC	Fundação Antônio Dante Civiero - Funaci
2016	CONV	54.000,00	SUBVSOC	Centro Social Satélite – CSS –
2011	CONV	52.000,00	SUBVSOC	Fundação Antônio Dante Civiero - Funaci
2011	CONV	44.874,11	SUBVSOC	Fundação Antônio Dante Civiero - Funaci
2010	CONV	43.003,31	SUBVSOC	Fundação Antônio Dante Civiero - Funaci
2011	CONV	26.865,80	SUBVSOC	Ação Social Arquidiocesana - ASA
2010	CONV	25.365,91	SUBVSOC	Ação Social Arquidiocesana - ASA
2014	CONV	13.000,00	SUBVSOC	Escola Materno Infantil Padre Pedro Arrupe
2013	CONV	12.000,00	SUBVSOC	Escola Materno Infantil Padre Pedro Arrupe
2011	CONV	10.000,00	SUBVSOC	Escola Materno Infantil Padre Pedro Arrupe
2011	CONV	9.987,70	SUBVSOC	Centro Integrado da Criança e do Adolescente Cordeiro do Reino (Cinacacre)
2010	CONV	9.363,22	SUBVSOC	Centro Integrado da Criança e do Adolescente Cordeiro do Reino (Cincacre)
2010	CONV	9.295,85	SUBVSOC	Centro de Assistência e Educação Luterano
2011	CONV	8.536,83	SUBVSOC	Centro Social Pedro Arrupe
2010	CONV	8.006,14	SUBVSOC	Centro Social Pedro Arrupe filial da Associação nacional de instrução
2010	CONV	7.819,51	SUBVSOC	Associação Madre Cabrini das Missionárias do Sagrado Coração de Jesus
2011	CONV	6.983,76	SUBVSOC	Associação Madre Cabrini das Missionárias do Sagrado Coração de Jesus
2013	CONV	5.625,00	SUBVSOC	Centro Social Satélite (CSS)
2015	CONV	4.500,00	SUBVSOC	Centro Social Satélite (CSS)
2011	CONV	4.200,00	SUBVSOC	Associação Beneficente das Senhoras da Cidade Satélite
2011	CONV	3.105,40	SUBVSOC	Centro Social Satélite (CSS)
2010	CONV	2.250,00	SUBVSOC	Centro Social Satélite (CSS)
2010	CONV	2.250,00	SUBVSOC	Associação Beneficente das Senhoras da Cidade Satélite
2011	CONV	1.728,65	SUBVSOC	Associação dos Cegos do Piauí (ACEP)
2010	CONV	1.620,56	SUBVSOC	Associação dos Cegos do Piauí (ACEP)
2012	CONV	500,00	SUBVSOC	Associação Comunitária dos Moradores do Bairro São Pedro

Fonte: Elaborado pela pesquisadora, com base nos Diários Oficiais do Município de Teresina (TERESINA, 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015; 2016).

Como pode ser observado na tabela acima, fica claro que, somente com as escolas conveniadas, o gasto foi de R\$ 9.833.452,58 durante o período entre 2006 e 2016. Com relação aos valores recebidos por meio das subvenções, quem mais se beneficiou foi a Fundação Nossa Senhora da Paz, instituição Filantrópica sem fins lucrativos que, mediante o convênio celebrado com a PMT, recebeu durante o período de 2006 a 2016 o valor correspondente a R\$

5.270.640,24. Contudo, tal instituição oferece Educação Infantil e Ensino Fundamental. Importa destacar que o período de maior repasses de recursos foi entre 2010 e 2016, sugerindo que após implantação da obrigatoriedade da etapa de 4 e 5 anos e a aprovação do PME (2015), o município tenha ampliado os convênios com as instituições filantrópicas sem fins lucrativos, visando com isso cumprir o que determina a EC nº 59/09 e o referido plano que estabelece metas de universalização da etapa pré-escolar até 2016 e o atendimento de 50% até o 5º ano de vigência do plano e de 80% até o final do plano.

Nesse âmbito, ao analisar as condições das creches públicas, Oliveira (2016) apresenta dados dos Censos Escolares de 2007 e 2014 sobre as unidades de Educação Infantil públicas e conveniadas com o poder público localizadas em áreas urbanas e rurais, considerando variáveis como tipo de edificação, dependências e equipamentos, a partir dos parâmetros oficiais que orientam o funcionamento dessas instituições, quais sejam: “Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (2006a)” e os “Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (2009)”, já mencionados na seção 2.3, ambos desenvolvidos com o apoio da Coedi da Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC. Após análise dos dados, o autor constatou, tanto em 2007 quanto em 2014, uma situação mais precária entre as unidades rurais, sobretudo as municipais. Já em relação à rede conveniada urbana, o estudo apresenta percentuais mais elevados, quando comparados aos da rede municipal, em relação a parque infantil, berçário e banheiro adequado às crianças pequenas; porém, em contrapartida, pouco mais de um quinto dos seus estabelecimentos não fornecem alimentação escolar.

Oliveira (2016) acrescenta, ainda, que esse conjunto de informações, especialmente as dos Censos Escolares, indicam que, de certa forma, as condições materiais das creches públicas e conveniadas brasileiras com o poder público têm melhorado nos últimos anos. Contudo, os dados disponíveis são bastante limitados, impossibilitando, assim, uma avaliação que leve em conta as orientações dos parâmetros do MEC e um acompanhamento da ampliação do acesso à Educação Infantil pública que vem ocorrendo de forma mais acelerada.

É oportuno destacar que a política de fundos implementada no país, especialmente o Fundeb, representa significativo avanço para a educação infantil, tendo em vista que tal política proporciona, além da ampliação da oferta de vagas, a melhoria da estrutura física dos prédios escolares, bem como a política de formação continuada de professores que atuam nesse segmento da educação.

Comporta salientar que a política de fundos contribuiu com a ampliação do modelo de atendimento via convênios. Tal modelo vem impulsionando as redes municipais de educação a

precarizar o atendimento educacional, sem, contudo, preocupar-se com a qualidade dos prédios escolares e as condições mínimas de atendimento educacional.

5 MATERIALIZAÇÃO E GESTÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NA REDE PÚBLICA DE EDUCAÇÃO DE TERESINA

A redemocratização do Brasil, que tem a Constituição Federal de 1988 como marco, inaugura um momento importante na Educação Infantil, quando esta passa a ser inserida no campo da Educação. Posteriormente, a LDB (1996) reforça essa responsabilidade na medida em que direciona a incumbência desse segmento da educação para os municípios, conforme discussão já levantada no subitem 2.4 deste relatório de pesquisa. Esse ambiente se constitui em uma forma diferente de se pensar a Educação Infantil a partir de um processo de descentralização administrativa com responsabilização por parte dos municípios.

Conforme Abrúcio (2010), a descentralização interligada à municipalização se constitui em um dos grandes pilares presentes na Constituição de 1988, apresentando pontos importantes, como: a preocupação com a dinâmica federativa, de modo a combater a desigualdade; preocupações em torno da cooperação intergovernamental e da definição de um raio importante de ações federais como agente nacional. No campo da Educação Infantil, a descentralização poderia dar mais visibilidade, mais atenção, de modo a corrigir as distorções e o aprimoramento dos modelos de gestão. Entretanto, a municipalização decorrente da descentralização apresenta modelos díspares, na medida em que resultados negativos também foram produzidos, entre os quais se destacam:

A dependência financeira ou a escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos; baixa capacidade administrativa, o que implica dificuldade para formular e implementar os programas governamentais, mesmo quando há dinheiro federal ou estadual envolvido; e os males que atrapalham a democratização dos municípios, como o clientelismo, a “prefeiturização” (isto é, o excesso de poder nas mãos do prefeito), o pouco interesse em participar politicamente e/ou de controlar os governantes (ABRÚCIO, 2010, p. 46-47).

Diante desse posicionamento, percebemos que a heterogeneidade entre os municípios pode resultar em desigualdades intermunicipais, conseqüentemente, na municipalização da Educação Infantil, cabendo uma reflexão em torno das capacidades político-administrativas dos municípios na efetivação e na qualidade desse processo.

Em vista disso, a municipalização da Educação Infantil no município de Teresina foi iniciada a partir da aprovação, em 2003, do Plano Decenal de Educação para Teresina – (PDET). Priorizou o atendimento, em 10 anos, de 60% das crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos e de 100% das crianças de 4 (quatro) a 6 (seis) anos na Educação Infantil e considerou a necessidade de universalização do atendimento às crianças de zero a seis anos, visando ao seu

desenvolvimento global e harmônico em relação aos aspectos sociais, afetivos e motores, assegurando a garantia de habilidades e ampliação da oferta, de modo a atender à demanda manifesta.

Avançando nesse processo de municipalização, a partir de 2003, o PDET definiu creche e pré-escola não somente como um direito da criança, mas também da família de compartilhar a educação de seus filhos em equipamentos sociais. No referido plano, creche e pré-escola ganharam um caráter educacional e não mais assistencial, bem como a necessidade de criar condições para a expansão do atendimento e melhoria de qualidade integrando as funções de cuidar e educar.

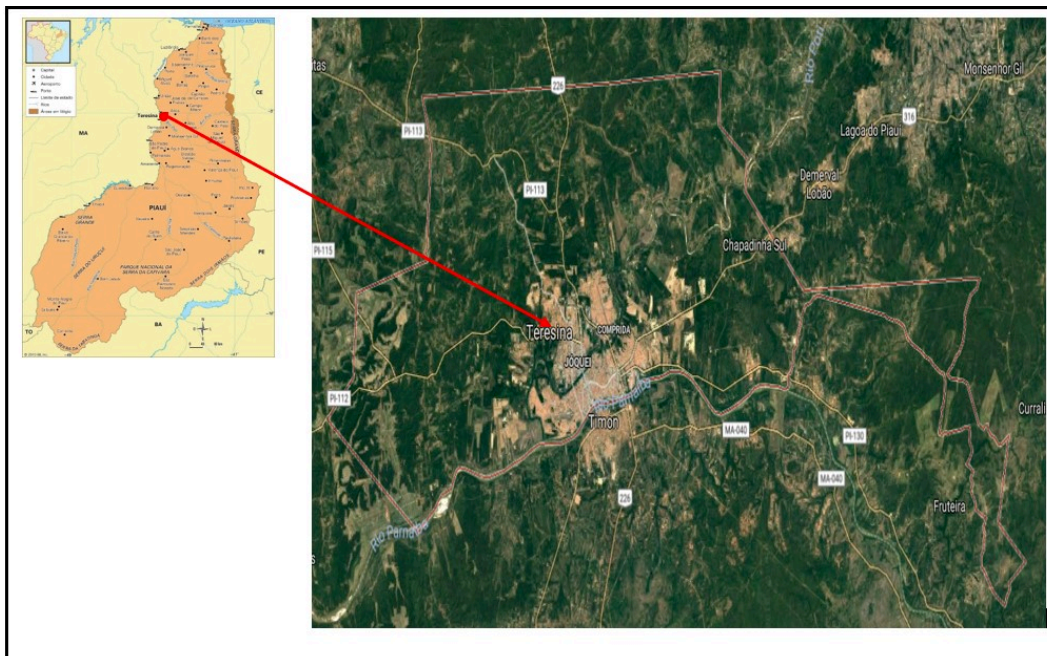
Nesta seção, contextualizamos o perfil do município de Teresina no estado do Piauí, considerando população, características socioeconômicas, organização educacional e político-administrativa. As informações apresentadas, inicialmente, compreendem desde aspectos geográficos da cidade até o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), a partir de três dimensões: longevidade, educação e renda. Para a construção deste cenário, foram levantados os dados demográficos, socioeconômicos e educacionais para os quais empreenderam-se, num primeiro momento, consultas aos *sites* governamentais com o intuito de levantar indicadores educacionais divulgados pelos governos Federal, Estadual e Municipal.

Na sequência caracterizamos a Rede Pública Municipal de Educação de Teresina, com o foco na Educação Infantil. A criação e regulamentação do Sistema Municipal de Educação, a transferência das creches da Semcad e Semtcas para a Semec.

Em seguida, fizemos uma análise acerca da organização da gestão das políticas de Educação Infantil no município de Teresina a partir dos pilares: Planejamento, Formação, Avaliação, Monitoramento e Currículo. Para cada pilar, tivemos a participação voluntária do gestor/a responsável, identificados pelas siglas: AT – Assessora Técnica (Pilar Planejamento); GF – Gerente de Formação (Pilar Formação); GA – Gerente de Avaliação (Pilar Avaliação); GM – Gerente de Monitoramento (Pilar monitoramento) e GEI – Gerente de Educação Infantil (Pilar Currículo).

5.1 O MUNICÍPIO DE TERESINA

Figura 1- Localização de Teresina



Fonte: Google Earth - Escala: 0 – 4790m

O município de Teresina³⁸, cenário da pesquisa, é a capital do Estado do Piauí. Localiza-se na região centro-norte do Estado e meio-norte do Nordeste brasileiro, ocupa uma área de 1.392 km², sendo 236,64 km² na área urbana e 1.155,36 km² na rural, respectivamente, 17% e 83% da área total (TERESINA, 2016).

De acordo com o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010, a população era de 814.230 habitantes, com estimativa de 850.198 habitantes para 2017 e densidade demográfica de 584,94 hab./km². Entre 2000 e 2010, a população de Teresina cresceu a uma taxa média anual de 1,41%, representado um aumento populacional considerável, se comparado ao levantamento realizado em 2000, quando contabilizava 715.360 habitantes. Nesta década, a taxa de urbanização do município passou de 95,69% para 94,27% (IBGE, 2018).

Com relação aos dados socioeconômicos, o PIB per capita de 2015 foi de R\$ 20.879,75, com percentual das receitas oriundas de fontes externas de 2015, correspondente a

³⁸O município está agrupado no Território de Desenvolvimento Entre Rios. Fundação CEPRO. *Piauí em Números*. Teresina, 8 ed. 1. Situação socioeconômica – Piauí. Disponível em: <www.cepro.pi.gov.br/>. Acesso em: 14 mar. 2019.

65%. IDHM - Teresina é 0,751, em 2010, o que situa esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799).

A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é Longevidade, com índice de 0,820, seguida de Renda, com índice de 0,731, e de Educação, com índice de 0,707. Teresina ocupa a 526^a posição entre os 5.565 municípios brasileiros. Nesse *ranking*, o maior IDHM é 0,862 (São Caetano do Sul – São Paulo) e o menor é 0,418 (Melgaço – Pará). Esses indicadores resultam de pesquisa realizada, entre os anos 1991, 2000 e 2010, pelos seguintes órgãos: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); e Fundação João Pinheiro (FJP). Tais informações estão à disposição para consulta no *site* Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (ADHB), e são baseadas, exclusivamente, nos Censos Demográficos realizados de dez em dez anos pelo IBGE (Ipea; FJP; Pnud, 2018).

No que se refere, especificamente, ao IDHM educacional, Teresina apresentou, em 1991, índice de 0,308, obtendo uma classificação considerada como de nível baixo, conforme a faixa de desenvolvimento humano. Já em 2000, com 0,488, o município atingiu o nível médio; em 2010, com 0,707, alcançando, portanto, nível alto, elevando, assim, o seu IDHM. Nos últimos 20 anos, é possível verificar que o IDHM cresceu algo em torno de 129%. Todavia, para atingir o patamar máximo de qualidade, classificado como muito alto, Teresina precisa alcançar os valores máximos determinados pela faixa de desenvolvimento humano entre 0,800 e 1,000 pontos, correspondendo a um crescimento, de pelo menos, 13,15% (Pnud; Ipea; FJP, 2018).

A respeito da classificação do município em relação ao IDHM educacional considerando a escala (baixo, médio e alto), convém ressaltar que tal classificação considera os seguintes indicadores: proporção de crianças e jovens frequentado ou tendo completado ciclos educacionais em idade escolar; indicador sobre a expectativa de anos de estudo da população em idade escolar; indicador de escolaridade da população adulta, compreendendo as etapas ensino fundamental, ensino médio e ensino superior (Pnud; Ipea; FJP, 2018).

Desta feita, é possível identificar um notório crescimento no que se refere aos indicadores educacionais no município de Teresina. No entanto, esse crescimento não assegura a garantia da oferta educacional com qualidade social e referenciada. Destarte, para a obtenção de dados mais precisos, deve-se empreender uma investigação mais detalhada acerca das políticas e da sua execução no contexto da rede de educação pública de Teresina-PI.

5.2 A REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE TERESINA-PI: ÊNFASE NA EDUCAÇÃO INFANTIL

A rede pública municipal de ensino de Teresina foi reconhecida como tal a partir da instituição do Sistema Municipal de Educação (SME). Assim sendo, a rede municipal de ensino, pautada na CF/88, regulamenta em seu artigo 211, §2º, ser prioridade do município atuar no Ensino Fundamental e Pré-Escolar. A LDB nº 9.394/96, no seu artigo 11, inciso V, reafirma ser incumbência do Município a oferta da Educação Infantil em Creches e Pré-Escolas; pela Lei Estadual nº 5.101/1999, que dispõe sobre o sistema de ensino no estado do Piauí, prevê-se nos artigos 22 e 23 como incumbência do Poder Público Municipal a oferta da Educação Infantil em creches e pré-escolas, podendo, ainda, estabelecer planos de colaboração com o Poder Público Estadual para garantir a sua viabilização. A Lei Orgânica do Município de Teresina estabelece, no inciso III do artigo 213, que o município manterá o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade (SOUSA, 2014).

O Sistema Municipal de Educação³⁹ foi regulamentado em 14 de abril de 2000, pela Lei nº 2.900, integrando a Semec como órgão administrativo e o referido sistema como órgão colegiado da Rede Municipal de Ensino, composta pelas instituições de ensino fundamental e de Educação Infantil mantidas e administradas pelo Poder Público Municipal; da Rede Privada, integrada pelas instituições de Educação Infantil mantidas e administradas pela iniciativa privada, normatizadas e autorizadas pelo CME (Lei nº 2.900/2000).

No entanto, o Município de Teresina, respaldado na legislação vigente, vem implementando ações no sentido de atender ao que preceitua a lei, objetivando mudar o quadro em que se configurava a realidade local, ou seja, mesmo a Semec oferecendo turmas de Educação Infantil, a maior oferta pertencia à Semcad, em parceria com a Semtcas, portanto, como o próprio nome indica, vinculadas à área da assistência (TERESINA, 2007).

Para atender ao que a legislação vigente preconiza, em 2006, deu-se início ao processo de transição da Educação Infantil da Semcad e Semtcas para a Semec, por meio do Decreto nº 6.403, de 20 de junho de 2005, que instituiu e nomeou os membros da Comissão Especial para a análise e acompanhamento da transição da Educação Infantil entre estas secretarias. Para o atendimento das crianças de Educação Infantil, em Creches/ Pré-Escolas Comunitárias e

³⁹ [...] na base do uso difuso do conceito de sistema na educação está, como já se mostrou, a noção de que o termo “sistema” denota conjunto de elementos, isto é, a reunião de várias unidades formando um todo. Daí a assimilação do conceito de sistema educacional a conjunto de unidades escolares ou de rede de instituições de ensino (SAVIANI, 2014).

Filantrópicas, foram firmados convênios com 37 (trinta e sete) instituições com investimentos em manutenção e na área de formação continuada (TERESINA, 2008).

Outra ação efetivada na transição desse nível de Ensino para a Semec deu-se mediante a celebração de um Contrato de Gestão firmado entre as secretarias supracitadas, em 03 de fevereiro de 2006, que prevê a execução de ações voltadas à manutenção e desenvolvimento da Educação Infantil no município de Teresina. A repactuação desse termo foi formalizada mediante a assinatura do Termo Aditivo datado de 03 de fevereiro de 2007, que altera o prazo de vigência do referido Contrato por mais 12 (doze) meses (TERESINA, 2007).

Com uma estrutura organizada em gerências, a Semec como órgão da administração direta concentra sua oferta na Educação Infantil, no ensino fundamental, na educação de jovens e adultos (EJA) e na educação especial/inclusiva, presta assistência ao educando e aos gestores escolares. Dentro dessa estrutura organizacional, uma das gerências está voltada para a Educação Infantil, foco dessa investigação. Cada gerência é subdividida em coordenações e divisões e ainda, pelas Instituições de Educação denominadas de Centro Municipal de Educação – Cmei (SOUSA, 2014); (TERESINA, 2017).

O Quadro 5, a seguir, apresenta o atendimento da Educação Infantil no município.

Quadro 5- Disposição da oferta de educação infantil em Teresina

NIVEIS DE ENSINO	DIVISÕES	IDADE
Creche	Berçário	6 (seis) meses completos ou a completar até 31 de março
	Maternal I	2 (dois) anos completos ou a completar até 31 de março
	Maternal II	3 (três) anos completos ou a completar até 31 de março
Pré-escola	1º Período	4 (quatro) anos completos ou a completar até 31 de março
	2º Período	5 anos (cinco) anos completos ou a completar até 31 de março

Fonte: Teresina (2018); adaptado pela autora.

Essa organização é fruto das alterações promovidas ao longo da última década do século XXI, que teve como marco a Lei nº 11.274/06, já explorada na seção 2 deste relatório de pesquisa, cujo objeto foi a extensão do ensino fundamental de oito para nove anos de duração e que teve como consequência direta a redução do tempo de duração da Educação Infantil, configurando um efeito cascata de mudanças que incidiram sobre a gestão municipal da educação. Do ponto de vista pedagógico, tais medidas causaram polêmicas, tendo em vista a falta de clareza sobre a idade exata em que as crianças deveriam ser aceitas no primeiro ano do EF e sobre o treinamento em serviço para que os professores se preparassem para os alunos mais novos; tampouco houve esclarecimento aos pais sobre os motivos dessa mudança, nem a adaptação de prédios, equipamentos, mobiliários e materiais escolares.

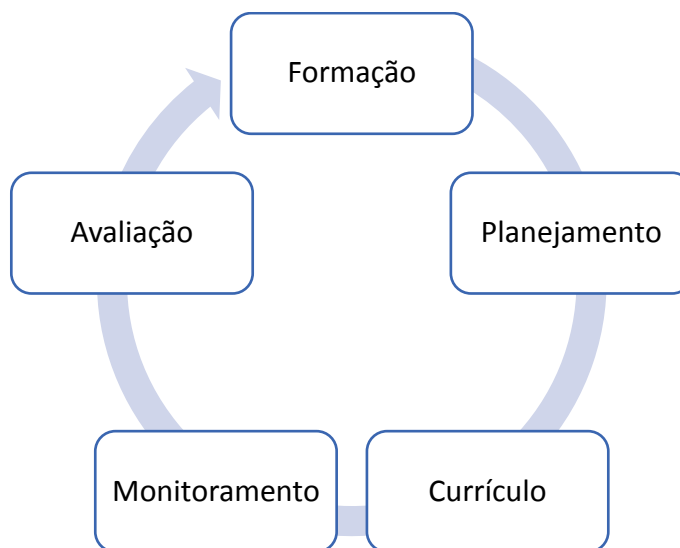
Outra medida que causou impacto nessa organização da oferta foi a Emenda Constitucional nº 59/09, que modificou a definição de educação obrigatória. As principais modificações introduzidas foram que a obrigatoriedade fica definida segundo o critério da idade do aluno e não mais pelo critério da etapa de ensino correspondente. Com efeito, segundo a lei, as famílias ficam obrigadas a matricular seus filhos na pré-escola, quer o desejem ou não. Ademais, é inescusável destacar que, no Brasil, um dos efeitos que o conjunto dessas medidas parece causar é a tendência de crianças cada vez mais jovens serem deslocadas para as etapas seguintes da educação, sem que as escolas e as práticas educativas sejam antes adaptadas para as especificidades de sua faixa etária.

No município de Teresina, as matrículas novas para Berçário, Maternal I e Maternal II só deverão ser realizadas com autorização prévia da Secretaria Municipal de Educação, conforme estabelecido no Plano Municipal de Educação de Teresina, Lei nº 4.739/2015/, Meta 1 (Estratégias 1.10; 1.14 e 1.15) (Portaria nº 757/GAB/Semec) (TERESINA, 2018).

5.3 A ORGANIZAÇÃO DA GESTÃO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE TERESINA

Conforme anunciado nos pressupostos metodológicos desta pesquisa, de cunho qualitativa e considerando a necessidade de se construir um referencial exploratório mais abrangente do objeto em estudo, o qual envolve questões relacionadas ao modelo de gestão adotado pelo município de Teresina na implementação das políticas públicas voltadas para a Educação Infantil, faremos, ainda, uma análise descritiva-interpretativa dos dados da realidade por meio de entrevistas semiestruturadas destinadas ao registro das falas das/os técnicas/os lotadas/os na Secretaria Municipal de Educação - Semec e no Centro de Formação Prof. Odilon Nunes (anexo da Semec) acerca da gestão das políticas de EI.

A gestão da Política Municipal de Educação de Teresina está embasada em cinco Pilares: Planejamento, Formação, Avaliação, Monitoramento e Currículo. Para proceder à coleta de dados, a compilação e a análise das informações coletadas, orientamo-nos pelos pilares já mencionados. Para cada pilar, tivemos a participação voluntária do gestor/a responsável, identificados pelas siglas: Assessora Técnica (AT); Gerente de Formação (GF); Gerente de Avaliação (GA); Gerente de Monitoramento (GM) e Gerente de Educação Infantil (GEI).

Figura 2- Mapeamento categorial

Fonte: Teresina (2019); adaptado pela autora

5.3.1 Planejamento

O ato de planejar é uma atividade própria do ser humano que, consciente ou inconscientemente, faz parte do desejo de toda pessoa. Embora nem todas as ações diárias do ser humano sejam delineadas em etapas de execução, isso porque já fazem parte da sua rotina, quando deseja realizar uma atividade mais sistematizada faz-se necessário o uso de um conjunto de procedimentos para que seja possível a sua execução; assim, é imprescindível algum tipo de planejamento.

Conforme retrata Arruda e Nóbrega (2013, p. 526), “historicamente, a prática do planejamento vem sendo articulada com o mundo da produção capitalista, o qual tem rápida evolução”. Por esse motivo, há uma busca constante por estratégias de organização e planejamento visando a acompanhar esse processo produtivo.

No campo educacional, planejar implica orientar-se por concepções de sociedade, de pessoa, de educação, de cidadania, sendo essas concepções o que orientam o conjunto das decisões políticas. Assim sendo, o planejamento direciona a agenda governamental nas instâncias constitutivas de poder, e, desse modo, nas etapas de formulação, de implementação e de avaliação, devendo abranger as instâncias nacional, estadual, municipal e escolar (GUEDES, BARBALHO, 2016).

Segundo Guedes e Barbalho (2016), o planejamento possui uma dimensão política e outra técnica. A dimensão política alinha as decisões em meio a interesses conflitantes,

possibilitando o controle social das ações estatais. Já a dimensão técnica, contribui para organizar a agenda governamental, contemplando prioridades econômicas, políticas e sociais, em face aos problemas rumo ao desenvolvimento econômico.

Sobre esse aspecto, é importante ressaltar que as agências de cooperação internacional e organismos multilaterais exerceram um papel importante na implantação do planejamento econômico e educacional brasileiro, em diversos momentos da história do país. Desse modo, o planejamento tornou-se prioridade nos países que seguem a matriz capitalista, oligopolista e expansionista, sob influência norte-americana, como também nos países que seguem o modelo de desenvolvimento alinhado com o Estado Soviético (GUEDES, BARBALHO, 2016).

No caso do Brasil, a política de planejamento buscou caminhos diversos, orientados por modelos que vão do planejamento centralizado e autocrático até as políticas das décadas de 1980 e 1990 que foram desenhadas a partir de duas vertentes de gestão pública: a democrática, originária dos movimentos sociais inseridos no processo de redemocratização do país e a de cunho gerencial, oriunda dos ideais neoliberais.

Esse contexto é profundamente marcado pela adoção de formas mais flexíveis de planejamento e de gestão, alinhados com os novos ordenamentos mundiais voltados à administração pública. Nesse cenário, ganham força as propostas de descentralização administrativa, voltadas para a gestão das políticas públicas, disseminando-se a ideia de planejamento estratégico como o meio ideal para se obter a eficácia e a eficiência dos serviços (ARRUDA, NÓBREGA, 2013).

É nesse ambiente que a Semec vem, desde 2001, efetivando sua missão institucional orientando-se por um planejamento estratégico, instrumento que comporta as diretrizes e ações estabelecidas no sentido da melhoria contínua da Rede Pública Municipal de Ensino. O Planejamento Estratégico da Secretaria (PES) tem se consolidado como uma metodologia gerencial que vem permitindo à instituição estabelecer a direção a ser seguida no sentido da uma gestão para resultados de forma consistente e sustentável (TERESINA, 2019). Isso se confirma na fala da entrevistada:

Sim, a Educação Infantil, ela é um dos níveis de ensino que a prefeitura tem concentrado esforços, e claro, uma das etapas é o próprio planejamento para haver essa expansão, que a gente tem o compromisso de expandir esse atendimento da Educação Infantil de zero a três, a gente ainda tá no processo ainda inicial. Então dentro do planejamento da secretaria a Educação Infantil tá presente tanto no planejamento estratégico, que aqui a gente tem esse planejamento, que realizamos a 18 anos. A gente começou em 1999...em 2001?! junto com o fundo escola, PDE escola, então dentro desse planejamento a gente tem uma meta específica da Educação Infantil, junto a esses alunos. Onde temos uma meta para o primeiro período, para o segundo período, e no plano de suporte temos ações específicas para a Educação

Infantil, que envolve a questão da formação do professor, que envolve o apoio do material com o livro didático, porque aqui a gente tem uma parceria para trabalhar a questão do livro didático, tem a própria questão do acompanhamento, monitoramento de desempenho desses alunos da avaliação. E não só avaliação externa, mas também o próprio acompanhamento da superintendente (AT: 27/09/19).

Nesse trecho da fala, fica evidente a perspectiva gerencialista de estabelecimento de metas, controle através do monitoramento e avaliação previstos no Planejamento Estratégico - PES. Ressaltamos, ainda, que tal Planejamento se situa num contexto em que a prática do planejamento ganha um enfoque descentralizado, na medida em que as orientações gerais previstas no PES indicam o norte que a organização deve seguir descentralizando as ações específicas para um plano de suporte.

Então o planejamento da secretaria perpassa, pois a Educação Infantil está presente no micro, que seria o estratégico da secretaria, no plano municipal da educação, que a gente tem uma meta específica da ampliação. Então o plano da secretaria, ela é alinhada com o plano municipal, que está em consonância com o plano estadual, a gente também tem dentro do PP tem o plano plurianual que tem ações específicas que trata da expansão de atendimento das crianças, dentro do plano perpassa o atendimento, expandir essas matrículas, mas expandir com qualidade. Que seria a parte do ensino, a parte da Educação Infantil propriamente dita. E aí a gente conversando aqui, a gente lembra que a gente também tem o investimento na construção de creches, centros municipais que atendem tanto creches quanto escolas. Onde fizemos adesão ao PAR, e a gente vem investindo na construção em parceria com o governo federal através do Proinfância, com uma contrapartida da prefeitura para investir na construção desses centros, para haver uma ampliação desse atendimento. Então, assim, dentro do planejamento da secretaria é uma peça fundamental nessas ações voltadas para a Educação Infantil (AT: 27/09/19).

O trecho da fala acima demonstra que, muito embora o planejamento estratégico – pautado nos princípios da economia, eficiência e eficácia, venha se constituindo como um instrumento importante nas orientações governamentais, no contexto da prática, este tipo de planejamento convive com o planejamento participativo, como é o caso dos Planos Estadual e municipal de educação. O planejamento participativo, enquanto metodologia de trabalho, pode constituir a base para o trabalho coletivo no âmbito das organizações.

Quando questionada sobre os indicadores que pautam a elaboração do Planejamento Estratégico e a meta concernente à Educação Infantil, a entrevistada esclarece que:

A gente usa a questão do atendimento, da aprovação, a gente tem a questão da distorção, o próprio Saethe, que é o sistema de avaliação de Teresina, níveis de leitura e de escrita também são indicadores, o Ideb também é um indicador, então quando a gente pensa em geral do planejamento para a educação a gente trabalha com esses indicadores, de ampliação de atendimento, na qualidade, quando a gente pensa na qualidade a gente utiliza o do Ideb, Saethe, o próprio... quando a gente fala no Ideb a gente já tá relacionando o Saeb que é a Prova Brasil, pois é ele que gera esse indicador, e o nosso próprio que é o Saethe e as nossas avaliações mais internas que entra a

questão da aprovação, reprovação, distorção, que a gente tem baixado bastante nesses últimos anos de planejamento estratégico, a gente tem baixado bastante, a gente conseguiu nesses últimos 18 anos ou até mais porque a gente conseguiu baixar de 40 a 44% para 6% nos iniciais, então assim, esses são os indicadores principais (AT: 27/09/19).

O trecho da fala revela uma gestão pública com foco nos resultados através da política de avaliação externa implantada pelo município desde o início dos anos de 2000, porém no segundo período da Educação Infantil existe desde 2014, utilizada pela Secretaria para mensurar o desempenho dos alunos. No que diz respeito à avaliação, Afonso (2011, p. 88-89) assinala que “no cotidiano das instituições educacionais há sempre modos informais de *accountability*, mas são os sistemas formais que tem vindo a ganhar importância. Um sistema formal de *accountability* consiste em mensurar e codificar padrões de resultados e prever determinadas consequências quando se atingem ou não esses resultados”. O autor afiança que a informação é quantitativamente crescente e os métodos de mensuração são os testes estandarizados. Nesse sentido, essa formalização da *accountability* tem relações com o Estado-avaliador emergente e com a disseminação de uma nova gestão pública onde a definição prévia de objetivos de aprendizagem e sua mensuração e quantificação são aspectos centrais. Destarte, algumas formas de *accountability* em educação têm sido estruturadas baseadas em resultados dos testes estandarizados no âmbito de avaliações externas (GUIMARÃES; MORGADO, 2016).

Sobre as metas e estratégias definidas no Planejamento Estratégico, no âmbito da Educação Infantil, a entrevistada assim se pronuncia:

Ela tá dentro da estratégia de implementar as práticas pedagógicas e avaliativas para melhorar o desempenho dos alunos. Então, dentro dessa meta global, entra tanto a Educação Infantil que é elevar o desempenho dos alunos como meta, elevar o índice de aprovação também dos alunos do ensino fundamental. Ela perpassa também a meta de realizar a avaliação de aprendizagem de 100% dos alunos da Educação Infantil e Pré-escola, ela tá envolvida em duas estratégias... (Inaudível). Então assim, ela tá dentro do objetivo de assegurar a melhoria da qualidade do desempenho, que perpassa pela estratégia 1, que é implementar as práticas pedagógicas e avaliativas para melhorar o desempenho dos alunos... tem duas metas específicas como eu te disse, a meta 1.1 de elevar o desempenho desses alunos, a questão aqui, a gente adotou um dos critérios... que, não é o único, mas é um que a gente pode avaliar a aprendizagem desses alunos de escrita, de leitura e escrita no final do primeiro período e do segundo período, que não é o único teor de avaliação, mas é o que a secretaria tem utilizado para acompanhar esse desempenho, mas junto com isso tem o acompanhamento das superintendentes, que também é uma efetivação do planejamento. Porque o que é planejado a gente também avalia o que há através do acompanhamento das superintendentes do diretor, da própria gerência de Educação Infantil, então assim, é tudo interligado, a gente separa o planejamento, formação, currículo e monitoramento, mas na verdade tudo isso é interligado, a gente não consegue fazer dissociado de nenhum dos outros pilares. (AT: 27/09/19).

O trecho da entrevista demonstra grande preocupação em relação ao cumprimento de metas relacionadas ao desempenho dos alunos na leitura e na escrita por meio de práticas avaliativas, conforme destaca a entrevistada “Ela tá dentro da estratégia de implementar as práticas pedagógicas e avaliativas para melhorar o desempenho dos alunos”, evidenciando a interligação entre os pilares planejamento, avaliação, formação, currículo e monitoramento. Em conformidade com o que relata a entrevistada, o planejamento gira em torno de ações que visam melhorar a prática pedagógica dos professores a fim de que esses consigam desenvolver estratégias de ensino que reflitam melhores aprendizagens dos alunos na Educação Infantil.

Na fala da entrevistada, é possível verificar que a Semec adota mecanismos modernos de gerenciamento cujo foco é medir para gerenciar, denotando, assim, uma função do município centrada na gerência e no controle, como bem pontuam Arruda e Nobrega (2013).

Sobre essa questão, Dourado (2007, p. 942) considera que uma gestão educacional articulada deve ter por norte uma concepção ampla de gestão que leve em consideração “a centralidade das políticas educacionais e dos projetos pedagógicos das escolas, bem como a implementação de processos de participação e decisão nessas instâncias, balizados pelo resgate do direito social à educação e à escola, pela implementação da autonomia nesses espaços sociais”.

5.3.2 Formação

Historicamente, a formação docente na área de Educação Infantil tem sido tratada de forma precária ou inexistente, principalmente à destinada aos que trabalham em creches, área onde ainda é comum a atuação de leigos. Isso se dá pelo fato de a sociedade brasileira se constituir em um quadro de desigualdades sociais entre as diversas e antagônicas classes sociais, com uma concepção assistencialista, tradicionalmente usada para nortear o trabalho realizado nas creches, em especial naquelas que atendem crianças filhas de famílias de baixo poder aquisitivo, contribuindo, dessa forma, com o ingresso de pessoas sem qualificação profissional específica para cuidar das crianças e interagir com elas.

A esse respeito, Kramer (2005) esclarece que as políticas de formação vivem um impasse. Depois de avançarem no início dos anos 90, chegando a elaborar pela Coedi, órgão vinculado ao MEC, uma série de documentos, em 1994, intitulada “Por uma política de formação de profissional da Educação Infantil”, que põem a formação de professores da Educação Infantil em destaque e apontam a necessidade de um perfil próprio de formação desse

profissional, o que se têm atualmente são propostas localizadas e esporádicas. Assim, o autor supracitado problematiza ao levantar a seguinte questão: temos uma política de Educação Infantil que assegure expansão da cobertura, fortalecimento da nova concepção de infância e promoção da melhoria da qualidade, como postulavam os documentos oficiais do MEC em meados da década de 1990?

Contribuindo com essa discussão, Kishimoto (2005) explica que os problemas da formação decorrem da pouca clareza do perfil profissional desejado nos cursos de formação propostos. Assim, as contradições são comuns durante o processo de formação, por parte de cursos que não respeitam a especificidade da Educação Infantil. Em consequência, o que de fato ocorre é o desencontro entre a afirmação da pedagogia da infância como sendo um momento de encontro, de acerto, já que esta propõe a exigência de um corpo de conhecimentos capaz de perceber especificidades para as crianças de 0 a 5 anos e de 6 a 10 anos. Isso porque:

As práticas adotadas de um curso sem diferenciação para formar profissionais a fim de educar crianças de 0 a 10 anos, representam desencontros de concepções e de ações, conduzindo a Educação Infantil ao reboque das séries iniciais do ensino fundamental. Essa filiação inadequada cristalizou práticas conhecidas como a “escolarização” na Educação Infantil (KISHIMOTO, 2005, p. 107).

Convém salientar que o termo “escolarização”, frequentemente utilizado, por educadores da pequena infância, para justificar o excesso de leitura, escrita e cálculo nas atividades infantis se distancia da proposta de valorização das especificidades da criança pequena, tais como a globalidade e a sua vulnerabilidade social, que se materializa nas práticas de educar e cuidar, e as suas competências sociopsicológicas que se manifestam desde cedo nas suas formas precoces de comunicação. Ressalte-se ainda que esse processo ocorre, principalmente, pelo fato de que não há uma singularidade na formação desse profissional, tendo em vista que se utiliza o mesmo plano curricular para todos os níveis da educação.

Em meio a essa discussão é importante trazer uma reflexão acerca dos eixos que norteiam as práticas pedagógicas na Educação Infantil, quais sejam: cuidar, educar e brincar, cuja relevância se faz necessária para a compreensão desta etapa de ensino, bem como para o processo de formação do professor que atua na Educação Infantil, em especial no município de Teresina.

O cuidado entendido como parte integrante da Educação Infantil é uma temática que vem polemizando essa discussão, na medida em que contribui com o surgimento do binômio educar e cuidar. Do ponto de vista da legislação, foi a partir da Constituição de 1988 que a Educação Infantil passou a ser um direito da criança, um dever do Estado e uma opção da

família. A LDB n. 9.394/96, (Art. 29), no entanto, procurou romper com essa divisão entre instituições de cuidado e instituições educativas, criando novos modelos onde os dois aspectos – cuidado e educação – estivessem unidos.

No que se refere à responsabilidade sobre a Educação Infantil, verificamos que, com a LDB nº 9.394/96, grande parte das instituições de atendimento às crianças dessa etapa da educação que eram da responsabilidade da área de assistência social passaram a ser integradas ao sistema de ensino por meio de credenciamento, normatização e supervisão. No caso da Educação Infantil municipal, essa transposição deu-se em função da aprovação da Lei Complementar nº 3. 618, de 23 de março de 2007.

As mudanças promovidas no campo da Educação Infantil trouxeram consigo as responsabilidades de cuidar e de educar para a área educacional, conforme Resolução n. 01, de 07 de abril de 1999, que, em seu artigo III, estabelece que as propostas pedagógicas para a Educação Infantil (tanto para a creche como para a pré-escola, indistintamente) devem promover práticas de educação e cuidados que possibilitem a integração entre os aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivo/linguísticos e sociais da criança, entendendo que ela é um ser completo, total e indivisível.

Partindo desse entendimento, Campos (1994) já defendia que o cuidado incluiria as atividades associadas com a proteção e satisfação das necessidades básicas dos/as pequenos/as como alimentação, limpeza, troca, proteção, consolo, afetividade, mas de forma integrada ao educar. Nessa direção, Sayão (2005) compreende que essa era uma tentativa de ultrapassar a visão de cuidado associada unicamente à assistência relacionada às satisfações mais imediatas da criança situadas na esfera dos cuidados com o corpo, como a troca de fraldas, alimentação e higiene.

A brincadeira na prática pedagógica vem ganhando uma dimensão significativa, acentuando-se a partir dos anos de 1970 e avançando nas décadas seguintes, já que o lúdico é introduzido como proposta para educar crianças em idade infantil nas instituições de Educação Infantil. Nesse sentido, é que, para Kishimoto (1998, p. 133), “a concepção de brincar como forma de desenvolver a autonomia das crianças requer um uso livre de brinquedos e materiais que permitam a expressão dos projetos criados pelas crianças. Só assim, o brincar estará contribuindo para a construção da autonomia”.

Nessa mesma linha de pensamento, o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI), publicado em 1998, propõe a indissociabilidade do binômio educar e cuidar nas práticas com crianças de 0 a 6 anos sem, contudo, hierarquizar os papéis dos profissionais ou instituições que atuam com as crianças pequenas. Tal documento serve como referencial

para orientar e dinamizar a prática pedagógica nas instituições de Educação Infantil. Em relação a ação do cuidar, o Referencial reafirma a importância de

[...] propiciar situações de cuidados, brincadeiras e aprendizagens orientadas de forma integrada e que possam contribuir para o desenvolvimento das capacidades infantis de relação interpessoal, de ser e estar com os outros em uma atitude básica de aceitação, respeito e confiança, e o acesso, a educação poderá auxiliar o desenvolvimento das capacidades de apropriação e conhecimento das potencialidades corporais, afetivas, emocionais, estéticas, na perspectiva de contribuir para a formação de crianças felizes e saudáveis (RCNEI, 1998, p. 23).

É, portanto, com base nessas concepções que entendemos que as dimensões cuidar/educar são inseparáveis e que podem ser trabalhados de forma integrada. Sobre esse embate, Sayão (2005), ao refletir sobre as dificuldades na compreensão do cuidado na Educação Infantil, indica que, de fato, o que é possível aprofundar são as intenções, os sentimentos e os significados do cuidar. No entanto, continuar negando que há uma dimensão que é corporal na educação das (os) pequeninhas (os) significa negar a totalidade do humano e reiterar a velha dicotomia corpo e mente. Com base nessas reflexões, podemos concluir que essa visão reducionista do cuidado não pode ser mais concebida por parte dos profissionais da EI. Cuidar/educar é um princípio indissociável e específico do trabalho com crianças pequenas.

Importa registrar que a relação entre educar e cuidar é um processo inseparável, que tais práticas se encontram imbricadas, entretanto ainda existem concepções, propostas pedagógicas e práticas cotidianas que imprimem uma separação entre essas dimensões, o que permite a existência de diferentes práticas no âmbito das instituições de Educação Infantil.

Ainda sobre essa relação, as Diretrizes Curriculares do Município de Teresina (2008) acrescentam:

[...] o “Educar” e o “Cuidar” são funções indissociáveis. Até recentemente essas duas funções pareciam separadas; cabia à creche o cuidar e à escola o educar. Hoje, a integração dessas duas funções na Educação Infantil representa um avanço significativo no olhar pedagógico onde o cuidar e o educar caminham juntos, um é parte integrante do outro, pois o desenvolvimento integral do ser humano depende tanto de cuidados da dimensão afetiva, quanto aos cuidados biológicos, que envolve a saúde e higiene, como também os cuidados intelectuais que dizem respeito à aprendizagem (TERESINA, 2008, p. 17).

Fazendo referência de forma mais específica à realidade de Teresina-PI, no que tange à gestão do pilar formação de professores da Educação Infantil no município, lançamos mão do conteúdo de entrevista à Gerente de Formação (GF), que descreve como se desenvolve a formação do professor de Educação Infantil em Teresina.

[...] Hoje a gente tem um quadro de quatro formadores, que atuam junto a esse grupo, e é todo pensado um trabalho de auxiliar o professor, tanto com a discussão de aspectos que fundamentam a atuação deles em sala de aula, mas também há uma preocupação na elaboração de materiais pra subsidiar os professores. E, além do material que eles utilizam, como tem no 2º período, eles utilizam também o material do Instituto Alfa e Beto, trabalhando com o método fônico, tem o foco também na alfabetização. É, e aí, tem esse apoio também da equipe de formação continuada para o trabalho de sala de aula, na elaboração de materiais que vão fortalecer o trabalho deles, como as meninas elaboram os materiais delas de sequência didática, que eles chamam de “Indo além”. Que vai auxiliar os alunos para além dos materiais que eles utilizam no programa Alfa e Beto, mas também dá conta do letramento, da questão da alfabetização, que é uma tônica muito forte na rede, que é a alfabetização na Educação Infantil, [...] (GF: 19/07/19).

No relato da respondente acerca da formação continuada do professor da Educação Infantil, nota-se uma centralização, pela Semec, de todo o processo de formação do professor desde o planejamento até a elaboração de materiais, e, especificamente na etapa pré-escolar denominada de II período, os professores utilizam o material do Instituto Alfa e Beto, evidenciando a antecipação do processo de alfabetização. Segundo Correa e Adrião (2014), essa percepção pode ser observada quando se atenta para a centralidade nas rotinas das pré-escolas, que assumem as atividades propostas como exercícios direcionados ao processo de “alfabetização”.

As autoras pressupõem que a introdução de materiais diretivos, pré-definidos e padronizados possa estimular ainda mais a adoção de rotinas rígidas e inadequadas à aprendizagem e ao desenvolvimento das crianças na pré-escola, levando professores a organizarem o seu trabalho em função das atividades contidas nas apostilas, as quais se constituem basicamente de exercícios de reprodução de letras e números. Tais apostilas compõem um sistema privado de ensino que vão para além do uso de apostilas, já que se trata de uma cesta de serviços e produtos oferecida aos municípios-clientes: material didático, assessorias que envolvem procedimentos de avaliação sobre o uso adequado dos materiais, formação continuada a docentes e acesso a portais instruindo-os quanto à utilização dos materiais. Essa cesta é vendida ao setor público como um programa de ensino que incide sobre a organização e gestão da escola.

Do ponto de vista da centralização da gestão do trabalho pedagógico do professor é oportuno registrar que, nessa perspectiva de formação, tanto a escola quanto os professores perdem a sua autonomia pedagógica e intelectual ao “aderirem” a esse pacote de serviços. Aqui se evidencia uma contradição entre os processos pedagógicos que implica a adesão a uma lógica de sistema e de programa de oferta e de consumo acrítico e instrumental da formação.

No âmbito da gestão da autonomia e gestão da escola, atualmente têm se difundido a ideia de que as mudanças da educação e da escola passam essencialmente pela gestão, na medida em que se gera a ilusão de que se trata de fenômenos da exclusiva responsabilidade dos “administradores” e “gestores”, em relação aos quais os professores que trabalham no dia-a-dia com os alunos são, ou se sentem, alheios. Essa ideia é evidenciada na fala a seguir:

[...] para diretores, temos reuniões, plantões bimestrais, onde eles apresentam resultados [...] Tem uma agenda já, e os gestores de 2º período, eles apresentam os resultados de suas escolas, das turmas e o foco sempre na questão da alfabetização, porque nesses dois últimos anos a gente tem um projeto maior, que é o projeto Alfabetiza Teresina, que é alfabetizar as crianças, especialmente, no 1º ano e tem um percentual do 2º período, que não me lembro se é 60 ou 80%, acho que é 80%, aí, então, tem todo esse momento de reuniões gerenciais com os diretores e além disso, os diretores também eles passam por uma formação anual com uma carga horária extensa [...] E aí, tanto os de Educação Infantil como os de ensino fundamental passam por essa formação, porque é uma condição, eu acho que isso tá no contratado de gestão. Quando os diretores são eleitos eles têm que passar por esse processo de formação, porque aí envolve tanto as questões pedagógicas com os módulos que são oferecidos de acordo com as disciplinas, como também essa questão administrativa, mas especificadamente essa questão pedagógica é uma tônica muito forte, desmitificando aquela ideia de que cabe ao pedagogo cuidar da parte pedagógica (GF: 19/07/19).

Trata-se de uma lógica de formação associada à ideia de que a essência da atividade educativa é a gestão, pois esta têm produzido diversos efeitos na subjetividade do professor. Sendo que um dos principais efeitos foi ter gerado ou acentuado o sentimento de que as mudanças na esfera da ação pedagógica lhe são alheias, não dando espaço para os professores exercerem a sua autonomia e participação efetiva no processo de gestão pedagógica (FERREIRA, 2009)

Conforme fragmento da fala da entrevistada a seguir, a formação contínua é pensada num formato em que a organização pedagógica centra-se na transmissão de conhecimentos, na medida em que os formandos não participam da definição dos objetivos nem da explicitação dos conteúdos e os formadores, apenas desempenham a função de “professor”, a quem compete transmitir os novos conhecimentos de que aqueles são deficitários.

É todo pensado um trabalho de auxiliar o professor, tanto com a discussão de aspectos que fundamentam a atuação deles em sala de aula, mas também há uma preocupação na elaboração de materiais pra subsidiar os professores (GF: 19/07/19).

Nesse sentido, pode-se inferir que todo o processo de formação é orientado pela lógica da racionalidade técnica que faz da prática uma concretização da teoria, que lhe antecede, comportando, assim, uma concepção de professor como “destinatário” da formação sem,

contudo, reconhecer os seus saberes experienciais oriundos da socialização do trabalho. Desconsidera-se que a formação pode ser autodirigida, mas também pode ser construída em cooperação e de forma partilhada com os pares. Assim, espera-se da formação continuada que ela leve em conta as contrariedades da prática e dos contextos em que se desenvolve. Mas também se espera que ela seja de tal forma apelativa e que venha a suscitar nos professores interesse em operacionalizar os ideais pedagógicos que as teorias transportam (MACHADO, FORMOSINHO, 2009).

Nesse âmbito, a formação continuada dos professores deve se voltar para os saberes construídos na escola, concebendo-a como apta à aprendizagem, de modo a integrar a formação como instrumento de gestão estratégica e de desenvolvimento organizacional. Desse modo, o professor passa a ser visto como alguém capaz de fazer suas escolhas frente ao seu trabalho pedagógico, não mais como lugar de execução, mas também como um sistema de ação concreta que possibilite a resolução de problemas concretos que surgem pelo próprio funcionamento da escola.

Quando questionada sobre a estrutura do pilar formação no âmbito da Educação Infantil, a interlocutora responde que

[...] A gente tem a formação aqui ofertada no Centro de formação, como a escola também tem o seu momento lá com os professores no HP. Os professores, eles vêm para a formação em dias específicos, a carga horária deles já contempla, é, esse momento de vir aqui para o Centro de Formação, [...]. E, então, na escola também, ao retornar os professores, eles têm um momento que eles planejam e (re)planejam e fazem adequações do que é discutido e é apresentado aqui pra eles, que é mais de forma geral, que é pra que eles possam adequar de acordo com sua sala de aula, com o nível de seus alunos. E a formação, aqui, busca trabalhar esses eixos que estão diretamente relacionados com essa faixa etária da criança, como também discutir questões, não só teóricas, mas metodológicas de como trabalhar isso. Como trabalhar o processo de ensino e aprendizagem, especialmente, quando a gente fala aí no foco da alfabetização... É como trabalhar isso com a criança de forma lúdica, de modo a respeitar essas especificidades da criança (GF: 19/07/19).

[...] na verdade, o que acaba se sobressaindo é a parte da linguagem, mesmo que as meninas foquem na parte... na verdade, eu vejo, porque eu não faço esse acompanhamento direto, que elas fazem com aqueles eixos, que tem tipo Natureza e Sociedade, dos referenciais do RCNEI[...] Elas conseguem articular bem os eixos, mas sempre acaba se sobressaindo isso, até porque, também, toda a política da rede se encaminha para avaliar os alunos na leitura, escrita, matemática. Então, acaba que o eixo de linguagem termina se sobressaindo (GF: 19/07/19).

Nesse trecho, a interlocutora frisa em sua fala que é no momento da formação, que acontece em dias específicos de acordo com o horário pedagógico – HP que os professores planejam e fazem adequações em seus planejamentos, mediante discussões e apresentações de materiais durante a formação. Trata-se de um planejamento mais geral, visto que estes serão adequados aos seus alunos. Na fala, apesar da entrevistada afirmar que a formação realizada

pela equipe técnica da Semec busca trabalhar os eixos que estão diretamente relacionados com a faixa etária da criança, bem como as teorias e metodologias mais adequadas para trabalhar o processo de ensino aprendizagem com o foco na alfabetização, é preciso questionar se os professores realmente encontram espaço para realizar essas adequações. O modo mais adequado de nos certificarmos acerca dessa realidade é pela análise da política de avaliação adotada pelo município, que será explorada mais adiante, uma vez que a avaliação precisa refletir as metas planejadas para cada etapa da Educação Infantil.

A temática em torno da alfabetização na Educação Infantil vem causando uma série de debates entre os que defendem e os que são contrários. A LDB/96, sobre a Educação Infantil, esclarece que esta tem como finalidade “[...] o desenvolvimento integral da criança até os seis anos de idade. Em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (Art. 29) e que “[...] a avaliação far-se-á mediante acompanhamento e registro de seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental [...]” (Art. 31). O texto não imprime a temática da alfabetização, gerando discussões contraditórias na forma de abordar a alfabetização nos conteúdos escolares na Educação Infantil (JÚNIOR, 2019). Aqui se evidencia uma contradição entre o que a LDB/96 prevê em seus artigos 29 e 30 e a tônica na formação, apontada pela entrevistada no fragmento da entrevista a seguir:

Como trabalhar o processo de ensino e aprendizagem, especialmente, quando a gente fala aí no foco da alfabetização...É como trabalhar isso com a criança de forma lúdica, de modo a respeitar essas especificidades da criança (GF:19/07/19).

Em meio a essa contradição, é relevante pontuar o trabalho com o eixo das linguagens na Educação Infantil orientado pelos RCNEIS, [...] dada sua importância para a formação do sujeito, para a interação com as outras pessoas, na orientação das ações das crianças, na construção de muitos conhecimentos e no desenvolvimento do pensamento” (BRASIL, 1998, p. 117). Nesse ambiente, a criança, desde a mais tenra idade, lida com as linguagens para interagir com os sujeitos ao seu redor. Assim, é que

Para aprender a ler e a escrever, a criança precisa construir um conhecimento de natureza conceitual: precisa compreender não só o que a escrita representa, mas também de que forma ela representa graficamente a linguagem. Isso significa que a alfabetização não é o desenvolvimento de capacidades relacionadas à percepção, memorização e treino de um conjunto de habilidades sensório-motoras. É, antes, um processo no qual as crianças precisam resolver problemas de natureza lógica até chegarem a compreender de que forma a escrita alfabética em português representa a linguagem, e assim poderem escrever e ler por si mesmas (BRASIL, 1998, p. 122).

Em conformidade com o documento, a aprendizagem da língua escrita é concebida como um processo de construção de conhecimento pelas crianças por meio de práticas que têm como ponto de partida e de chegada o uso da linguagem e a participação nas diversas práticas sociais de escrita. Nessa perspectiva, Soares (2003) reconhece a necessidade de nomear práticas sociais de leitura e de escrita mais avançadas e complexas que as práticas do ler e do escrever resultantes da aprendizagem do sistema de escrita. Essas práticas sociais de leitura e escrita são denominadas de letramento, e vão para além da capacidade de ler e escrever.

Corroborando esse pensamento, Kramer e Abramovay (1985, p. 104) concebem “a alfabetização como um processo de leitura e interpretação, onde a criança não só decifra o código escrito, mas também o compreende, estabelece relações, interpreta”. Assim,

é essencial não perdermos de vista que a aprendizagem da leitura e da escrita tem fundamentalmente uma função social. Ela é um dos instrumentos que permite o acesso aos conhecimentos da cultura dominante, que é uma das condições para a real democratização do ensino. [...] Então, se entendemos que a alfabetização tem uma função social, a alfabetização desenvolvida na pré-escola deve necessariamente ter esse caráter. Isso significa que a alfabetização na pré-escola extrapola o saber as vogais, o escrever o nome, ou o contar de zero a dez, da mesma forma que vai além da mera formação de hábitos e da abstrata proposta de desenvolvimento globalmente da criança (KRAMER; ABRAMOVAY 1985, p. 104 -105).

Para as autoras, a pré-escola tem como papel fundamental em relação à alfabetização garantir a compreensão, por parte das crianças, do que é a leitura e a escrita, e, ainda, favorecer a sua autoconfiança na capacidade de ler e escrever.

Sobre essa questão, Campos (2010) avalia que a fase da alfabetização é afetada, principalmente, pelo conjunto de mudanças nos parâmetros legais, realizadas num intervalo de poucos anos e aponta

que é possível identificar, principalmente duas formas pelas quais as mudanças promovidas na organização da escola básica podem afetar o processo de letramento e de alfabetização de crianças desde a creche até os primeiros anos do ensino fundamental: 1) como ocorre a transição entre as diversas etapas da educação – da creche para a pré-escola, da pré-escola para as primeiras séries; 2) E em que idade a criança é introduzida em cada etapa (CAMPOS 2010, p. 12).

A autora avalia que esses aspectos foram atingidos pelas mudanças, mas nem sempre da melhor maneira, visto os problemas enfrentados em todo o país, pelo fato de não haver uma definição clara e abrangente sobre a chamada “idade de corte”, o que levou estados e municípios a adotarem diferentes interpretações da lei em relação ao ingresso de 6 anos no ensino fundamental. No tocante à alfabetização, a autora admite que, para que a obrigatoriedade do

ensino a partir de 4 anos de idade e o ingresso antecipado no primeiro ano do ensino fundamental contribuam para a democratização do acesso à leitura, à escrita e ao conhecimento, seria necessário que primeiro as normas legais fossem claras e consistentes; segundo, que mudanças urgentes fossem promovidas nas escolas, na formação de professores e nos currículos.

5.3.3 Monitoramento

O monitoramento é um importante mecanismo de acompanhamento das políticas públicas, tendo o propósito de permitir a obtenção de informações que subsidiem o desenvolvimento de uma política, um programa ou projeto. Nessa via, convém ressaltar que:

A necessidade de acompanhar e avaliar o desenvolvimento e o impacto de políticas públicas vem se explicitando e ganhando relevância, no Brasil, sobretudo nas últimas décadas, inserindo-se nesse contexto iniciativas no campo da Educação. Por meio de levantamentos estatísticos e de procedimentos avaliativos, tem-se construído cenários, identificado obstáculos e potencialidades de políticas em implementação e, ainda, estabelecido padrões de qualidade, a partir de ações em que o governo federal vem alcançando grande visibilidade (BRASIL, 2008, p. 14).

Por se tratar de uma prática recente nos órgãos governamentais, é um desafio para os agentes públicos estabelecer parâmetros e mecanismos para efetivar o processo de monitoramento e avaliação dos programas e políticas institucionais, o que não é diferente na área educacional.

No caso da Educação Infantil, o monitoramento pode compreender a definição de indicadores que permitam a mensuração da oferta e a avaliação das condições de atendimento, incluindo o perfil das crianças atendidas e a qualidade do trabalho pedagógico efetuado pelas instituições que oferecem essa etapa da educação (FERNANDES, 2014).

No sentido de contribuir na elaboração de um referencial que se ancore também nas experiências em andamento, o MEC organizou o monitoramento da disseminação e do uso dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil com o intento de trazer indicações sobre como realizar avaliação mais relevante para as escolas e mais efetiva na direção da indução da qualidade desejada.

O projeto teve como perspectivas de análises a gestão das ações de difusão da publicação, contemplando:

Procedimentos de distribuição do material impresso; - difusão da importância de se realizar uma avaliação sistemática das instituições de Educação Infantil e; - mapeamento em relação ao seu acolhimento pelos estabelecimentos de Educação Infantil e Secretarias Municipais de Educação ou órgãos equivalentes (BRASIL, 2008).

Particularmente comporta registrar que não se trata de uma forma única ou padronizada de implantação dos indicadores. Os municípios e as instituições de Educação Infantil possuem autonomia para seguir seu próprio caminho, respeitadas as suas especificidades. Portanto, o princípio considerado no monitoramento foi o da atenção às reações e experiências no uso dos indicadores tendo como referencial para suas análises a contribuição para incrementar a gestão democrática da educação, como meio de favorecer a qualidade dos processos educativos. O monitoramento teve como objetivos:

Analisar os procedimentos e a matriz de distribuição do material, em relação à abrangência, destinatários e meios utilizados; Mapear o acolhimento da proposta pelos municípios, particularmente por parte das Secretarias Municipais de Educação ou órgãos equivalentes; Mapear sua utilização em programas de formação inicial e continuada de profissionais da Educação Infantil; Mapear a abrangência de sua implementação junto aos estabelecimentos de Educação Infantil (BRASIL, 2008).

Nessa direção, buscou-se, ainda, no processo de coleta, organização e análise das informações que o monitoramento não se restringisse apenas à verificação do alcance dos objetivos previstos, previamente estabelecidos, contemplando a preocupação com a apreensão dos resultados inesperados, tanto em relação à reação/interação das escolas como das redes com as atividades propostas pelos indicadores (BRASIL, 2008).

Segundo Fernandes (2014), por meio dos indicadores, o processo de monitoramento deve reunir informações detalhadas, possibilitando uma leitura mais aprofundada do processo de implantação e execução das ações e, por consequência, contribuindo para que a efetividade da ação pública seja alcançada.

A Educação Infantil é oferecida prioritariamente pelos municípios, tal como previsto no artigo 11 da LDB 9394/96. O referido artigo prevê ainda que é incumbência dos municípios a organização, manutenção e desenvolvimento de órgãos e instituições oficiais dos seus respectivos sistemas de ensino, integrados às políticas e planos educacionais da União e dos estados. Com isso os municípios passam a ser dotados de autonomia e responsabilização pela formulação de sua própria política educacional, em consonância com as normas e diretrizes nacionais para a educação (FERNANDES, 2014).

A Constituição Federal de 1988 também reconheceu a autonomia dos entes federativos e os municípios assumiram novas responsabilidades na oferta de políticas públicas na gestão de

áreas sociais, gerando, assim, uma série de desafios para os municípios que vão desde a garantia da governabilidade do sistema municipal até a capacidade de negociação com os demais entes federados.

Numa perspectiva mais ampla, o monitoramento exige a capacidade administrativa e técnica de servidores municipais e outros ocupantes de cargos políticos para interpretar leis, formular planos, definir políticas públicas, elaborar projetos políticos educacionais, bem como implementar, executar e acompanhar as ações desenvolvidas (FERNANDES, 2014).

Nesse contexto, situamos o monitoramento como ferramenta de gestão das políticas e processos pedagógicos para a Educação Infantil no município de Teresina. Quando solicitada para descrever a metodologia do pilar monitoramento no âmbito da Educação Infantil, a entrevistada relata que:

[...] Então na Educação Infantil a gente elabora uma pauta no início do mês, e os superintendentes, na visita aos CMEIs, eles cumprem essa pauta de acordo com elementos que a gente entende que são importantes, que são abordados lá no Cmei, como por exemplo, acompanhamento do calendário, como é que tá a frequência do professor, a frequência de alunos. Então, todos esses indicadores, eles são monitorados e constam como itens permanentes na nossa pauta. Feito isso, as superintendentes registram tudo o que a gente fez, em um documento que chamamos de nota técnica. Essa nota técnica tem ponto da pauta que foi discutida naquele dia, tem os encaminhamentos que elas superintendentes fizeram para serem encaminhados para a gestão, os compromissos assumidos pela gestão para executar essas intervenções e os compromissos assumidos também pelos superintendentes, porque dependendo das demandas do que foi combinado, existem demandas para os superintendentes, como por exemplo, resolver uma questão na secretaria para não comprometer o tempo do diretor, agilizar algum contato com um setor da SEMEC. Então, assim, o principal elemento que a gente coloca em relação ao monitoramento, é principalmente apoiar o diretor. Então, é feito o monitoramento, mas é esse o objetivo... fortalecer a gestão, apoiar diretor, ajudar no que ele precisa, além de ver se o que tá sendo feito e o que foi proposto pela secretaria (GM: 31/07/19).

Verificamos que o relato imprime uma visão de monitoramento um tanto limitada, uma vez que se resume em acompanhar o cumprimento do calendário escolar, a frequência dos professores e dos alunos. Isso revela uma contradição entre os documentos do governo federal como os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil e os Indicadores monitorados pela equipe de superintendentes (supervisoras) que visitam os Cmeis.

A nota técnica trata-se, na verdade, de um conjunto de intervenções que se traduzem em compromissos a serem assumidos pela gestão e pela equipe de superintendentes. Com a Constituição Federal de 1988, os municípios adquiriram autonomia e responsabilização pela formulação de sua própria política educacional. Disso decorre a gestão democrática, orientada pelo conceito de *accountability*, que Campos (1990) explica valendo-se das ideias de Frederick Moshier. Assim, para o autor, tal conceito pode ser usado como sinônimo de responsabilidade

objetiva ou obrigação de responder por algo: como um conceito oposto (mas não necessariamente incompatível) à responsabilidade subjetiva. Isso significa que uma responsabilidade objetiva “acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho” (CAMPOS, 1990, p.33).

Assim, os programas de *accountability* tanto podem tomar várias formas quanto compartilharem uma característica comum, qual seja: aumentar as consciências reais pelos resultados. Assim, um programa de *accountability* requer, para funcionar, o desejo das autoridades de publicizar os resultados e as consequentes diferenças no nível de desempenho das instituições; as provas estandarizadas que, efetivamente, proporcionam esse tipo de informação; as formas de analisar e utilizar a informação, e a capacidade de aplicar recompensas e sanções conforme os resultados obtidos (CASTRO, 2007).

Quando questionada acerca dos objetivos do monitoramento, a respondente esclarece que:

A gente na rede, a gente trabalha, é... tendo assim, uma visão mais macro, a gente tem o nosso plano estratégico da secretaria, e cada CMEI tem um plano de ação, cada Unidade de Ensino... as escolas e as CMEIs também. E o objetivo do monitoramento é justamente acompanhar a execução desse plano que a escola fez, a partir das propostas elencadas pela Secretaria. E o que consta nesse plano? Esse plano não é um documento extenso, não é a proposta pedagógica, não é o PPP, é um instrumental bem objetivo, que consta os indicadores, que a gente entende que são caminhos pra que a gente consiga alcançar nossos objetivos... alcançar nossas metas. Então, nós temos vários indicadores que constam nesse plano, que como eu já falei, consta até a frequência do aluno, do professor, tem a questão dos resultados, tem o cumprimento do HP na escola. Então, são vários indicadores tem o desempenho da alfabetização no 2º Período. Então, a gente tem esse plano e dentro de cada indicador a escola propõe ações... O que é que a escola vai fazer pra atingir aquela meta? Então, o trabalho do superintendente é nesse sentido de acompanhar essa execução e ver se as ações estão sendo executadas e se estão sendo da forma correta, e se está impactando nos resultados (GM: 31/07/19)

No fragmento acima, a interlocutora admite que o monitoramento tem o objetivo de acompanhar a execução de um Plano de Ação que é elaborado pela escola a partir de propostas elencadas pela Secretaria Municipal de Educação, tomando como base um instrumental que define as metas a serem alcançadas. Trata-se de um sistema de metas pactuadas entre o MEC e os Estados e Municípios, por meio do Compromisso Todos pela Educação; tem como propósito obter maior comprometimento das redes de educação e escolas na melhoria gradativa do Ideb. Comporta realçar que esse indicador foi lançado em 2007 pelo governo brasileiro no contexto do PDE, configurando-se em objetivos de *accountability* a serem incorporados nas políticas educacionais. O Ideb é um indicador criado com o intuito de medir a qualidade da educação,

sendo considerado o grande marco das mudanças a partir das quais a responsabilização passa a ser a ideia-força das políticas educacionais contemporâneas no Brasil (SCHNEIDER; NARDI, 2012).

Ao referir-se ao fluxo do monitoramento na Educação Infantil, a respondente explica que esse fluxo se desenvolve em etapas e uma delas é:

[...] A gente tem reuniões, que a gente chama de reunião gerencial, que os diretores vêm aqui para o centro de formação, e apresentam resultados para os seus pares. E por que a gente entende que isso também é monitoramento? Porque a partir dessa apresentação de dados, a gente propõe encaminhamentos, a gente orienta, a gente (re)planeja. Isso em um formato coletivo, na reunião gerencial. E muitas vezes a gente faz, em algumas situações específicas, com relação aos resultados ou a uma demanda específica do CMEI, a gente faz plantões, onde os superintendentes ficam aqui na secretaria e fazem um atendimento individual da equipe gestora, aqui no Centro de Formação. Então, esse momento que a gente chama de reunião gerencial, são momentos bem assim, ricos, porque a gente realmente consegue fazer um monitoramento dos resultados, um monitoramento de como é que tá o acompanhamento de um CMEI de modo geral (GM: 31/07/19).

Nesse trecho da fala da entrevistada, o monitoramento está centrado na figura do diretor, que é o responsável pela apresentação dos resultados da escola e o acompanhamento do Cmei de modo geral. Desse modo, é possível verificar que o gestor ou diretor escolar (preferencialmente como órgão unipessoal de cariz tecnocrático) assume uma nova centralidade organizacional, porque é ele (e não os órgãos colegiais) que deve prestar contas pelos resultados educacionais conseguidos, transformando-se no principal responsável pela concretização de metas e objetivos, quase sempre central e hierarquicamente definidos (AFONSO, 2010)

Assim, essa concepção de gestão está legitimada na perspectiva neoliberal do direito a gerir – “direito este, por sua vez, apresentado como altamente convergente com a ideia neoconservadora que vê a gestão como uma espécie de *tecnologia moral* ao serviço de uma nova ordem social, política e econômica” (AFONSO, 2010, p. 9).

Nesse âmbito, Afonso (2010) advoga que, apesar de haver diferentes e contraditórios modelos de prestação de contas e de responsabilização em educação (*accountability*), o modelo administrativo-burocrático e o modelo baseado na lógica de mercado são os mais adequados a essa (nova) concepção de gestão e de gestor.

5.3.4 Avaliação

Os anos de 1990 foram palco das investigações sobre o impacto das políticas ou programas educacionais na qualidade do ensino. Esse impulso pode ter decorrido dos resultados

das diversas avaliações de sistema que passaram a ser feitas no Brasil ou por influência das agências financiadoras dos diversos programas que foram implementados com o objetivo de melhorar a educação brasileira (BAUER, 2013).

Nesse contexto, a avaliação em larga escala ganhou destaque, ancorada pelo contexto de redefinição do Estado ocorrida a partir dos anos de 1990, sendo amplamente utilizada pelos diversos estados da federação. Foi, portanto, com base nesse movimento de legitimação dos sistemas de avaliação em larga escala, em termos de política governamental, que se deu a implantação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)⁴⁰, em 1990, que serviu como referência para a criação de sistemas estaduais de avaliação da educação básica e avaliações de rede nos municípios.

A máxima defendida pela reforma do Estado foi de melhorar a distribuição de recursos, tornando o Estado mais eficiente e menos burocrático, sendo que a eficiência não se concretizou, mas a reforma se configurou como instrumento neoliberal, estendendo a lógica de mercado para as instituições. Nesse ambiente de implementação de políticas neoliberais, há uma diminuição da autonomia da escola, que passa a ser gerida pelas regras do mercado. Nesse cenário de reformas, as exigências aumentam em relação ao trabalho do professor, requerendo deste mais dedicação e adequação aos padrões de qualidade do Estado no cumprimento de metas e objetivos.

Os desdobramentos oriundos das reformas educacionais resultam em exigências por melhores resultados, que podem variar de escolas para escolas e de sistemas educacionais diversos no Brasil.

Em face do recorte histórico e da etapa da educação investigada se restringir à Educação Infantil, esta análise se concentra em compreender a política de avaliação implementada no município de Teresina a partir da inclusão da etapa pré-escolar em premiações como O Prêmio Professor Alfabetizador e o Programa Valorização do Mérito da Semec (2014), com uma preocupação voltada para os resultados das avaliações dos estudantes do segundo período da Educação Infantil como critério para premiação dos professores e demais funcionários das escolas. Supostamente, o desempenho destes profissionais é reconhecido conforme a expressão dos resultados das crianças.

⁴⁰ Saeb substituído pela Sinaeb (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica), em maio de 2016 e revogado em agosto do mesmo ano pela Portaria 981, publicada no Diário Oficial da União de 26/08/2016 (nº 165, Seção 1, pág. 16).

O Programa Valorização do Mérito da Educação Infantil, no âmbito da rede pública municipal de ensino de Teresina, foi instituído em 22 de dezembro de 2014 por meio da Lei nº 4.668 e tem como finalidade, conforme prevê o art. 2º,

[...] reconhecer e valorizar o trabalho escolar coletivo, considerando as habilidades desenvolvidas pelos alunos do 2º período da Educação Infantil, no que diz respeito à leitura e a escrita. Desta forma, por meio de avaliação externa, será aplicado teste escrito aos estudantes do segundo período da Educação Infantil que avaliará descritores de leitura e escrita (TERESINA, 2014)

Ao final de cada ano letivo, os alunos do 2º período são submetidos a uma prova que tem como objetivo avaliar os conteúdos de Língua Portuguesa, contemplando as habilidades de leitura e escrita. Essas avaliações são realizadas por meio da parceria entre a Rede municipal de ensino de Teresina e o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (Caed) da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), em Minas Gerais. No primeiro dia, os alunos fazem uma prova referente às habilidades de leitura e, no 2º dia, uma prova referente à escrita para a classificação dessas habilidades. A premiação, conforme explica o Art. 9º, poderá alcançar o valor máximo de 9 mil reais, divididos em 12 parcelas mensais. É oportuno pontuar que não apenas os professores recebem a premiação, mas também diretores, vice-diretores, diretores adjuntos e pedagogos (coordenadores pedagógicos e supervisores escolares) efetivos do quadro da Unidade de Ensino, desde que possuam lotação mínima de 6 meses e participação direta de, ao menos, 90% do mesmo ano letivo que se deu a avaliação (JUNIOR, 2019).

Sobre os instrumentos que compõem a política de avaliação do município de Teresina, a entrevistada esclarece que

A Educação Infantil a gente avalia... é uma avaliação externa que é dentro do sistema de avaliação educacional de Teresina, que é o SAETHE, ela acontece com os alunos de 5 anos, são os alunos que estão matriculados, no que a gente chama de 2º Período. É uma avaliação que acontece no final do ano, de leitura e escrita e ela é censitária com todos os alunos. Além disso, a gente tem uma avaliação processual, ela acontece no meio do ano e no final, essa é uma avaliação que é elaborada pela secretaria, mas é aplicada pelos professores e corrigida também. Isso pra analisar a implementação do currículo, mesmo, e ao longo do ano fazer ajustes no planejamento. Então, são esses dois aspectos (GA: 27/08/19)

A avaliação externa a qual a entrevistada se refere trata-se do Saethe, resultado da parceria entre a Semec e o Caed. Este último realiza os testes com os estudantes do 2º período da Educação Infantil, apresentando os resultados, enquanto que a própria Semec, a partir dos critérios contidos na legislação municipal, elabora o ranqueamento para fins de premiação.

O instrumento de avaliação utilizado possui um caráter classificatório para efeito de premiação e/ou bonificação; portanto, a iniciativa de avaliação na Educação Infantil aqui apresentada suscita reflexões que nos levem a questionar se essa iniciativa está caminhando na perspectiva de construção de uma avaliação que esteja alinhada à identidade e ao currículo da Educação Infantil ou na perspectiva da NGP.

De acordo com Cassettari (2012), apresenta-se como um modelo de bonificação que tem como referência os resultados da escola; a premiação é conferida a todos os docentes e, em alguns casos, aos funcionários e até aos alunos das unidades escolares que alcançaram os objetivos previamente definidos. Particularmente importa registrar que se trata sempre de um bônus ao final da avaliação e nunca de incorporação permanente de um acréscimo ao salário, obrigando o professor a reconquistar os seus prêmios ao final de cada processo avaliativo.

Quando questionada sobre quais os indicadores analisados na avaliação da Educação Infantil, a entrevistada explica que:

É o desempenho em Língua Portuguesa, no caso leitura e escrita que a gente chama, acerto por descritor, padrão de desempenho, em relação à nota, o percentual de acertos para saber qual atendimento aquela escola precisa. Aí, a gente tem 4 padrões de desempenho, se a escola tá entre 0 e 2,9, aquela escola precisa de um apoio de recuperação, se ela tá entre 3 e 5,9 é reforço, se está entre 6 e 7,9, aí precisa aprofundar e se tá maior que 8, precisa desafiar. Então, a gente cria essas escalas, isso para qualquer avaliação na rede, para dar o apoio que cada criança precisa. No caso de leitura e escrita, nas crianças de 5 anos. [...] (GA: 27/08/19).

Esse trecho da entrevista evidencia a prioridade em relação ao desempenho em língua portuguesa e o escalonamento de padrões de desempenho, podendo incentivar comportamentos diversos que podem não contribuir para a melhoria da qualidade da educação, dentre os quais: a competitividade entre as escolas, a seleção e exclusão de alunos e a redução do currículo ao que é cobrado nas avaliações.

Em outro fragmento da fala, a interlocutora discorre sobre o desenvolvimento dos instrumentos de avaliação para a Educação Infantil no município de Teresina

É, a gente primeiro avalia os resultados do ano anterior com base nesse resultado a gente define a matriz de referência, que a matriz é uma parte do currículo, onde tem várias coisas, vários eixos, mas a avaliação detém apenas a parte de leitura e escrita, e não é tudo do eixo de leitura e escrita, porque tem a parte de oralidade, tem a parte da ludicidade, tem a parte dos jogos, da música, do movimento. Então, a gente não avalia esses aspectos, eles estão presentes no planejamento, [...], mas ele não é avaliado. [...]. Aí a gente escolhe a matriz de referência, ela é um recorte do que é ensinado no currículo, e dentro disso a gente garante essas habilidades, no planejamento e dentro também da avaliação. Aí a gente define a matriz, elabora os itens, os itens são elaborados pelos formadores, o setor de avaliação valida esses itens e são enviados para a escola a prova montada, a escola aplica, corrige e os resultados

a gente passa para o setor de formação, discutir com eles e vão ser para que os formadores possam discutir com os professores, e também os diretores trazem esses resultados também para discutir com a equipe técnica para o desempenho da escola. Em relação à frequência, a gente também inclui, não na avaliação, mas nessas reuniões a gente discute também, e a frequência dos alunos observamos se tem melhorado ou se não tem, e o desempenho dessas crianças também em relação a essas avaliações. [...] (GA: 27/08/19).

O fragmento exposto acima aponta para a definição de uma matriz de referência pautada em uma parte do currículo referente à leitura e à escrita, deixando bem claro que aspectos como a oralidade, a ludicidade, os jogos, a música e o movimento não são avaliados, embora sejam incluídos no planejamento. Isso sugere que o currículo esteja sendo reduzido às atividades de leitura e escrita, contrariando as recomendações dos Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – RCNEI, onde se afirma que o ato de brincar e a valorização da ludicidade no desenvolvimento das atividades são um meio de garantir a singularidade da infância, de modo a propiciar melhores condições para o desenvolvimento da criança. A brincadeira favorece, ainda, a autoestima, possibilita a “transformação de conhecimentos que já possuíam anteriormente em conceitos gerais com os quais brinca” (RCNEI, 1998, p.27).

Em outro fragmento de fala, a entrevistada se refere ao formato do Saethe:

E no caso do Saethe que é a avaliação final, além desses processos, não é a gente que elabora, mas gente define a matriz e envia para a instituição que executa, ela elabora a prova. A prova a gente não tem conhecimento da prova. Como é usada para premiação, tem que ser sigilosa. Aí o aplicador é externo e são dois dias de aplicação, um dia para prova de leitura, outro dia para a prova de escrita. São dois aplicadores por turma, a prova é guiada, ele ler a prova, e esses resultados [...] (GA: 27/08/19).

Do ponto de vista legal, o Saethe evidencia uma contradição, visto que a LDB /96 já preconizava, em seu texto legal, que a avaliação na Educação Infantil devia ser realizada mediante o acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de seleção, promoção ou classificação, mesmo para o acesso ao ensino fundamental.

O Parecer nº 17/2012 do Conselho Nacional/CNE/CEB “reafirma essa ideia e explicita que não é admissível, nessa etapa, a utilização de provinhas ou outros instrumentos de avaliação que submetam as crianças a qualquer forma de ansiedade, pressão ou frustração” (BRASIL, 2012, p. 11). Estipula, ainda, que a avaliação será sempre da criança em relação a si mesma e não comparativamente com outras crianças, sendo competência da escola sua realização. Assim, a seleção, promoção ou classificação das crianças, tal como consta no fragmento da entrevista analisado, está em desacordo com a legislação vigente.

No que se refere aos resultados da iniciativa de avaliação, o trecho a seguir contempla mecanismos de *accountability*, na medida em que associa os resultados da avaliação à uma prestação de contas.

É. E aí, o resultado quando vem, vem como uma prestação de conta pra escola, mas ele também vai para a escola que os alunos serão matriculados no ano seguinte. Então, as duas instituições conhecem o resultado, tanto quem ficou com a criança o ano todo para avaliar o trabalho dela, mas esse resultado vai para a escola seguinte (GA: 27/08/19).

Nessa perspectiva, Silva (2016), ao se referir aos resultados, cita Bonamino e Sousa (2012), que distinguem o uso dos resultados das avaliações em três gerações. A primeira diz respeito às avaliações diagnósticas sem consequências diretas para a escola e para os currículos escolares, consideradas pelas autoras como de baixo risco e ausência de divulgação de resultados, portanto não há mecanismos de competição. A segunda geração consiste nas avaliações cujos resultados são divulgados por escolas, municípios e estados, possibilitando mecanismos de responsabilização dos sujeitos envolvidos. Essas avaliações são consideradas como de responsabilização branda, porque possibilitam a comparação entre as escolas por meio da nota do Ideb. Na terceira geração são implantados, a partir dos resultados das avaliações, mecanismos de premiação e punição aos profissionais da educação e às escolas. Essa geração é considerada de alto risco, porque traz consequências fortes para os professores e gestores ao responsabilizá-los pelos resultados.

5.3.5 Currículo

Com o processo de expansão do atendimento à Educação Infantil no contexto pós implantação da LDB nº 9394/96, surge a necessidade de se estabelecer um currículo que contemple tanto a pré-escola quanto a creche. Entretanto, a Educação Infantil, no Brasil, nasce dissociada de uma intencionalidade educativa explicitada num currículo pré-estabelecido. Porém, mesmo tendo surgido desvinculada da escola, acaba por identificar-se com ela e o processo de escolarização, com uma forte tendência para se consolidar na área, na medida em que a identidade da Educação Infantil ora tende para a escolarização/preparação para o ensino fundamental, ora para o assistencialismo, entendido como cuidar das crianças desprovidas de atenção e desenvolver hábitos de civilidade de forma extensiva à família e à comunidade.

Os estudos e pesquisas entre os preceitos pedagógicos do adulto e a cultura da infância tomaram corpo, influenciando, principalmente, as políticas educacionais. Nesse âmbito, encontram-se as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (1998), contendo Pareceres e Resoluções específicos para a Educação Infantil, que:

se reportam aos princípios éticos “da autonomia, da responsabilidade, da solidariedade e do respeito ao bem comum”, aos princípios políticos “dos direitos e deveres de cidadania, do exercício da criticidade e do respeito à ordem democrática”, e aos princípios estéticos “da sensibilidade, da criatividade, da ludicidade e da diversidade de manifestações artísticas e culturais”, como eixos norteadores para a elaboração de propostas pedagógicas para as crianças de 0 a 6 anos (NUNES, 2009, p. 38).

Destarte, os avanços legais e os estudos sobre a infância não se traduzem no mesmo espaço de tempo, em práticas educativas homogêneas. Nunes (2009, p. 38) acentua que isso se deve ao fato de que tais práticas “partem de diferentes concepções teóricas sobre a educação, a criança, o desenvolvimento cognitivo, a linguagem, a cultura e a própria sociedade”. Com base na publicação *Propostas Pedagógicas e Currículo em Educação Infantil* (MEC, 1996), que analisou as propostas da rede pública das capitais brasileiras, os documentos formulados para a Educação Infantil, embora tragam na sua fundamentação a necessidade de forjar práticas que expressem a concepção de mundo, de homem e de sociedade, que em um determinado período é formulado para as crianças, algumas vezes utilizam conceitos teóricos de forma indiscriminada, resultado da carência de um debate mais profundo acerca das concepções teóricas adotadas.

A partir da necessidade de se pensar propostas que orientem as práticas educativas na Educação Infantil, o MEC lançou o RCNEI, integrante da série Parâmetros Curriculares Nacionais. Ainda de acordo com Almada (2007, p. 106), “este referencial foi concebido para servir como guia de reflexão sobre os objetivos, conteúdos e orientações didáticas para as escolas e os profissionais”.

Contribuindo com essa análise, Aquino e Vasconcellos (2005) consideram que o RCNEI, embora tenha incorporado as ideias que colocam a criança como foco da ação educacional, foi um documento que teve, tanto no seu processo de elaboração como na sua divulgação pelo MEC, um caráter vertical e unidirecional. Ou seja, trata-se de um documento produzido pelo MEC e equipe de especialistas resultando, assim, em um modelo de currículo para ser meramente executado pelos professores (as) sem proporcionar, com isso, espaços para o debate e reflexão sobre o referido documento.

Nessa perspectiva, o modelo de currículo nacional adotado reflete um estilo autoritário na medida em que, na visão de Aquino e Vasconcellos (2005, p. 114):

Termina por negar a liberdade de expressão, organização e autonomia dos sistemas de ensino e seus professores. Além disso, um currículo nacional, e não *currículos*, como aparece expresso na LDB, art. 26, silencia as vozes, particularmente aquelas que expressam e denunciam as desigualdades sociais.

Nesse sentido, entendemos que a perpetuação de práticas pouco democráticas é uma constante no planejamento das políticas educacionais. Como vimos na Educação Infantil, não é diferente. Via de regra, essas políticas, como é o caso dos currículos, são por demais comprometidas com o modelo econômico vigente associado à lógica capitalista.

Em conformidade com Aquino e Vasconcellos (2005), no que se refere à participação da sociedade na elaboração do documento, é importante destacar que não houve condições de participação, flexibilidade por parte desta. Essa ideia é reforçada no contexto da reforma do Estado e da tese do estado mínimo, que na esfera educacional se fez, por exemplo, com a extinção das Delegacias Regionais do MEC/Demec, órgãos que serviam de interlocução e suporte para os sistemas regionais de ensino. Com o fim desses interlocutores, surgiram canais de comunicação como as teleconferências e a TV Escola, propiciando a comunicação direta entre a comunidade educacional (leia-se professores, familiares, estudantes etc.) e o poder central (MEC).

Em relação à elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEIs), Oliveira (2010) esclarece que esta se deu a partir da ampla participação de educadores, movimentos sociais, pesquisadores e de professores universitários. Estes destacaram a necessidade de estruturar e organizar ações educativas com qualidade e articuladas com a valorização do papel dos professores que atuam junto às crianças na faixa etária de 0 a 5 anos, por sua vez, desafiados a construir propostas pedagógicas que, no cotidiano de creches e pré-escolas, deem voz às crianças e valorizem as formas de elas significarem o mundo e a si mesmas.

Para tanto, as DCNEIs apresentam como alguns de seus pontos básicos: i) a identidade da Educação Infantil, condição indispensável para a normatização dos currículos e outros aspectos envolvidos em uma proposta pedagógica para essa etapa da educação; ii) a função sociopolítica e pedagógica das instituições de Educação Infantil; iii) as Diretrizes partem de uma definição de currículo e apresentam princípios básicos orientadores de um trabalho

pedagógico comprometido com a qualidade e efetivação de oportunidades de desenvolvimento para todas as crianças. Assim, tais pontos apontam o norte que se anseia para o desenvolvimento comprometido do trabalho junto às crianças.

As DCNEI, por meio da Resolução CNE/CBE nº 5, de 17 de dezembro (BRASIL, 2009), destaca que:

Art. 2º As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil articulam-se com as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica e reúnem princípios, fundamentos e procedimentos definidos pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, para orientar as políticas públicas na área e a elaboração, planejamento, execução e avaliação de propostas pedagógicas e curriculares. [...] Art. 3º O currículo da Educação Infantil é concebido como um conjunto de práticas que buscam articular as experiências e os saberes das crianças com os conhecimentos que fazem parte do patrimônio cultural, artístico, ambiental, científico e tecnológico, de modo a promover o desenvolvimento integral de crianças de 0 a 5 anos de idade (BRASIL, 2009, p. 1).

As DCNEI reafirmam a necessidade do desenvolvimento integral da criança, além de servir de base para orientar a elaboração das políticas públicas direcionadas à Educação Infantil como as propostas pedagógicas e curriculares.

A Educação Infantil municipal de Teresina é orientada pelas Diretrizes Curriculares do Município de Teresina de fevereiro/2008, tendo em vista que o município está em fase de reelaboração curricular de suas diretrizes para alinhá-lo à BNCCEI. No Município de Teresina, o currículo se constitui um dos pilares que embasam a gestão da política municipal de educação. Ao questionarmos a entrevistada sobre o desenvolvimento do pilar currículo no âmbito da Educação Infantil, esta explica que:

A gente hoje tem o que norteia a nossa Educação Infantil, são as diretrizes curriculares do município de Teresina, esse documento já vai ser reformulado posto que nós já temos o direcionamento de uma nova base nacional comum curricular, entretanto toda a parte pedagógica e de formações de professores, e de orientação pedagógicas que são enviadas para creches. Então a gente não podia ficar esperando a reformulação, esse processo de renovação de um currículo, e que realmente não é algo que se faz da noite para o dia. Que é algo que requer a participação muito ampla de vários segmentos, é um processo muito intenso muito responsável. Então dentro da nossa dinâmica a gente já foi levantando algumas discussões e adequações que achamos necessárias para que a gente já pudesse, dentro da formação, dentro daquelas orientações que vamos enviando para creches, tentando dá alguns direcionamentos, que é a base que se orienta para a Educação Infantil (GEI: 29/08/19).

O trecho da fala da entrevistada deixa bem claro que o Currículo local segue as orientações da DCNEI (2009) no quesito elaboração, planejamento, execução e avaliação de

propostas pedagógicas e curriculares, ao tempo em que reconhece ampla participação dos vários segmentos na reformulação do currículo em vigor no município.

Ao ser indagada sobre o trabalho com os eixos curriculares propostos pelas diretrizes curriculares nacionais para Educação Infantil, respeitando as particularidades da infância, a entrevistada responde:

Em nossa diretriz curricular a gente ainda trabalha com os eixos que são propostos tanto pelos Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil como as Diretrizes Nacionais para a Educação Infantil, a gente ainda tem música, movimento, arte, identidade pessoal e social, identidade e autonomia, e agora a BNCC traz agora uma nova nomenclatura que a gente entende que existe similaridade, que existe uma certa relação, que ela traz uma nova nomenclatura, que é o conhecer-se e o experimentar, os campos de experiência, então nessa proposta a gente vai reformular nosso currículo de Teresina já se adequando a essa nova nomenclatura que a BNCC traz para gente. Claro que existem algumas especificidades da nossa educação que a gente vai imprimir dentro do nosso currículo, por exemplo, a gente tem uma meta muito ousada em nosso primeiro ano, que é alfabetizar 100 % dos nossos alunos ao fim do ano. A gente trouxe o nosso 2º período para o ciclo de alfabetização, então esse ciclo começa no segundo período da Educação Infantil, então como a gente tem toda essa configuração, onde a Educação Infantil para nós é um fechamento de um ciclo muito importante da educação básica em que a criança precisa ter muito bem consolidada as habilidades para que ela possa concluir... ser alfabetizada ao final do primeiro ano, então a gente vai ter que imprimir dentro de nosso currículo algumas especificidades que são inerentes ao nosso trabalho, que é essa questão da relação da criança com a cultura letrada, o estímulo a leitura e escrita, os projetos de leituras são algo muito forte dentro das nossas escolas de Educação Infantil, das nossas CMEIS, é uma prática que é muito intensa e que isso precisa tá latente, visível e dentro do nosso currículo, pois é algo que faz parte da nossa rotina, do nosso dia a dia pedagógico (GEI: 29/08/19)

Esse trecho da fala evidencia uma contradição entre o que propõe as RCNEI (1998), as DCNEI (2009) com relação à utilização dos eixos música, movimento, arte, identidade pessoal e social, identidade e autonomia; e a BNCC sobre os campos de experiência, quando menciona as especificidades que serão contempladas no currículo local, como, por exemplo, o cumprimento de metas de alfabetização na educação. Isso revela uma cultura de performatividade nas políticas de currículo. Guimarães e Morgado (2016) citam Lopes e López (2010, p. 90, 101), que alertam sobre “a compreensão restrita do currículo como conteúdo a serem validados por sistemas de avaliação centrados nos resultados e os consequentes *rankings* de escolas e de alunos são apenas algumas das evidências públicas dos discursos produzidos por essa cultura”. Nesse sentido, há uma conformação dos currículos ao estabelecimento de metas e aos resultados das avaliações externas.

Sobre as etapas de implementação do pilar currículo na Educação Infantil, a entrevistada assim se pronuncia:

A definição do programa de ensino, ela parte da diretriz curricular do município, e a gente faz um elo com os programas que são implementados na rede, por exemplo, no segundo período com crianças de 5 anos, a gente trabalha com o programa estruturado do programa alfa e beto. Então a gente tem a diretriz curricular do município de Teresina que diz quais são as habilidades, quais os conteúdos, o que tem que ser trabalhado com a criança de 5 anos, mas a gente também tem um programa estruturado que nos diz, que nos dá um norte daquilo que vai ser trabalhado naquele ano. Então a gente faz essa junção e aí define o programa de ensino para aquele ano especificamente, e assim acontece para as turmas de primeiro período que a gente trabalha não com o programa estruturado [inaudível] a gente trabalha com o programa do sistema trilha de ensino, a gente também faz esse link com as habilidades que estão lá propostas em nossa diretriz curricular, e assim também com habilidades que estão descritas para o segmento creches, então a gente faz por exemplo com criança de 3 anos a gente trabalha com o projeto Mitanga, então a gente faz toda essa adequação, o material didático que vai ser utilizado naquele ano escolar, e as habilidades que estão sendo propostas em nossas diretrizes curriculares, aí sim delimitamos a nosso programa de ensino para aquele ano, a base e a série específica da Educação Infantil. A formação de professores também é da mesma forma, ela é direcionada e específica para cada ano, uma formação específica para o segundo, primeiro e segundo creche, e as delimitações didáticas também são específicas para cada segmento. Para além da formação dos professores da pré-escola, a rede também envia as orientações didáticas, sequências didáticas, blocos de atividades, porque como a gente trabalha também com algumas unidades em tempo integral a gente sente a necessidade de ampliar esse leque de orientações didáticas para dá um suporte maior para essas unidades de ensino, porque a gente entende que, nessas unidades onde as crianças ficam um tempo maior, não pode ser um tempo ocioso. Precisa de mais qualidade pedagógica, de interação pedagógica, então para as unidades de tempo integral, a gente amplia esse programa de ensino, a gente amplia esse leque de orientações pedagógicas, para que essa criança possa ter, dentro dessa carga horária estendida, uma possibilidade também maior de interação pedagógica, de recursos pedagógicos disponíveis para ela, caso contrário, a escola pode dizer assim “eu tenho mais tempo com o aluno, mas eu só tenho tempo, não possuo direcionamento pedagógico para isso”, então não podemos ter esse tempo ocioso dentro das unidades, nós queremos ter mais tempo e mais interação pedagógica, mais qualidade pedagógica com essas crianças, essa é a proposta (GEI: 29/08/19)

No fragmento da fala acima, foi possível verificar que a Semec centraliza desde a formação dos professores da Educação Infantil, passando pelas orientações curriculares, até a definição das sequências didáticas, demonstrando que, nesse processo, há uma regulação pós-burocrática que ocorre por meio da estandarização de resultados e normas, na base de uma regulação cognitiva, por intermédio das políticas de partilha do conhecimento, orientadas por organismos internacionais que impõem uma mudança conceitual, alimentada pelos conceitos relacionados à qualidade, competitividade, competência, eficiência e *accountability* (prestação de contas e responsabilização), entre outros (GUIMARÃES, MORGADO, 2016).

Nesse patamar, há uma clara definição de *standards*, no qual é possível determinar os conteúdos que os professores devem trabalhar nas aulas e o que os alunos devem aprender (objetivos de aprendizagem) por meio da avaliação externa com finalidades preestabelecidas, que “se tem configurado como uma forma de tutela (re) centralizar os poderes de decisão

educativa e curricular e de pressionar politicamente as escolas e os professores que nelas trabalham” (MORGADO, 2014 apud GUIMARÃES; MORGADO, 2016, p. 376).

No trecho da fala a seguir, percebemos uma excessiva preocupação com os números, as estatísticas das avaliações, fazendo com que os processos de ensino-aprendizagem se centrem mais nos resultados. Essa tendência permite demonstrar a influência que a avaliação produz no nível do currículo.

E aí o programa de desdobramento do programa de ensino é aquilo que te falei, o programa que a gente utiliza, o material didático que a gente utiliza com o que diz a nossa diretriz curricular, a tomada de decisão tem um relacionamento muito refinado com as avaliações, toda a ação, todo o direcionamento na Educação Infantil, no ensino fundamental tem como base a avaliação, é ela que diz pra gente a condição das crianças, a condição do professor, do nosso planejamento, da nossa formação, ela dá um norte para tudo, tudo que a gente pensa em atividade, em produção, em recurso, todo o direcionamento pedagógico vem através da análise do estudo pedagógico e estatístico da avaliação. A gente primeiro faz a análise estatística das avaliações, porque a análise quantitativa mesmo, observar os dados, e depois a gente faz a análise pedagógica, que é para dá um norte. Essa análise não é feita só em nível de secretaria, ela é feita em nível de escola, com o diretor, com o coordenador pedagógico e principalmente com o professor na formação. Nenhum resultado deixa de ser trabalhado na formação e nem na Educação Infantil. E a avaliação da aprendizagem eu acho que ficou claro, e o acompanhamento pedagógico eu acredito que andam de mãos dadas com a avaliação da aprendizagem. Ele é moldado pela avaliação da aprendizagem (GEI: 29/08/19).

Tais avaliações, para além de se revelarem meios propícios para legitimar normativamente o currículo e para controlar curricularmente os professores, sobretudo através das tão propaladas *prestação de contas e responsabilização*, são uma forma de burocratizar o fenômeno educativo e empobrecer (ou trivializar) o currículo que se desenvolve nas escolas, uma vez que, de forma mais ou menos explícita, condicionam o que aí deve ser ensinado e/ou aprendido (GUIMARÃES, MORGADO, 2016).

Diante do exposto, verificamos que o modelo de gestão adotado pelo município de Teresina está comprometido com recomendações e regulações pautadas na NGP e na *accountability*, cujos resultados da avaliação estão associados à responsabilização e à prestação de contas. A *accountability* interfere na organização da gestão da educação municipal dentro de uma lógica de planejamento estratégico que tem como eixos a avaliação, o planejamento, o monitoramento, a formação e o currículo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa realizou uma investigação quanto aos caminhos assumidos pelas políticas públicas para a Educação Infantil, no período de 2006 a 2016 no município de Teresina e suas implicações no desenvolvimento da oferta e dos modelos de gestão presentes nessa rede municipal.

Seu objetivo geral concentrou-se em analisar o desenvolvimento das políticas públicas para Educação Infantil no município de Teresina e suas implicações nos contornos da oferta educacional e dos modelos de gestão que se fizeram presentes nessa etapa da educação básica, no período de 2006 a 2016. Para isso, adotou-se uma investigação de cunho qualiquantitativa e como metodologia de coleta e análise dos dados, a entrevista e a pesquisa documental.

Pontualmente, elencamos os objetivos específicos da pesquisa:

- Compreender a relação entre a redefinição do papel do estado capitalista e a lógica da nova gestão pública;
- Analisar as orientações delineadas pelos organismos internacionais na definição e implementação das políticas públicas para a Educação Infantil;
 - Verificar como se deu a participação do setor privado na gestão das políticas públicas para a Educação Infantil, procurando identificar as formas de subsídios públicos ao setor privado, no que concerne à oferta de EI;
 - Compreender como a gestão da política de Educação Infantil se materializa na Rede Pública municipal de Teresina.

Para tanto, empreendeu-se uma discussão acerca da reforma do Estado, iniciada na década de 1990, fruto de uma ação global por parte dos organismos internacionais como o BM e o FMI, agências financiadoras cuja orientação e regulamentação é o Estado mínimo, ou seja, a redução do tamanho do Estado, já que o processo de globalização em ação sugeria aos Estados que assumissem um novo papel que seria o de deixar a sua condição de Estado promotor do bem-estar social para assumir o papel de estado mínimo, regulador e executor. Nessa via, o Estado tornou-se mínimo apenas para a promoção do bem-estar social e máximo, no que diz respeito a regulação social, o controle social, a responsabilização e a avaliação.

O debate em torno da emergência de consolidação do Estado de Bem-Estar Social é orientado tanto por determinação de ordem econômica como política, tendo em vista que ambas são articuladas. Isso porque os programas sociais, inclusive os de cunho universalizantes, só se

efetivaram devido ao excedente econômico e o grau de desenvolvimento tecnológico obtidos por meio da industrialização.

O Estado de Bem-Estar Social, como processo histórico de desenvolvimento, desenvolveu-se nas últimas décadas do século XIX e início do século XX na Europa ocidental com o aprofundamento da crise econômica que se instalou nos países desenvolvidos da Europa e serviu como estratégia de enfrentamento às crises cíclicas provocadas pela expansão do capitalismo no mundo, constituindo-se em uma estratégia paradoxal, pois se por um lado foi fundamental para dar as condições ao mercado e ao desenvolvimento econômico, por outro objetivou promover o bem-estar.

No campo educacional, foram elaborados uma série de diagnósticos, que para os neoliberais trata-se de uma crise de gestão. Para tanto, necessitava de profundas reformas no sistema escolar. Segundo os neoliberais, essas reformas são necessárias e se justificam pela ineficácia do setor, caracterizando-se, assim, a crise como sendo um problema de gestão. Na perspectiva neoliberal, os sistemas educacionais enfrentam uma profunda crise de eficiência, de eficácia e de produtividade, mais do que uma crise de quantidade, expansão, universalização e extensão.

Assim, o pensamento neoliberal passou a servir de modelo econômico dominante de desenvolvimento capitalista (Neoliberalismo), marcado por muita retórica sobre liberdade individual, autonomia, responsabilidade pessoal e as virtudes da privatização, livre-mercado e livre-comércio, o qual legitimou políticas rigorosas destinadas a restaurar e consolidar o poder da classe capitalista. Assim, para o neoliberalismo, não é o capitalismo que está em crise, mas o Estado. A estratégia, portanto, seria reformar o Estado e diminuir sua atuação para superar a crise.

Ao tratar da transição para o neoliberalismo no Brasil, o governo introduziu, em 1999, uma nova estrutura de política macroeconômica neoliberal ou estratégia de acumulação neoliberal madura, que posteriormente se tornou conhecida como tripé neoliberal. Porém, a mudança política no plano federal, a partir de 2003, com a vitória de Luís Inácio Lula da Silva à presidência da República foi marcada pelo momento a partir do qual o país começou a vislumbrar uma série de expectativas, sobretudo das classes populares que há décadas não se via incluídas nas políticas públicas do país. Entretanto, foi possível presenciar um tensionamento entre a lógica inclusiva da democracia defendida pelo governo que ora assumia o poder e as consequências excludentes do neoliberalismo, especialmente a desindustrialização, a pobreza, a desigualdade e o emprego precário.

O modelo de gestão pública por intermédio de mecanismos de regulação deu-se a partir da reforma do estado brasileiro na década de 1990, com a formulação de políticas realizadas no nível central; e a descentralização ocorreu mediante a execução local das políticas por meio de contratos ou parcerias. Assim, a noção de governança surgiu nos Estados e nos entes federados menores que foi se constituindo em requisito para o funcionamento da gestão pública e se deu a partir do movimento de centralização e descentralização. Nessa perspectiva, a noção de governança vai para além da capacidade do governo de tomar decisões com presteza e requer, também, habilidades para conduzir suas políticas mediante adesões e condições para o desenvolvimento de práticas cooperativas. Existe, ainda, um antagonismo entre o conceito de governança que é entendido como uma ação pública e dinâmica e o de regulação como uma ordem verticalizada, visto que, além do Estado, existem outros dispositivos que contribuem com a ordenação da sociedade e sua diversidade de atores que dela participam. Entre esses dispositivos, destacam-se os Estados e os municípios, que, por sua vez, foram elevados à condição de entes federados com a Constituição de 1988, considerado como mecanismo regulatório de análise da ação pública compondo a efetivação de um pacto federativo necessário à organização das políticas públicas.

A fim de compreender as políticas públicas voltadas para a Educação Infantil, considerando-a como resultado de múltiplas influências sociais, políticas e históricas, fez-se necessário realizar um resgate histórico da Educação Infantil no Brasil. Foi possível, assim, perceber o forte caráter assistencial que permaneceu até 1988, com a promulgação da Constituição Federal, visto que esta passou a reconhecer a Educação Infantil como um direito universal para crianças de 0 a 6 anos, consolidando-se a partir daí um contexto inovador, com a participação dos movimentos sociais na luta pelo direito de homens e mulheres trabalhadores/as terem seus filhos pequenos cuidados e educados em creches e pré-escolas.

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988, a qual materializa esse segmento da educação como sendo a primeira etapa da educação básica, outras medidas legais foram efetivadas por parte do poder público.

As mudanças operadas na Educação Infantil a partir da Constituição Federal de 1988 desenvolveram-se a partir de algo que estava presente no movimento da sociedade e que advinha do esclarecimento e da importância que já se atribuía a esse segmento. Isso porque a EI deixa de ser encarada como política de amparo e assistência, passando a ser encarada como um direito, não mais sob o amparo e o cuidado do Estado, mas sob a figura do dever do Estado.

Destarte, foi a partir da década de 1990 que se demandou uma maior preocupação com a distribuição de recursos para tornar o Estado mais eficiente, autônomo e menos burocrático.

Com a política de fundos que operou, inicialmente, com o Fundef a partir de 1997, passando a vigorar na maioria dos municípios brasileiros em 1998, e posteriormente com o Fundeb em 2007, a Educação Infantil configurou-se pela primeira vez no panorama da política de financiamento educacional, tendo a vinculação de recursos assegurada constitucionalmente. Esse fato anunciou a possibilidade de trazer para essa etapa educativa inúmeras contribuições: o aumento de recursos, a expansão do atendimento, a melhoria da qualidade, o fortalecimento do caráter educacional e, sobretudo, colocou-a em evidência.

Ademais, as políticas de Educação Infantil têm sido fortemente influenciadas por organismos multilaterais que vêm delineando as políticas para a Educação Infantil desde os anos 1970 com a participação da Unesco e Unicef, passando por um período mais recente, a década de 1990 até o momento atual, com as propostas do Banco Mundial. Realizamos uma análise da política recente de Educação Infantil no Brasil a partir do reconhecimento desse segmento da educação como primeira etapa da Educação Básica. Para tanto, empreendemos uma discussão acerca do papel de organismos internacionais no delineamento das políticas voltadas para a EI nos países em desenvolvimento, como Banco Mundial, Unesco, Unicef.

A partir de 2007, o Fundeb, que passou a financiar também a Educação Infantil, contribuiu com a redefinição do padrão de oferta, induzindo a um aumento da oferta educacional pelos municípios, sobrecarregando-os e responsabilizando-os pela melhoria do desempenho das escolas.

No que tange à política de financiamento, esta demandou uma discussão acerca das contribuições, especialmente do Fundeb para a ampliação da oferta de EI, bem como a caracterização dos mecanismos legais de financiamento desenvolvidos para cumprir com a oferta dessa etapa da educação.

Particularmente, sobre a implantação do Fundeb em 2007 e a inclusão da Educação Infantil neste fundo, os municípios atraíram um *boom* de empresas privadas que oferecem produtos educacionais, objetivando incidir sobre a ausência de condições objetivas para a elaboração, implantação e avaliação de políticas educacionais, além da celebração de vários convênios com instituições confessionais, comunitárias e filantrópicas sem fins lucrativos para a ampliação da oferta de Educação Infantil, inclusive intervindo na gestão da educação municipal (ARELARO, 2008).

Com efeito, o Fundeb impôs novos desafios à gestão do financiamento público da educação municipal, e tal fato se fez presente, também, no município de Teresina. Nesse

sentido, destacam-se algumas importantes mudanças nesse campo como a passagem das creches, anteriormente vinculadas às áreas de assistência social, saúde e trabalho, para o setor da educação: a decorrente ampliação do quadro de professores para essa etapa de escolarização, assim como o desenvolvimento de políticas de formação inicial e continuada desses profissionais.

Para além das implicações do Fundeb, outras mudanças se fizeram presentes na Educação Infantil no município de Teresina no período em análise. O processo de municipalização dessa etapa da educação básica se aprofundou, com um importante crescimento nas matrículas em creches e pré-escolas e a incorporação, pela Secretaria Municipal de Educação, da quase totalidade das pré-escolas filantrópicas e comunitárias, que eram conveniadas com a extinta Secretaria Municipal da Criança e Adolescente (Semcad). Por certo, esse processo foi reforçado com as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 59/09, que tornou parte da Educação Infantil obrigatória (4 e 5 anos), pelo Plano Nacional de Educação e, por desdobramento, pelo Plano Municipal de Educação.

Por sua vez, esses novos marcos regulatórios em torno da Educação Infantil ajudam a compreender, também, alguns dos fatores que induziriam os municípios ao conveniamento como estratégia para se ampliar a oferta e cumprir o que determina a legislação. No município de Teresina, tal realidade não foi diferente.

Os dados e análises desenvolvidos ao longo desse estudo informam, ainda, que os processos de reestruturação do Estado orientado pela perspectiva da Nova Gestão Pública impactaram diretamente em toda a organização dos serviços públicos, inclusive na gestão educacional.

Nesse quadro, a cultura organizacional escolar também sofreu mudanças. Cada vez mais o gestor educacional é convocado a implantar estratégias e técnicas empresariais. Para além exercer o papel de gerenciar os serviços escolares, agora esse gestor assume, também, responsabilidades relativas à captação de recursos financeiros, estabelecimento de parcerias, responsabilização pelo sucesso e pelo fracasso da escola, dentre outras.

A avaliação, interna e externa, sustentada na produção de indicadores com vistas ao estabelecimento de metas, cada vez mais é definida como elemento central para a promoção e garantia da educação de qualidade, sob a lógica da Nova Gestão Pública (NGP). E essa perspectiva vai impactar, inclusive, no financiamento da educação.

Por sua vez, no contexto das orientações dos Organismos Internacionais, as políticas propostas para a Educação Infantil, ao longo dos anos de 1990, orientam-se pela lógica dos

“Programas Focalizados de Combate à Pobreza e das políticas para o Desenvolvimento da Primeira Infância” (DPI), com vistas a formação de um indivíduo produtivo e empreendedor de si mesmo.

Os depoimentos colhidos ao longo das entrevistas trazem, ainda, elementos importantes para se compreender os caminhos que a gestão das políticas de Educação Infantil no município de Teresina trilhou.

Sobre o planejamento, fica evidenciada a perspectiva gerencialista que marca o modelo de gestão realizado na Educação Infantil, com a presença de forte preocupação com o estabelecimento de metas, controle através do monitoramento e avaliação previstos no Planejamento Estratégico – PEs do município de Teresina;

Quanto à formação continuada do professor da Educação Infantil, fica evidenciada a perspectiva de centralização, na Semec, de todo o processo de formação do professor, desde o planejamento até a elaboração de materiais. Nesse processo de centralização se constata, também, a presença do setor privado na condução de políticas de Educação Infantil do município de Teresina, como foi o caso do Instituto Alfa e Beto.

A lógica da centralização, por parte da Semec, faz-se igualmente presente na organização e implementação do currículo na Educação Infantil do município de Teresina. É a Secretaria que define as orientações curriculares até as sequências didáticas, demonstrando que, nesse processo, há uma regulação pós-burocrática que ocorre por meio da standardização de resultados e normas, na base de uma regulação cognitiva.

A perspectiva da *accountability*, sob a égide da NGP, vai se fazer presente, também, nas políticas de avaliação implementadas no município. Como demonstramos, o Sistema de Avaliação Educacional de Teresina – Saethe realiza os testes com os estudantes do segundo período da Educação Infantil, apresentando os resultados, enquanto que a própria Semec, a partir dos critérios contidos na legislação municipal, elabora o ranqueamento para fins de premiação (Programa Valorização do Mérito). Todo esse processo culmina em uma classificação para efeito de premiação e/ou bonificação, sob a lógica da *responsabilização* individual do docente e/ou da instituição educativa; da competitividade; da ênfase na busca da eficiência aferida nos resultados.

Nessa perspectiva, foi possível perceber a invisibilidade da creche nas políticas de Educação Infantil da Semec no que tange às 5 (cinco) categorias que nutrem o planejamento estratégico (Planejamento, Formação, Monitoramento, Avaliação e Currículo).

No que tange ao Currículo, é perceptível, nos depoimentos colhidos, que este é determinado pelo que é cobrado nas avaliações externas, ficando refém da política de avaliação da Semec.

Por certo, historicamente a Educação Infantil vêm enfrentando desafios que os colocam em um patamar desigual em relação aos demais níveis da educação. Porém, o arcabouço legal, bem como os movimentos sociais, tem demandado esforços no sentido de garantir o cumprimento da legislação e a conseqüente garantia do direito à Educação Infantil com qualidade social referenciada.

O enfrentamento desses desafios aponta para a necessidade de se construir uma gestão democrática participativa, cuja preocupação esteja centrada na formação do sujeito como ser que pensa numa perspectiva total, sem, contudo, restringir sua formação a um currículo pensado para o estabelecimento de metas e resultados através de avaliações estandardizadas. Esperamos, com esse estudo, contribuir para que esta temática seja debatida e repensada de modo a despertar novos olhares e novos interesses no campo das políticas públicas para a Educação Infantil

Em se tratando especificamente da implementação de políticas públicas para a Educação Infantil, também aquelas voltadas para o atendimento educacional de milhares de crianças de 0 a 5 anos de idade, necessitam de planejamento, reestruturação, avaliações e redefinições de modo que haja maior participação da sociedade na gestão das políticas.

Urge, pois, cada vez mais, que a sociedade, o poder público e os educadores, em especial da Educação Infantil, tomem consciência da criança como um ser 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.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABUCHAIM, B. de O. **Panorama das políticas de Educação Infantil no Brasil**. Brasília: Unesco, 2018.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.) **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília, DF : ENAP, 1997. (Cadernos ENAP nº 10).

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil**. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil/link/53daadcc0cf2631430cb0fa9/download. Acesso em: 13 jan. 2020.

ADRIÃO, Thereza Maria de Freitas; BORGHI, Raquel. Parcerias entre prefeituras e esfera privada: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo? In: ADRIÃO, Thereza; PERONI, Vera. (Orgs.). **Público e privado na educação: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã, 2008, p. 99-110.

ADRIÃO, Thereza Maria de Freitas; BORGHI, Raquel. Sistemas apostilados de ensino e municípios paulistas: o avanço do setor privado sobre a política educacional local. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL: O ESTADO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO TEMPO PRESENTE. **Anais...** Uberlândia: UFU, 2008.

ADRIÃO, Thereza Maria de Freitas; BORGHI, Raquel. Descentralizadoras para a educação escolar. In: SILVA, Maria Vieira; CORBALÁN, Maria Alejandra (Orgs.). **Dimensões políticas na educação contemporânea**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2009a.

ADRIÃO, Thereza Maria de Freitas; BORGHI, Raquel *et al.* **Estratégias municipais para a oferta da educação básica: uma análise de parcerias público-privado no estado de São Paulo**. São Paulo: Fapesp, 2009b. Relatório de pesquisa.

ADRIÃO, Thereza Maria de Freitas; BORGHI, Raquel Fontes; DOMICIANO, Cassia. Educação Infantil, ensino fundamental; inúmeras tendências de privatização. **Retratos da Escola**. Brasília, v. 4, n. 7, p. 285-297, jul.-dez. 2010.

ADRIÃO, Thereza Maria de Freitas; BERTAGNA, Regiane Helena; BORGHI, Raquel Fontes; CORREA, Bianca Cristina; GARCIA, Teise. G. Subsídios públicos para instituições privadas de Educação Infantil: análise de tendências em municípios paulistas. In: SILVA, Maria. Vieira; MEDINA, Sarita. (Orgs.). **Trabalho docente e políticas educacionais para a Educação Infantil: desafios contemporâneos**. Uberlândia: EDUFU, 2014, p. 131-150.

ADRIÃO, Thereza Maria de Freitas. A Privatização da Educação Básica no Brasil: considerações sobre a incidência de corporações na gestão da educação pública. In: ARAÚJO, Luíz; PINTO, José Marcelino (Org.). **Público x privado em tempos de golpe**. São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017.
<https://doi.org/10.19146/pibic-2016-51076>

ADRIÃO, Thereza Maria de Freitas; PERONI, Vera (Orgs.) **O Público e privado na educação**: Interfaces entre estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

AFONSO, Almerindo Janela. Questões polêmicas no debate sobre políticas educativas contemporâneas: o caso da accountability baseada em testes estandarizados e rankings escolares. In: ALVES, M.P.; KETELE, J. de (Orgs.). **Do currículo à avaliação, da avaliação ao currículo**. Porto: Porto Editora, 2011, p. 83-101.

AFONSO, Almerindo Janela. Gestão, autonomia e *accountability* na escola pública portuguesa: breve diacronia. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** – v.26, n.1, p. 13-30, jan./abr. 2010

ALMADA, Francisco de Assis Carvalho de. Educação Infantil e Cidadania: desafios da Pedagogia na (Pós) Modernidade. In: HERMIDA, Jorge Fernando (org.). – **Educação Infantil**: políticas e fundamentos. – João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2007.

ALTMANN, Helena. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.28, n.1, p. 77-89, jan./jun. 2002.
<https://doi.org/10.1590/S1517-97022002000100005>

ALVES, Tiago Soares; SILVA, Maria Vieira. O público e o “híbrido” na oferta da Educação Infantil: implicações no processo de precarização do trabalho dos educadores infantis. In: SILVA, Maria Vieira; MEDINA, Sarita. (Orgs.). **Trabalho docente e políticas educacionais para a Educação Infantil**: desafios contemporâneos. Uberlândia: EDUFU, 2014, p. 151-184.

ALVES, Tiago Soares, 1981-**Educação Infantil**: aspectos políticos e jurídicos nos processos de intensificação do trabalho do educador infantil no município de Uberlândia /MG / Tiago Soares Alves. - 2012. 157p.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judithe. Usos e Abusos dos estudos de Casos. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: Editores Associados. v. 36, n.129, p.637- 651 (set./dez.), 2006.
 Disponível em: <www.scielo.br/pdf/cp/v36n129/a0736129.pdf>. Acesso em: 26 ago. de 2016.
<https://doi.org/10.1590/S0100-15742006000300007>

ANJOS, Cristiane Rêgo dos. **O trabalho docente na Educação Infantil da rede municipal de ensino de Teresina no âmbito do programa Alfa e Beto**. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Educação), Universidade Federal do Piauí, Teresina: UFPI, 2018. (No prelo).

AQUINO, Ligia Maria Leão de; VASCONCELLOS Vera Maria Ramos de. Orientação Curricular para a Educação Infantil: Referencial Curricular Nacional e Diretrizes Curriculares Nacionais. In: VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos de (org.). **Educação da infância**: história e política. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

ARELARO, Lisete Gomes. A não transparência nas relações público-privadas: o caso das creches conveniadas. In: ADRIÃO, Thereza Maria de Freitas; PERONI, Vera Maria Vidal. (Orgs.). **Público e privado na educação: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã, 2008, p. 51- 66.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: LTC/Editora S.A, 1975.

ARRETCHE, Marta. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. **BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Anpocs, n. 39,1995, p.3-40.

ARRUDA, Ana Lucia Borba de; NÓBREGA, Cristiane Liberato da. Planejamento educacional e a “modernização” da gestão em Pernambuco: alguns apontamentos, **In: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** v.29, n.3, p.395 – 598, set/dez.2013

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. A pobreza. Washington, D. C.: Banco Mundial, 1990. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/188701468322757498/Relatorio-sobre-o-desenvolvimento-mundial-1990-a-pobreza>. Acesso em: 25 fev. 2019.

BANCO MUNDIAL. **Relatório desenvolvimento da primeira infância: foco sobre o impacto das pré-escolas**. Washington: Banco Mundial, 2001. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/3817166-1185895645304/4044168-1186326902607/08Portugues.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2019.

BARBOSA, Ivone Garcia; MARQUEZ, Christine Garrido. **Educação da primeira infância e o banco mundial**. Disponível em: https://anaisdosimposio.fe.ufg.br/up/248/o/1.3.__24_.pdf. Acesso: 06 set. 2019.

BASSI, Marcos Edgar. Financiamento da Educação Infantil em seis capitais brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**. v.41 n.142 jan. /abr., 2011. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742011000100007>

BAUER, Adriana. **Avaliação de impacto e accountability em educação: uma proposta metodológica a partir do Programa Letra e Vida**. In: Políticas e gestão da educação: desafios em tempos de mudanças. (Orgs.) Angela Maria Martins... [et.al.]- Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

BORGHI, Raquel Fontes; ADRIÃO, Theresa; ARELARO, Lisete. **Creches conveniadas no Brasil e a tradição na relação público-privado: continuidades e rupturas**. Rio Claro, 2009.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 4, p. 5-30, 1999.

CAMPOS, Ana Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la?* **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, FGV, 24(2), fev./abr./1990.

CAMPOS, Maria Malta. A Educação Infantil como direito. *In: Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional nº 59/2009 e a Educação Infantil: impactos e perspectivas*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

CAMPOS, Maria Malta. **Pré-escola: entre a educação e o assistencialismo**. Escola Municipal, São Paulo, ano 18, n. 13, p. 45-50, 1995.

CAMPOS, Maria Malta. A mulher, a criança e seus direitos. **Cadernos de Pesquisa**, n. 106. São Paulo: Fundação Carlos Chagas e Editora Autores Associados, 1999, p. 117 – 128. <https://doi.org/10.1590/S0100-15741999000100006>

CAMPOS, Maria Malta. Educar e Cuidar: questões sobre o perfil do profissional de Educação Infantil. *In: Brasil, MEC/Secretaria de Educação Fundamental. Coordenação Geral de Educação Infantil. Por uma política de Formação do Profissional de Educação Infantil*. Brasília, 1994, MEC, 1994, p.32-42.

CAMPOS, Roselane Fátima; CAMPOS, Rosânia. Políticas para a Educação Infantil e os desafios do novo Plano Nacional de Educação. *In: FARIA, Ana Lúcia Goulart de; AQUINO, Ligia Maria Leão de (Orgs.). Educação Infantil e PNE: questões e tensões para o século XXI*. Campinas, SP: Autores Associados, 2012a.

CAMPOS, Roselane Fátima; CAMPOS, Rosânia. Política pequena para as crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. **Revista Brasileira de Educação** v. 17 n. 49 jan.-abr. 2012b. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782012000100005>

CAMPOS, Roselane Fátima; CAMPOS, Rosânia.. **As indicações dos organismos internacionais para as políticas nacionais de Educação Infantil: do direito à focalização educação e pesquisa**, v. 39, n. 1, enero-marzo, 2013, p. 195-209. São Paulo: USP. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29825618013>. Acesso em: 25 fev. 2019. <https://doi.org/10.1590/S1517-97022013000100013>

CAMPOS, Rosânia. **Educação Infantil e Organismos Internacionais: Uma Análise dos Projetos em Curso na América Latina e Suas Repercussões no Contexto Nacional**. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008.

CARVALHO, Rodrigo Saballa de. O investimento na formação do cidadão do futuro: a aliança entre economia e Educação Infantil como estratégia da governamentalidade contemporânea. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 32, n. 2, p. 229-253, abr./jun. 2016. <https://doi.org/10.1590/0102-4698144920>

CASSETARI, Nathália. **Principais modelos de remuneração por desempenho para professores no Brasil**. 17p. Disponível em: www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/NathaliaCassetari_res_int_GT2.pdf Acesso em: 12 out. 2019.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gerencialismo e Educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. *In: Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura*

contextualizada de iniciativas governamentais. (Orgs.): Antônio Cabral Neto ...[*et.al.*]. – Brasília: Líber Livro Editora. 2007.

CELLARD, André. A análise documental. *In: POUPART, Jean et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

CORAGGIO, José Luís. **Desenvolvimento humano e educação: o papel das ONGs latino-americanas na iniciativa da educação para todos**. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 1996.

CORRÊA, Bianca Cristina. Educação Infantil. *In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, Thereza (Orgs.). Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades*. 2 ed. São Paulo: Xamã, 2007.

CORRÊA, Bianca Cristina. A Educação Infantil. *In: OLIVEIRA, R. P. de. ADRIÃO, T. (Orgs.) Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal. Coleção legislação e política educacional, v.2*. São Paulo: Xamã, 2002.

CORRÊA, Bianca Cristina. Políticas de Educação Infantil no Brasil: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito. **Jornal de Políticas Educacionais**. Núcleo de Políticas, Gestão e Financiamento da educação da Universidade Federal do Paraná. Curitiba: UPE/UFPR. v. 5, n. 9, janeiro-junho, 2011.

<https://doi.org/10.5380/jpe.v5i9.25172>

CORRÊA, Bianca Cristina; ADRIÃO, Theresa. Direito à Educação Infantil de crianças até 6 anos enfrenta contradições. **Revista ADUSP**, v. 48, 2010, p. 6-13.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. **Implementação da política de creches nos municípios brasileiros após 1988: avanços e desafios nas relações intergovernamentais e intersetoriais**, 2017.

CURADO, Marcelo. Porque o governo Dilma não pode ser classificado como novo-desenvolvimentista? *In: Revista de Economia Política*, v. 37; n. 1 (146), São Paulo, jan.-mar. 2017, p. 130-146.

<https://doi.org/10.1590/0101-31572016v37n01a07>

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Infantil como direito. *In: BRASIL. Ministério da Educação. Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de Educação Infantil*. v. 2, Brasília, 1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão Federativa e a Educação Escolar. *In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.) Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Fundef/Fundeb: implicações para a oferta de Educação Infantil via convênios/parcerias- **EccoS. Revista Científica**. São Paulo, n. 30, p. 35-53, jan./abr. 2013.

<https://doi.org/10.5585/eccos.n30.3684>

CURY, Carlos Roberto Jamil. O público e o privado no Brasil: fronteiras e perspectivas. *In:* OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, M.R.T. (Orgs.). **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

DIDONET, Vital. A Educação Infantil na LDB/1996: mudanças depois de 2007. *In:* BRZEZINSKI, Iria. (Org.). **LDB/1996 contemporânea: contradições, tensões, compromissos**. São Paulo: Cortez, 2014.

DIDONET, Vital. Avaliação das políticas públicas para a primeira infância. *In:* **Utilização de Métodos e Instrumentos padronizados de avaliação na primeira infância: convergências e divergências**. Fortaleza, jul. 2016.

DOMICIANO, Cassia Alessandra. **O Programa “Bolsa Creche” nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia: uma proposta para alocação de Recursos estatais à educação privada?** Dissertação de mestrado, Unesp, Rio Claro, SP, 2009.

DOMICIANO, Cassia Alessandra. **O projeto ‘Nave-Mãe’ no município paulista de Campinas e os objetivos para o desenvolvimento do milênio: Tendências de privatização na Educação Infantil. Políticas Educativas**, Porto Alegre, v. 6, n.1, p. 90-106, 2012 – ISSN: 1982-3207.

DOURADO Luiz Fernandes. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: Limites e Perspectivas. *In:* **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> acesso em: 12 out. 2019. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300014>

FAGNANI, Eduardo. **Notas sobre o desenvolvimento social recente no Brasil**. Texto para Discussão. Campinas: IE/UNICAMP, n. 198, nov. 2011.

FARENZENA, Nalú; LUCE, Maria Beatriz. Financiamento da Educação e responsabilidades federativas: 25 anos de agenda constituinte. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Recife: ANPAE. v. 29, n.1, jan./abr., 2013.

FERNANDES, Fabiana Silva; GIMENES, Nelson; CAMPOS, Maria Malta. Gestão educacional e Educação Infantil: formas de organização dos municípios para a implementação da política de Educação Infantil no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Recife: ANPAE. v. 29, n.1, jan./abr., 2013.

FERNANDES, Fabiana Silva. Políticas Públicas e Monitoramento na Educação Infantil. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 44-72, maio/ago. 2014. <https://doi.org/10.18222/ae255820142796>

FERREIRA, Fernando Ilídio. As lógicas da formação. Para uma concepção da formação contínua de professores como educação de adultos. *In:* **Formação de Professores: Aprendizagem profissional e ação docente**. João Formosinho (Coord.) Porto: Editora Porto, 2009.

FIORI, José Luís. Estado do Bem-Estar Social: padrões e crises. **Revista Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.7, n. 2, p.129-147, 1997. <https://doi.org/10.1590/S0103-73311997000200008>

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução de Joice Elias Costa. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues; SANTOS, Marlene Oliveira dos; KLEMANN, Vilmar. Estratégias de incidência para ampliação do acesso à Educação Infantil. In: **Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional nº 59/2009 e a Educação Infantil: impactos e perspectivas**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010.

FONSECA, Marília; FERREIRA, Eliza Bartolozzi. O PAR no contexto de planejamento de planejamento estatal brasileiro. In: JUNIOR, Luiz de Sousa; FRANÇA, Magna; FARIAS, Maria da Salete Barboza de (Orgs.). **Políticas de gestão e práticas educativas: a qualidade do ensino**. Brasília: Liber Livro, 2011.

FRANÇA, Magna. Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração: os indicadores educacionais e financeiros. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Recife: ANPAE, v.30, n. 2, mai./ago.2014.

FRANÇA, Magna. Plano de Ações Articuladas (2007-2011): contextos e desafios da dimensão infraestrutura e recursos didáticos em municípios do RN. In: CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo et.al (Orgs.). **Plano de Ações Articuladas: propostas, cenários e desafios**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2016.
<https://doi.org/10.21680/1981-1802.2015v52n38ID7968>

FREITAS, Cecília Carolina Simeão de; SILVA, Marcelo Soares Pereira da. O Planejamento no Contexto das Políticas de Educação Básica no período de 2003 a 2010. In: CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo et.al (Orgs.). **Plano de Ações Articuladas: propostas, cenários e desafios**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2016.

FRIGOTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). **Escola S.A.: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília: CNTE, 1999.

GENTILI, Pablo; OLIVEIRA, Dalila Andrade. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p. 253-264.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRAZZIOLI, Airton. **Nem “Segundo”, nem “Terceiro” Setores, vamos falar de “Setor Dois e Meio”**. 2015. Disponível em: <http://escolaaberta3setor.org.br/artigos/nem-segundo-nem-terceiro-setores-vamos-falar-de-setor-dois-e-meio/>. Acesso em 25 jul. 2019.

GREPPE. **Apresentação**. Disponível em: <https://greppe.wordpress.com>. Acesso em: 14 ago. 2018.

GUEDES, Gilmar Barbosa Barbosa; BARBALHO, Maria Goretti Cabral. Planejamento Educacional e Gestão Democrática: dimensões política e instrumental no PAR. *In: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* v.32, n.1, p.001 – 335 jan./abr.2016. <https://doi.org/10.21573/vol32n012016.62679>

GUIMARÃES, Edilene Rocha; MORGADO, José Carlos. Currículo e Avaliação: os testes estandarizados. *In: Revista brasileira de política e administração da educação.* v.32, n.2, p. 337- 637, mai/ago.2016. <https://doi.org/10.21573/vol32n22016.67197>

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo.** São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo-história e implicações.** Ed. Loyola, 2008.

HOBSBAWM, Eric. J. **A era dos impérios.** Tradução de Sieni Maria Campos e Yolanda Steidel de Toledo. Revisão Técnica de Maria Célia Paoli. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e Políticas (Públicas) sociais.** *In: Cadernos Cedes*, ano XXI, nº 55, novembro/2001. <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>

JUNIOR, José Ferreira da Silva. **Os Efeitos do Programa Valorização do Mérito na Atuação em Sala de Aula do Professor da Educação Infantil da Semec.** Tese de Doutorado. Universidade Federal do Piauí -Teresina, 2019 (No prelo).

KISHIMOTO, Tizuko Morchida. **A pré-escola em São Paulo (1877 a 1940).** São Paulo: Loyola, 1990.

KISHIMOTO, Tizuko Morchida. Encontros e Desencontros na formação dos profissionais da Educação Infantil. *In: MACHADO, M. L. de A.(Org.). Encontros e Desencontros em Educação Infantil.* São Paulo: Cortez,2005

KISHIMOTO, Tizuko Morchida. Escolarização e brincadeira na Educação Infantil. *In: KISHIMOTO, T.M. O brincar e suas teorias.* São Paulo: pioneira, 1998. p.123-138.

KUHLMANN JR, Moysés. Histórias da Educação Infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação.** Campinas: Autores Associados, n. 14, p. 5-18. mai/jun./jul./ago, 2000. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782000000100002>

KUHLMANN JR, Moysés. O Jardim-de-Infância e a Educação das Crianças Pobres. *In: MONARCHA, C. (Org.). Educação da infância brasileira: 1875 – 1983.* Campinas: Autores Associados, 2001.

KUHLMANN JR, Moysés. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica.** Porto Alegre: Mediação, 1998.

KRAMER, Sônia. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce.** 7 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

KRAMER, Sônia. Formação de Profissionais de Educação Infantil: questões e tensões. In: MACHADO, M. L. de A.(Org.). **Encontros e Desencontros em educação infantil**. São Paulo: Cortez, 2005.

KRAMER, Sonia; ABRAMOVAY, Miriam. **Alfabetização na pré-escola**: exigência ou necessidade. Cad. Pesq., São Paulo (52): 103-107, fev. 1985.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAUGLO, Jon. **Críticas às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação**. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, n. 100, p. 15-39, mar. 1997.

LIBÂNEO, José Carlos. **Educação Escolar**: políticas, estrutura e organização. José Carlos Libâneo, João Ferreira de Oliveira, Mirza Seabra Toschi (Orgs.) 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, Carmen Lucia de Sousa; SILVA, Marcelo Soares Pereira da. **Atendimento e universalização da Educação Infantil no plano nacional de educação (2014) e no plano municipal de educação de Teresina (2015)**: do financiamento público à política de convênios. V ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO. Direito à Educação em um contexto de desmonte do Estado Brasileiro -Fineduca. Natal, 2017.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Políticas sociais e modelos de bem-estar social: fragilidades do caso brasileiro. **Saúde Debate**. Rio de Janeiro, v. 40, n. especial, p. 87-97, 2016.

<https://doi.org/10.1590/0103-11042016s08>

LOPES, Alice Casimiro Lopes e LÓPEZ, Silvia Braña. A performatividade nas Políticas de Currículo: O Caso do Enem. In: **Educação em Revista** | Belo Horizonte | v.26 | n.01 | p.89-110 | abr. 2010.

<https://doi.org/10.1590/S0102-46982010000100005>

LUKÁCS, Georg. **Introdução a uma estética marxista**: sobre a categoria da particularidade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

LUSTOSA, Irene Nunes. **O Prêmio Professor Alfabetizador como política de remuneração meritocrática**: o que pensam professores, gestores educacionais e dirigentes sindicais. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal do Piauí – Teresina, 2013. 176f.

MACHADO, Joaquim; FORMOSINHO, João. Professores, escola e formação. Políticas e práticas de formação contínua. In: **Formação de Professores: Aprendizagem profissional e acção docente**. João Formosinho (Coord.) Porto: Editora Porto, 2009.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro I: O processo de produção do capital, 1978.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Feuerbach**. A oposição das concepções materialista e idealista (Capítulo Primeiro de A Ideologia Alemã). Transcrição autorizada. Edições Avante, 2006. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1845/ideologia-alema-oe/cap2.htm#topp>. Acesso em: 11 maio 2017.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Contribuição à crítica da economia política**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003

MASSON, Gisele. Materialismo histórico e dialético: uma discussão sobre as categorias centrais. **Práxis Educativa**. Ponta Grossa, v.2, n.2, p.105-114, jul.-dez., 2007.

MASSON, Gisele. **As Contribuições do Método Materialista Histórico e Dialético para a Pesquisa sobre políticas educacionais**. IX Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/%209anpedsul/paper/viewFile/966/126>. Acesso: 16 ago. 2018

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria de transição**. Tradução de Tradução Paulo Cezar Castanheira Sérgio Lessa. 1 ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2011.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MONLEVADE, João Antonio Cabral de. Financiamento da educação na Constituição e na LDB emendadas. In: BRZEZINSKI, Iria. (Org.). **LDB/1996 contemporânea: contradições, tensões, compromissos**. São Paulo: Cortez, 2014.

MONLEVADE, João Antonio. **Para entender o Fundeb**. Ceilândia – DF: Idéa, 2007. 144p.

MONTAÑO, Carlos. Novas configurações do público e do privado no contexto capitalista atual: o papel político-ideológico do “terceiro setor”. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. (Orgs.). **Público e privado na educação: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã, 2008, p. 27-49.

MOREIRA, Jane Alves da Silva; LARA, Ângela Mara de Barros. Políticas públicas para a Educação Infantil no Brasil (1990-2001). **Revista Scielo**. Maringá: Eduem, 2012. 246 p. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/kcv6j/pdf/moreira-9788576285854.pdf>. Acesso em: 14 out. 2014.

MOREIRA, Herivelto; CALEFFE, L. G. **Metodologia da pesquisa para o professor pesquisador**. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

MOSS, Peter. Para além do problema com qualidade. In: MACHADO, Maria Lucia de A. (Org.). **Encontros e desencontros em Educação Infantil**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Estado de Bem-estar Social: origens e desenvolvimento. In: **Katálysis** n. 5 jul./dez.2001.

NUNES, Maria Fernanda Rezende. Educação Infantil: instituições, funções e propostas. In: CORSINO, Patrícia. (org.) **Educação Infantil: cotidiano e políticas**. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

OEI. **Metas educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios**. Madrid, 2012.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. **Perspectiva**. Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 279-301, jul./dez. 2005. Disponível em: <http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>. Acesso em: 20 out. 2018.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul.-set., 2015. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152440>

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Regulação e avaliação de políticas públicas educacionais. In: DOURADO, Luis. (org.). **Políticas e Gestão: novos marcos regulatórios da educação no Brasil**. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, João Batista Araújo. Avaliação na Educação Infantil: *cui bono?* In: SCHNEIDER, Alessandra *et al.* **Utilização de métodos e instrumentos padronizados de avaliação da primeira infância: convergências e divergências**. Fortaleza, 2016.

OLIVEIRA, Jaqueline dos Santos; BORGHI, Raquel Fontes. Arranjos institucionais entre o poder público municipal e instituições privadas para a oferta de vagas na Educação Infantil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 94, p. 151-167, 2013a. <https://doi.org/10.1590/S2176-66812013000100008>

OLIVEIRA, Jaqueline dos Santos; BORGHI, Raquel Fontes. Fundef/Fundeb - implicações para oferta de Educação Infantil via convênios/ parcerias **EccoS- Revista Científica**, n. 30, janeiro-abril, 2013b, p. 35-53. <https://doi.org/10.5585/eccos.n30.3684>

OLIVEIRA, Tiago Grama de. As condições das creches públicas e conveniadas com o poder público no Brasil. **Revista Ibero-americana de Educação**, v. 71, 2016, p. 63-86. <https://doi.org/10.35362/rie7104>

OLIVEIRA, Zilma Maria Ramos de. **O Currículo na Educação Infantil: o que propõem as novas diretrizes nacionais?** ANAIS DO I SEMINÁRIO NACIONAL: CURRÍCULO EM MOVIMENTO – Perspectivas Atuais Belo Horizonte, novembro de (2010).

PAIVA, Ariane Rego de. **Análise e avaliação de políticas sociais: algumas perspectivas do debate atual**. O Social em Questão - Ano XIX - nº 36 – 2016.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, Vera Maria Vidal. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera Maria Vidal (Org.). **Público e privado na educação: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 111-127.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 2out. 2018.

<https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300012>

PINTO, Álvaro Vieira. **Ciência e existência**: problemas filosóficos da pesquisa científica. 2 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

RABELO, Jackeline; JIMENEZ, Suzana; MENDES SEGUNDO, Maria das Dores (Orgs.). **Movimento de educação para todos e a crítica marxista**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2015.

REPORTAGEM. *site* oitomeia.com.br. TERESINA, 2019. **TERESINA, Bônus de R\$ 5 milhões é concedido a equipes da Educação Infantil de Teresina**

Disponível em: <https://www.oitomeia.com.br/noticias/2019/03/28/bonus-de-r-5-milhoes-e-concedido-a-equipes-da-educacao-infantil-de-teresina/>. Acesso em: 08 jul. de 2019.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.) **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3 ed., 15 reimpressão. São Paulo: Atlas, 2014.

ROBERTSON, Susan; VERGER, Antoni. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. **Revista Educação e Sociedade**, v. 33, n. 121, p. 1133-1156. out./dez. 2012. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 23 set 2018. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000400012>

ROSEMBERG, Fúlvia. **Panorama da Educação Infantil brasileira contemporânea**. SIMPÓSIO DE EDUCAÇÃO INFANTIL: construindo o presente. Brasília, 2002b.

ROSEMBERG, Fúlvia. Avaliação de programas, indicadores e projetos em Educação Infantil. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n.16, p. 19-26, jan./abr. 2001. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782001000100003>

ROSEMBERG, Fúlvia. **Sísifo e a Educação Infantil brasileira**. Proposições- vol. 14, N. 1 (40) - jan./abr. 2003.

ROSEMBERG, Fúlvia. Panorama da Educação Infantil brasileira contemporânea. Simpósio de Educação Infantil: construindo o presente. **Anais...**Brasília: UNESCO, 2003. p.33- 62. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ue000311.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

ROSSETTI-FERREIRA, Maria Clotilde; RAMON, Fabíola; SILVA, Ana Paula Soares. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 65-100, 2002.

<https://doi.org/10.1590/S0100-15742002000100003>

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

SAAD-FILHO, Alfredo e MORAIS, Lecio. **Brasil: neoliberalismo versus democracia**. São Paulo: Boitempo, 2018.

SÁ-SILVA, Jackson Ronnie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de.; GUINDANI, Joel Felipe Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. ano 1, n. 1 - julho de 2009. ISSN: 2175-3423. Disponível em: www.rbhcs.com. Acesso em 13 out. 2018.

SANTOS, Deribaldo dos; MENDES SEGUNDO, Maria das Dores; FREITAS, Maria Cleidiane Cavalcante; LIMA, Tayanna Vieira. A Política educacional brasileira e as diretrizes do programa educação para todos: notas críticas. In: NOMERIANO, Aline Soares. et.al. (Orgs.). **As políticas educacionais no contexto dos limites absolutos do estado e do capital em Crise**. Maceió: Coletivo Veredas, 2017.

SANTOS, Joedson Brito dos. **O FUNDEB e a Educação Infantil**. 1 ed. Curitiba: Appris, 2015.

SAVIANI, Dermeval. **Gestão Federativa do Sistema Nacional de Educação em Regime de Colaboração**. Disponível em:

https://www.senado.gov.br/comissoes/CE/AP/AP20121019_DermevalSaviani_Federalismo.pdf. Acesso em 16 ago. 2019.

SAYÃO, Deborah Tomé. Não basta ser mulher... Não basta gostar de crianças. In: SAYÃO, D. T. **Relações de gênero e trabalho docente na Educação Infantil: um estudo de professores em creche**. Florianópolis: 2005. 26 3f. Tese de (Doutorado em Educação) Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2005.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. **Políticas de *Accountability* na Educação Básica: Repercussões em Municípios Catarinenses**. (2012). Disponível em: <http://www.anped.org.br/biblioteca/item/politicas-de-accountability-na-educacao-basica-repercussoes-em-municipioscatarinenses>. Acesso: 06 out. 2019.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, v. 27, n 4 (108), p. 507-524, 2007. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572007000400001>

SILVA, Andréia Ferreira da. Políticas de *accountability* na Educação Básica Brasileira: um estudo do pagamento de docentes por desempenho. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. V.32. n.2.p. 337-637 mai./ago. 2016. ISSN impressa 1678-166X. <https://doi.org/10.21573/vol32n22016.59520>

SILVA, Jane Alves da. Reflexões sobre a história do capitalismo. **Revista Filosofia Capital**, v. 2, n. 5, p. 102-122, 2007.

SILVA, Marcelo Soares Pereira; KLINKE, Karina. O FUNDEB e o Proinfância no contexto das políticas educacionais para a Educação Infantil. In: SILVA, Maria Vieira; MEDINA, Sarita (Orgs.). **Trabalho docente e políticas educacionais para a Educação Infantil: desafios contemporâneos**. Uberlândia: EDUFU, 2014, p. 47-75.
<https://doi.org/10.14393/EDUFU-978-85-7078--379-0>

SILVA, Maria Vieira; PERONI, Vera Maria. As mutações na oferta da educação pública no período pós-Constituição Federal e suas implicações na consolidação da gestão democrática. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Recife: ANPAE. v. 29, n.2, p. 243-262, mai/ago, 2013.

SOARES, Magda. Letramento e alfabetização: as muitas facetas. **Revista Brasileira de Educação** n. 25, jan /fev /mar /abr 2004.
<https://doi.org/10.1590/S1413-24782004000100002>

SOUSA. Antônia Melo de. **Custo aluno/ano da Educação Infantil da rede pública municipal de ensino de Teresina-PI, em 2012**. 2014. 186f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2014.

UGÁ, Vivian Domínguez. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. **Revista de Sociologia e Política**, n 23, p. 55-62, nov., 2004.
<https://doi.org/10.1590/S0104-44782004000200006>

VIEIRA, Livia Maria Fraga. A Educação Infantil e o Plano Nacional de Educação: as propostas da CONAE 2010. In: **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 809-831, jul./set. 2010. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 30 jun. 2017.
<https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300009>

DOCUMENTOS LEGAIS

BRASIL. **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

BRASIL. **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado- PDRAE**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Aparelho de Estado. Brasília, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira”. **Censo Escolar**. Brasília, 1997-2012. Disponível em: <http://matricula.educacenso.INEP.gov.br/>. Acesso em: 23 fev. 2018.

BRASIL. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, 20 dez. 1996. Disponível em: <http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 02 out. 2006.

BRASIL. 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**. Disponível em:

<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 12 jul. 2018.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. **Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 12 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. Brasília, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional de Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Parecer nº 02/98 e Resolução nº 01/99, Brasília: MEC/CNE/CEB, 1999.

BRASIL. SEF/COEDI. **Por uma política de formação do profissional de Educação Infantil**. Brasília, 1994.

BRASIL. Lei nº 8.069/90, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da criança e do adolescente**. São Paulo: CBIA-SP, 1990.

BRASIL. **Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2009.

BRASIL. Emenda constitucional nº 14, de 12 de setembro de 2006. **Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do ato das disposições constitucionais transitórias**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm.

BRASIL. **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, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 13 set. 2012.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos artigos 7, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.html. Acesso em: 10 out. 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.722**, de 3 de outubro de 2012. Dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da Educação Infantil; e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 04 de out. 2012. Seção 1, p.1. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2012-10-03;12722>. Acesso em: 27 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.005** de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 26 de jun. 2014. Seção 1, p.1, ed. extra.

BRASIL. **Lei nº 10.172** de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. 10 de jan. 2001 Seção 1, p.01. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10172-9-janeiro-2001-359024-norma-pl.html>. Acesso: 01 set. 2019.

BRASIL. **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, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccIVIL_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm. Acesso em: out. 2014.

BRASIL. **Lei nº 9.424** de 24 de dezembro 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, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/LEIS/L9394.htm> . Acesso em: 14 out. 2014.

BRASIL. **Lei nº 11.274** de 06 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29,30,32 e 87 da Lei 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18 jan. 2016.

BRASIL. **Cooperação multilateral**. Ministério da Educação. Assessoria Internacional. Disponível em: <http://www.portal.mec.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2005.

BRASIL. **Resolução FNDE nº 39** de 01 de dezembro de 2006. Estabelece orientações e diretrizes para a concessão de bolsas de estudo no âmbito do programa de formação inicial para professores em exercício na Educação Infantil - PROINFANTIL, a ser executado pelo FNDE no exercício de 2006. Disponível em: <https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelink.php?numlink=1-164-34-2006-12-01-39>. Acesso em: 24 fev. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 6.094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas do PDE. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 27 de out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.257** de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2016.

BRASIL. **Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 80 Implantação de Escolas para Educação Infantil**. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, Brasília, 2017.

BRASIL. **Censo Escolar da Educação Básica 2013**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/microdados-do-censo-escolar>. Acesso em: 27 de out. 2018.

BRASIL. **Censo Escolar da Educação Básica 2006**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/microdados-do-censo-escolar>. Acesso em: 27 de out. 2018.

BRASIL. **Censo Escolar da Educação Básica 2007**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/microdados-do-censo-escolar>. Acesso em: 27 de out. 2018.

BRASIL. **Censo Escolar da Educação Básica 2008**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/microdados-do-censo-escolar>. Acesso em: 27 de out. 2018.

BRASIL. **Censo Escolar da Educação Básica 2009**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/microdados-do-censo-escolar>. Acesso em: 27 de out. 2018.

BRASIL. **Censo Escolar da Educação Básica 2010**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/microdados-do-censo-escolar>. Acesso em: 27 de out. 2018.

BRASIL. **Censo Escolar da Educação Básica 2011**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/microdados-do-censo-escolar>. Acesso em: 27 de out. 2018.

BRASIL. **Censo Escolar da Educação Básica 2012**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/microdados-do-censo-escolar>. Acesso em: 27 de out. 2018.

BRASIL. **Censo Escolar da Educação Básica 2013**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/microdados-do-censo-escolar>. Acesso em: 27 de out. 2018.

BRASIL. **Censo Escolar da Educação Básica 2014**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/microdados-do-censo-escolar>. Acesso em: 27 de out. 2018.

BRASIL. **Censo Escolar da Educação Básica 2015**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/microdados-do-censo-escolar>. Acesso em: 27 de out. 2018.

BRASIL. **Censo Escolar da Educação Básica 2016**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <http://dados.gov.br/dataset/microdados-do-censo-escolar>. Acesso em: 27 de out. 2018.

BRASIL. **Censo Escolar 2016**: notas Estatísticas. MEC/INEP. Brasília -DF, 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas>. Acesso em: 12 jul. 2018.

BRASIL. Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil. Brasília: MEC/SEB 2006a.

BRASIL. **Indicadores da qualidade na Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2008.

BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19 de 1998. **Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-norma-pl.html>.

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.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 17/2012**. Orientações sobre a organização e o funcionamento da Educação Infantil, inclusive sobre a formação docente, em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília, 2012. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=17576&Itemid=866. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Departamento da Política de Educação Fundamental. Coordenação-Geral de Educação Infantil. **Proposta pedagógica e currículo em Educação Infantil: um diagnóstico e a construção de uma metodologia de análise**. Brasília: MEC/SEF/ DPEF/COEDI, 1996. 114p.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional de Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Parecer 02/98 e Resolução 01/99, Brasília, MEC/CNE/CEB, 1998

DECLARAÇÃO de Dakar. Educação para Todos – 2000. Texto adotado pela Cúpula Mundial de Educação Em Dakar, Senegal, de 26 a 28 de abril de 2000. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educa%C3%A7%C3%A3o/declaracao-de-dakar.html>. Acesso em: ago. 2019.

GIFE. **Apresentação (2016)**. Disponível em: <<https://gife.org.br/censo-gife/>>. Acesso em: abr. 2019.

IAB. Instituto Alfa e Beto. **IAB 10 anos: resultados**. Disponível em: <http://iab10anos.alfaebeto.org.br/subpagina.php?#resultados>. Acesso em: 14 ago. 2018.

IBGE. **Habitantes de Teresina-PI**. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=221100>. Acesso em: 05 fev. 2018.

BRASIL. **Censo demográfico de 2010**. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>. Acesso em: 05 fev. 2017.

BRASIL. **Em 13 anos, 12,8 milhões saíram da pobreza absoluta, mostra Ipea**. 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&ordering=3&limitstart=2400&limit=20. Acesso em 05 fev. 2017.

IPEA. **Em 10 anos, redução da extrema pobreza foi de ao menos 63%**. 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27000. Acesso em: 05 fev. 2017.

LA RESPONSABILIZACIÓN (“accountability”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana Consejo Científico del CLAD. In: DOCUMENTO DO CENTRO LATINO AMERICANO PARA O DESENVOLVIMENTO-CLAD. Disponível em: unpan1.un.org/intradoc/groups/public/.../UNPAN000178.pdf
Acesso: Ago. /2019

PANORAMA Social da América Latina 2014. **Síntese. Nações Unidas – CEPAL**. ISBN: 9789211218817 - ISSN: 10205152, 56 p.; grafs., tabs. Editorial: CEPAL dezembro 2014. Disponível em : https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37706/1/S1420848_pt.pdf
Acesso: 31 jul 2020

PIAUI. Lei nº 5.101 de 23 de novembro de 1999. **Dispõe sobre o sistema de ensino do Estado e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.ceepepi.pro.br/Norma%20estadual/1999%20Lei%205.101%20-%20LDB%20estadual.doc>. Acesso: 29 ago. 2018.

PIAUI. **Piauí em Números**. Teresina, 8. ed. Fundação CEPRO. Disponível em www.cepro.pi.gov.br/. Acesso em: 14 mar. 2019.

PNUD; IPEA; FJP. **Perfil do município de Teresina**. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (ADHB). Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/teresina_pi
Acesso em: 27 ago. 2018.

RELATÓRIO do Desenvolvimento Humano 2018. Disponível em: https://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/RelatoriosDesenvolvimento/2018_human_development_statistical_update.pdf. Acesso em: 13 jan. 2020.

TERESINA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Educação. **Plano Municipal de Educação**. Teresina: UPJ Produções, 2015. Disponível em: <http://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/upload/2016/05/3-plano-municipal-de-educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2017

TERESINA. Lei nº 4.739, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre o Plano Municipal de Educação de Teresina (PME) e dá outras providências. Teresina-PI: **Diário Oficial do Município**. 03 de jul. n 1776, 2015.

TERESINA. **Relatório de Transição da Educação Infantil**. Teresina: SEMCAD; SEMTCAS; SEMEC, 2007.

TERESINA. **Semec pretende alfabetizar crianças até os 7 anos**. 2015. Disponível em: <http://www.semec.teresina.pi.gov.br/Normal/semec-pretende-alfabetizar-criancas-ate-os-7-anos.htm>. Acesso em: 12 mai. 2017.

TERESINA. **Caracterização do município**. Secretaria Municipal de Planejamento Coordenação – SEPLAN, 2016. Disponível em: <http://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/2016/08/TERESINA-Characteriza%C3%A7%C3%A3o-do-Munic%C3%ADpio.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2017.

TERESINA. **A Semec**. 2017. Disponível em: <http://www.semec.pi.gov.br/menu/sobre-a-semec.html>. Acesso em: 01 mai. 2017.

TERESINA. **Lei nº 2.900**, de 14 de abril de 2000. Institui o sistema de ensino de Teresina e dá outras providências. Teresina-PI: **Diário Oficial do Município**. Disponível em: <http://www.semec.pi.gov.br/Dimon/Arquivos/CMELeis/Arquivo5680.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2017.

TERESINA. Secretaria Municipal de Finanças. **Transição Semtcas/Semcad/Semec da Educação Infantil: II Segmento Informativo, Creches Filantrópicas**. Teresina: Semec, 2004.

TERESINA. Secretaria Municipal de Finanças. **Transição Semtcas/Semcad/Semec da Educação Infantil: II Segmento Informativo, Creches Comunitárias**. Teresina: Semec, 2006.

TERESINA. Lei Complementar nº 3.618 de 2007. Altera Dispositivos da Lei Complementar nº 2.959, de 26 de dezembro de 2000. Teresina-PI: **Diário Oficial do Município**. Disponível em: www.teresina.pi.leg.br/acervodigital/norma/lei-complementar-3618-2007. Acesso: 17 mar. 2019.

TERESINA. **Ranking das Escolas Municipais**, regulamentado pela Lei nr. 3.089/2002.2002.

TERESINA. **Lei nº 3.514/2006** que instituiu a premiação de desempenho escolar às escolas da rede pública municipal de ensino de Teresina. 2006.

TERESINA. **Lei nº 4.019/2010** que instituiu o Prêmio Equipe Escolar Nota 10 aos profissionais envolvidos nos resultados alcançados pelas Unidades de Ensino no Prêmio Professor Alfabetizador ou no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.2010.

TERESINA. **O programa de valorização do mérito na educação infantil**, pela lei nr. 4.668/2014.

TERESINA. Secretaria Municipal de Educação. **Diretrizes curriculares do município de Teresina**. Teresina-PI: SEMEC, 2008

TERESINA. Prefeitura Municipal de Teresina. Secretaria Municipal de Educação e Cultura. **Portaria nº 757/2018/GAB/SEMEC**. Estabelece diretrizes para as matrículas escolares no âmbito das unidades de ensino da rede pública municipal de Teresina para o ano letivo de 2019.

TERESINA. Secretaria Municipal de Educação. **Planejamento estratégico – PEs**. Teresina-PI: SEMEC, 2019.

UNESCO. **Marco de ação Dakar**: atingindo nossos compromissos coletivos. Dakar, Senegal, 26 a 28 de abril de 2001. Disponível em: http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/ept_dakar_marco_accion_pgues.pdf. Acesso em: 18 nov. 2018.

UNESCO. **Policy review report: Early Childhood Care and Education in Brazil**. UNESCO/OECD Early Childhood Policy Review Project. Paris: UNESCO, OECD, Jul. 2006. (Early childhood and family policy series; 13). Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001512/151271e.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2018.

UNICEF. **Situação da infância brasileira 2006**: crianças de até 6 anos; o direito à sobrevivência e ao desenvolvimento. Brasília: UNICEF, 2007.

UNICEF. **CONSED. Educação para Todos**: o compromisso de Dakar. Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira. Brasília: UNESCO; CONSED. Ação Educativa, 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A- ENTREVISTA



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



ROTEIRO DE ENTREVISTA

TÍTULO: Políticas de Educação Infantil no Município de Teresina-Piauí (2006 -2016): Modelos de Gestão e Expansão da Oferta

(Pesquisa de Doutorado em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, da Doutoranda Carmen Lucia de Sousa Lima)

1 IDENTIFICAÇÃO DOS SUJEITOS

Solicito a colaboração de V. Sa., a fim de responder **a entrevista** de pesquisa que servirá como instrumento de coleta de dados para elaboração do Trabalho da Tese de Doutorado em andamento. Sendo preservada a identificação dos sujeitos.

Questões introdutórias

1. Nome do entrevistado ou (codinome)? AT (Assessoria técnica)/GP (Gerente de Planejamento)
2. Município?
3. Faixa etária?
4. Tempo de atuação na área da educação?
5. Cargos que já ocupou?
6. Situação funcional? Efetivo? Temporário?
7. Há quanto tempo atua/atuou na função de Assessora técnica de planejamento da SEMEC?
Qual período?
8. A Educação Infantil é contemplada no pilar planejamento?
9. Sabendo-se que o planejamento constitui um dos pilares que embasa a Política Municipal de Educação de Teresina, de modo geral, como se desenvolve esse planejamento?
10. Qual/quais os objetivos do Planejamento para a EI?
11. Quais são as metas e estratégias definidas no PES, para a Educação Infantil?

12. Descreva a metodologia (como é feito) do pilar planejamento no âmbito da Educação Infantil?
13. Que ações são desenvolvidas no pilar planejamento para a EI?
14. Qual a relação entre o pilar planejamento e os demais pilares?
15. O Planejamento para a Educação Infantil é elaborado a partir de quais indicadores?
16. Quais os sujeitos/participantes na elaboração do Planejamento Estratégico?
17. Quais são as questões que norteiam esse planejamento?

OBRIGADA PELA COLABORAÇÃO!

APÊNDICE B- ENTREVISTA



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



ROTEIRO DE ENTREVISTA

TÍTULO: Políticas de Educação Infantil no Município de Teresina-Piauí (2006 -2016): Modelos de Gestão e Expansão da Oferta

(Pesquisa de Doutorado em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, da Doutoranda Carmen Lucia de Sousa Lima)

1 IDENTIFICAÇÃO DOS SUJEITOS

Solicito a colaboração de V. Sa., a fim de responder **a entrevista** de pesquisa que servirá como instrumento de coleta de dados para elaboração do Trabalho da Tese de Doutorado em andamento. Sendo preservada a identificação dos sujeitos.

Questões introdutórias

1. Nome do entrevistado ou (codinome)?
2. Município?
3. Faixa etária?
4. Tempo de atuação na área da educação?
5. Cargos que já ocupou?
6. Situação funcional? Efetivo? Temporário?
7. Há quanto tempo atua/atuou na função de Gerente de Formação da SEMEC? Qual período?
8. A Educação Infantil é contemplada no pilar formação?
9. Sabendo-se que a formação constitui um dos pilares que embasa a Política Municipal de Educação de Teresina, como a formação se desenvolve na Educação Infantil -EI?
10. Qual a estrutura do pilar formação no âmbito da Educação Infantil?
11. Quais são os objetivos da formação para a Educação Infantil?
12. Que ações são desenvolvidas no pilar formação para a EI?
13. Qual o público-alvo contemplado pelo processo de formação?

14. Qual a periodicidade das atividades formativas na Educação Infantil?
15. Quais as disciplinas ou áreas trabalhadas na formação da Educação Infantil?
16. Os resultados da avaliação são utilizados como balizadores na definição do programa de formação para a EI?
17. Quais materiais a Semec utiliza para o desenvolvimento da formação?

OBRIGADA PELA COLABORAÇÃO!

APÊNDICE C- ENTREVISTA



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



ROTEIRO DE ENTREVISTA

TÍTULO: Políticas de Educação Infantil no Município de Teresina-Piauí (2006 -2016): Modelos de Gestão e Expansão da Oferta

(Pesquisa de Doutorado em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, da Doutoranda Carmen Lucia de Sousa Lima)

1 IDENTIFICAÇÃO DOS SUJEITOS

Solicito a colaboração de V. Sa., a fim de responder **a entrevista** de pesquisa que servirá como instrumento de coleta de dados para elaboração do Trabalho da Tese de Doutorado em andamento. Sendo preservada a identificação dos sujeitos.

Questões introdutórias

1. Nome do entrevistado ou (codinome)? GM
2. Município?
3. Faixa etária?
4. Tempo de atuação na área da educação?
5. Cargos que já ocupou?
6. Situação funcional? Efetivo? Temporário?1
7. Há quanto tempo atua/atuou na função de Gerente de Monitoramento da SEMEC? Qual período?
8. A Educação Infantil é contemplada no pilar monitoramento?
9. Sabendo-se que o monitoramento constitui um dos pilares que embasa a Política Municipal de Educação de Teresina, qual o fluxo/desenvolvimento do monitoramento na Educação Infantil -EI?
10. Descreva a metodologia do pilar monitoramento no âmbito da Educação Infantil?

11. Quais são os objetivos do monitoramento para a Educação Infantil?
12. Que ações são desenvolvidas no pilar monitoramento para a EI?
13. Qual o público-alvo atendido no pilar monitoramento?
14. Qual a periodicidade das atividades de monitoramento na Educação Infantil?
15. Quais os indicadores analisados no monitoramento da Educação Infantil?
16. Quais os instrumentos utilizados no monitoramento da EI? Descreva-os:
17. Existe algum documento/plano utilizado como norteador do pilar monitoramento?

OBRIGADA PELA COLABORAÇÃO!

APÊNDICE D- ENTREVISTA



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



ROTEIRO DE ENTREVISTA

TÍTULO: Políticas de Educação Infantil no Município de Teresina-Piauí (2006 -2016): Modelos de Gestão e Expansão da Oferta

(Pesquisa de Doutorado em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, da Doutoranda Carmen Lucia de Sousa Lima)

1 IDENTIFICAÇÃO DOS SUJEITOS

Solicito a colaboração de V. Sa., a fim de responder a **entrevista** de pesquisa que servirá como instrumento de coleta de dados para elaboração do Trabalho da Tese de Doutorado em andamento. Sendo preservada a identificação dos sujeitos.

Questões introdutórias

1. Nome do entrevistado ou (codinome)? GA
2. Município?
3. Faixa etária?
4. Tempo de atuação na área da educação?
5. Cargos que já ocupou?
6. Situação funcional? Efetivo? Temporário?
7. Há quanto tempo atua/atuou na função de Gerente de Avaliação da Semec? Qual período?
8. A Educação Infantil é contemplada no pilar avaliação?
9. Sabendo-se que a Avaliação constitui um dos pilares que embasa a Gestão da Política Municipal de Educação de Teresina, quais os instrumentos aplicados na Educação Infantil -EI?
10. Descreva a metodologia (como se desenvolve) do pilar avaliação no âmbito da Educação Infantil?
11. Quais são os objetivos da Avaliação para a Educação Infantil?

12. Que ações são desenvolvidas no pilar avaliação para a EI?
13. Qual o público-alvo (etapa) da EI atendido/a no pilar avaliação?
14. Qual a periodicidade das atividades das atividades de Avaliação na Educação Infantil?
15. Quais os indicadores analisados na Avaliação da Educação Infantil?
16. Quais as disciplinas utilizadas na Avaliação da EI?
17. Existe um fluxo para o desenvolvimento dos instrumentos de avaliação da EI? Quais as etapas?

OBRIGADA PELA COLABORAÇÃO!

APÊNDICE E- ENTREVISTA



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



TÍTULO: Políticas de Educação Infantil no Município de Teresina-Piauí (2006 -2016): Modelos de Gestão e Expansão da Oferta

(Pesquisa de Doutorado em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, da Doutoranda Carmen Lucia de Sousa Lima)

1 IDENTIFICAÇÃO DOS SUJEITOS

Solicito a colaboração de V. Sa., a fim de responder a **entrevista** de pesquisa que servirá como instrumento de coleta de dados para elaboração do Trabalho da Tese de Doutorado em andamento. Sendo preservada a identificação dos sujeitos.

Questões introdutórias

1. Nome do entrevistado ou (condinome)? GEI – (Currículo)
2. Município?
3. Faixa etária?
4. Tempo de atuação na área da educação?
5. Cargos que já ocupou?
6. Situação funcional? Efetivo? Temporário?
7. Há quanto tempo atua/atuou na função de gestor/a da Educação Municipal? Qual período?
8. O que marcou/mudou na gestão da política de Educação Infantil no município de Teresina, que exigiu adaptações e mudanças na maneira e nos processos de oferta para o segmento, sobretudo a partir de 2006?
9. O que motivou uma maior atenção ao segmento de 0 a 3 anos de idade e por consequência o fortalecimento de todo segmento da Educação Infantil?
10. A ampliação e atenção dirigida à Educação Infantil se deu em meio a um conjunto de ações que contribuíram dentre outras com a busca pela melhoria da qualidade nessa etapa da Educação. Descreva essas ações.

11. Para dar conta desse novo momento da Educação Infantil, com a transferência da assistência para a educação, como a Semec através da GEI organizou os processos em termos de acompanhamento técnico-pedagógico -administrativo?
12. Como a SEMEC trabalhou/trabalha com a proposta de qualificação e valorização dos profissionais que atuavam e atuam em creches? Houve algum programa de formação inicial ou continuada, concurso, etc.?
13. Com as mudanças promovidas na Educação Infantil, como a inclusão dessa etapa no financiamento público (FUNDEB) houve alguma mudança no modelo e na lógica de gerenciamento, bem como no ser e fazer o atendimento à criança de 0 a 5 anos de idade?
14. Com os dois ciclos da Educação Infantil sob a responsabilidade da Semec, houve favorecimento no desenvolvimento de mais ações, predominantemente, com foco educacional?
15. Sabendo-se que o Currículo se constitui como um dos pilares que embasam a Gestão da política municipal de Educação do município, como este é desenvolvido no âmbito da EI?
16. Descreva o fluxo/etapas de implementação do currículo na Educação Infantil.
17. O Município possui um currículo próprio para a EI? Como trabalha os eixos propostos pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, respeitando as particularidades da infância?
18. Durante esse período o que foi implementado em termos de políticas/ ações / projetos na EI?
19. Foram estabelecidas parcerias entre o município e outras instituições nacionais ou internacionais (ONGS) que auxiliaram ou participaram de ações, estratégias, políticas de Educação Infantil no município? Quais instituições? Que tipo de parcerias?

OBRIGADA PELA COLABORAÇÃO!

ANEXOS

ANEXO A- TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ****TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Título do projeto: Políticas de Educação Infantil no Município de Teresina-Piauí (2006 - 2016): Modelos de Gestão e Expansão da Oferta

Pesquisador responsável: CARMEN LUCIA DE SOUSA LIMA

Instituição/Departamento: UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ/DEFE

E-mail para contato: carmenlima5@yahoo.com.br

Telefone para contato: (86) 98832-9844 / (86) 3212-3874

Você está sendo convidado a participar como voluntário de uma pesquisa. Este documento, chamado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), visa assegurar seus direitos como participante e você poderá manter uma cópia do mesmo, caso assim deseje, e outra cópia ficará com o pesquisador. Por favor, leia com atenção e calma, aproveitando para esclarecer suas dúvidas. Se houver perguntas antes ou mesmo depois de indicar sua concordância, você poderá esclarecê-las com o pesquisador. Se preferir, pode levar este Termo para casa e consultar seus familiares ou outras pessoas antes de decidir participar. Não haverá nenhum tipo de penalização ou prejuízo se você não aceitar participar ou retirar sua autorização em qualquer momento.

➔ Justificativa

Acreditamos que a pesquisa seja importante porque contribui diretamente para ampliar os estudos e pesquisas acerca das políticas voltadas para a oferta da Educação Infantil municipal, e, indiretamente, para garantir o direito da criança de 0 a 5 anos de idade ao acesso à Educação Infantil, conforme prevê o ordenamento legal existente na área. Além disso, o estudo pretende contribuir com o planejamento e a implementação das políticas e programas de Educação Infantil.

➔ Objetivos:

Geral

Identificar e analisar o modelo de gestão adotado pela Rede Municipal Educação de Teresina na implementação e expansão de políticas públicas para a Educação Infantil no período de 2006 a 2018.

Específicos:

- Identificar as estratégias de articulação Inter federativas utilizadas na gestão e expansão da oferta de Educação Infantil em Teresina;
- Verificar como o modelo de gestão adotado pelo município de Teresina implicou no desenvolvimento das políticas para a Educação Infantil e no cumprimento das metas de atendimento dessa etapa da educação previstas no PME;
- Mapear nas redes municipais de educação, as ações empenhadas pelo município de Teresina, procurando identificar as formas de subsídios públicos ao setor privado, no que concerne à gestão e expansão oferta de EI.

➔ Procedimentos de coleta de dados

A pesquisa será desenvolvida através da aplicação de entrevistas com os participantes da mesma, assim como registro das informações em áudio, fotografias, gravações (caso seja necessário); levantamento de dados através de documentos (Diários Oficiais do respectivo município e nos balanços oficiais consolidados) que contenham as principais ações/políticas que o município desenvolveu para a oferta da Educação Infantil, no período de 2006 a 2016. Além disso, serão utilizadas fontes oficiais a serem consultadas para compor as informações primárias para o banco de dados, que dar-se-ão nas seguintes bases de dados e de informações: Censo Escolar (microdados); Relatórios do Tribunal de Contas da União; Tesouro Nacional/FINBRA; sites do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); sites dos governos municipais e estaduais; relatórios do Tribunal de Contas do Estado; legislação municipal e estadual relacionadas ao objeto da pesquisa

➔ Descrever os riscos da pesquisa para o participante e as formas de contorná-los

Com relação aos riscos, os procedimentos de pesquisa podem gerar desconforto, constrangimento e/ou stress emocional para os participantes, pois os mesmos farão exposição das suas ações na função exercida. Como forma de contornar tais riscos, serão realizadas entrevistas individuais em ambiente fechado de modo a não constranger os participantes. Além disso, para minimizar tais riscos, os participantes serão esclarecidos de que podem desistir a qualquer momento da entrevista, sendo, portanto, esperada a sua livre participação, bem como a preservação das suas identidades.

➔ Benefícios da pesquisa

Quanto aos benefícios, a presente pesquisa pretende contribuir com o planejamento de políticas de Educação Infantil no município pesquisado, bem como com a ampliação com a ampliação das discussões acerca das políticas públicas de Educação Infantil, especialmente no Piauí, considerando que o escopo da sua análise será feito no município de Teresina, capital do estado, sendo, portanto, referência na implementação de políticas

para a educação. A pesquisa pode propiciar, ainda, a abertura de um campo de investigação sobre Educação Infantil.

→ Sigilo e privacidade:

Os resultados obtidos no estudo serão utilizados para fins científicos (divulgação em revistas e em eventos científicos) e os pesquisadores se comprometem em manter o sigilo e identidade anônima, como estabelecem as Resoluções do Conselho Nacional de Saúde nº. 466/2012 e 510/2016 que tratam de normas regulamentadoras de pesquisas que envolvem seres humanos.

Você não terá nenhum custo com a pesquisa, e caso aja por qualquer motivo, asseguramos que você será devidamente ressarcido. Não haverá nenhum tipo de pagamento por sua participação, ela é voluntária. No entanto, há garantia de indenização diante de eventuais danos decorrentes da pesquisa.

Para qualquer outra informação, você poderá entrar em contato com o pesquisador responsável, ou poderá entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa – UFPI, que acompanha e analisa as pesquisas científicas que envolvem seres humanos, no Campus Universitário Ministro Petrônio Portella, Bairro Ininga, Teresina –PI, telefone (86) 3237-2332, e-mail cep.ufpi@ufpi.br. Horário de Atendimento ao Público, segunda a sexta, manhã: 08h00 às 12h00 e a tarde: 14h00 às 18h00. Em caso de dúvidas sobre a pesquisa, você poderá entrar em contato com o pesquisador responsável: Carmen Lucia de Sousa Lima. Telefone para contato: (86) 98832-9844, E-mail: carmenlima5@yahoo.com.br

Ciente e de acordo com o que foi anteriormente exposto, eu _____, aceito participar desta pesquisa, assino este consentimento em duas vias, rubrico as outras páginas e fico com a posse de uma delas.

Data: 14/08/2019

Assinatura do participante

CPF do participante

Pesquisador Responsável

ANEXO B- TERMO DE CONFIDENCIALIDADE

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
TERMO DE CONFIDENCIALIDADE

Título do projeto: Políticas de Educação Infantil no Município de Teresina-Piauí (2006 - 2016): Modelos de Gestão e Expansão da Oferta

Pesquisador responsável: Carmen Lucia de Sousa Lima

Instituição/Departamento: Universidade Federal de Uberlândia/Programa de Pós-Graduação em Educação

Telefone para contato: (86) 98832-9844/ 3212-3874

Local da coleta de dados: Secretaria Municipal de Educação de Teresina-PI.

Os pesquisadores do presente projeto se comprometem a preservar a privacidade dos participantes cujos dados serão coletados em entrevistas gravadas; Contratos; Legislação Municipal; Base de Dados oficiais dos municípios (Diários oficiais e sites oficiais. Concordam, igualmente, que estas informações serão utilizadas única e exclusivamente para execução do presente projeto. As informações somente poderão ser divulgadas de forma anônima e serão mantidas no (a) Universidade Federal do Piauí/ Centro de Ciências da Educação, sala 19 por um período de 5 anos sob a responsabilidade do (a) Sr. (a) Carmen Lucia de Sousa Lima. Após este período, os dados serão destruídos.

Teresina, 21 de maio de 2019.

.....
Carmen Lucia de Sousa Lima
CI: 670.291-SSPPI

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'C. Lima', is written over the printed name and identification number.

ANEXO C-SOLICITAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA PESQUISA



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



Teresina, 15 de julho de 2019.

Exmo. Sr.

Kleber Montezuma Fagundes dos Santos

Secretário de Educação e Cultura do Município de Teresina do Estado do Piauí

Assunto: **Autorização Institucional para pesquisa de doutorado em educação**

Eu, Carmen Lucia de Sousa Lima, aluna do doutorado em Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia -MG, matrícula **11613EDU049**, orientanda do Prof. Dr. Marcelo Soares Pereira da Silva, venho através deste solicitar **Autorização Institucional** para realização da pesquisa de doutorado intitulada “**A implementação das políticas públicas de Educação Infantil no município de Teresina no período entre 2006 a 2016: modelos de gestão e expansão da oferta**” no contexto dessa Secretaria.

A investigação, de cunho acadêmico, se propõe identificar e analisar o modelo de gestão adotado pela Rede Municipal Educação de Teresina na implementação de políticas públicas para a Educação Infantil no período de 2006 a 2016. Nesse sentido, buscar-se-á identificar as estratégias de articulação Inter federativas utilizadas na gestão e expansão da oferta de Educação Infantil em Teresina; Verificar como o modelo de gestão adotado pelo município de Teresina implicou no desenvolvimento das políticas para a Educação Infantil e no cumprimento das metas de atendimento dessa etapa da educação previstas no PME; Mapear nas redes municipais de educação, as ações empenhados pelo município de Teresina, procurando identificar as formas de subsídios públicos ao setor privado, no que concerne à gestão e expansão oferta de EI;

A pesquisa será realizada com gestores e técnicos educacionais da SEMEC e do Centro de Formação e consistirá na análise dos documentos produzidos pela Secretaria sobre o processo de implementação das políticas públicas para a Educação Infantil e na realização de entrevistas, iniciando em julho/19 e se estendendo até meados de setembro do corrente ano.

Certas do reconhecimento da importância de estreitamento de relações entre a Secretaria Municipal de Educação e Cultura e esta Universidade, de já agradecemos.

Carmen Lucia de Sousa Lima

Discente do Programa de Pós-Graduação em Educação

Matrícula **11613EDU049**

ANEXO D

SEMEC
Secretaria
Municipal
de Educação



Ofício nº 3348/2019/GAB/SEMEC

Teresina (PI), 02 de agosto de 2019.

A Sua Senhoria

MARCELO SOARES PEREIRA DA SILVA

Docente da Universidade Federal de Uberlândia

Programa de Pós-Graduação em Educação

ASSUNTO: Autorização para realização de pesquisa.

Prezado Senhor,

Em atendimento à solicitação de Vossa Senhoria, formalizada através do **Processo nº 044.14049/2019**, autorizamos a realização da pesquisa intitulada **A IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE TERESINA NO PERÍODO ENTRE 2006 A 2016: MODELOS DE GESTÃO E EXPANSÃO DA OFERTA**, da discente **Carmen Lucia de Sousa Lima**, no contexto da Rede Pública Municipal de Ensino/Centro de Formação Profº Odilon Nunes, desde que *se restrinjam exclusivamente às solicitações da pesquisa sem prejudicar o andamento dos trabalhos, que obtenha a autorização dos pais ou responsáveis dos alunos, caso necessário, e siga as orientações referentes à Ética na pesquisa.* Ressaltamos que a referida pesquisa só está autorizada se atender a essas condições.

Solicitamos que, após concluída a referida pesquisa, deverá ser encaminhado um relatório final a esta Secretaria Municipal de Educação – SEMEC, devendo ser entregue no Gabinete.

Atenciosamente,


IRENE NUNES LUSTOSA

Secretária Executiva de Ensino – SEMEC



Rua Areolino de Abreu Nº 1507
Centro



86 3215-7930 | 7931 | 7932 | Fax: 86 3221-1133



semec@teresina.pi.gov.br

ANEXO E- PARECER CEP



UFPI - UNIVERSIDADE
FEDERAL DO PIAUÍ - CAMPUS
MINISTRO PETRÔNIO



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE TERESINA-PIAUÍ (2006 -2016): MODELOS DE GESTÃO E EXPANSÃO DA OFERTA

Pesquisador: CARMEN LUCIA DE SOUSA LIMA

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 13318519.5.0000.5214

Instituição Proponente: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 3.364.038

Apresentação do Projeto:

As pesquisas e os debates no campo da infância e das políticas educacionais, voltadas para Educação Infantil (EI), têm crescido consideravelmente nas últimas três décadas, fato evidenciado pela significativa produção, tanto em nível nacional quanto internacional, representada numérica e qualitativamente por um conjunto de livros, artigos em periódicos, dissertações, teses, blogs, sites e eventos da área sobre essa temática.

Esse campo de estudo e de investigação tem sido enriquecido por novas questões e novos problemas de pesquisa, a exemplo das políticas governamentais que envolvem a oferta, o atendimento, o financiamento, a relação público/privado e a gestão nas políticas municipais, no âmbito da EI. Entre tais análises, citam-se os estudos de Silva e Alves (2014); Adrião, Correa, Garcia, Bertagna e Borghi (2014); Silva e Klinke (2014), Arelaro (2008); Fernandes, Gimenes e Campos (2013).

As novas configurações da EI tiveram como marco referencial e legal o processo de redemocratização do país, ocorrido na década de 1980, por meio do qual a criança avançou em seus direitos sociais, com a garantia do acesso à educação, previsto na Constituição Federal (1988) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), e explicitados na LDB 9394/96. Esses marcos legais reconheceram e consolidaram esse nível de ensino como a primeira etapa da

Endereço: Campus Universitário Ministro Petrônio Portella.

Bairro: Ininga

CEP: 64.049-550

UF: PI

Município: TERESINA

Telefone: (86)3237-2332

Fax: (86)3237-2332

E-mail: cep.ufpi@ufpi.edu.br

educação básica, cuja responsabilidade de oferecer esse atendimento com prioridade foi atribuída aos municípios, embora sem caráter compulsório (BRASIL, 1988; 1990; 1996).

Com efeito, esses dispositivos legais deram novos contornos à educação infantil, já que se delineia uma nova lógica em sua oferta, devido à transição de um modelo assistencialista para uma perspectiva educacional, o que se constitui, por um lado, em avanços significativos e, por outro, em omissão e fragilidades do Estado em assumir essa responsabilidade e garantir o direito da criança pequena à educação.

Ademais, outras mudanças vêm acontecendo na EI: a antecipação de ingresso na 1ª série de 7 para 6 anos, com a implantação do Ensino Fundamental de 9 anos (Lei nº 11.274/06); a criação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); a nova definição da obrigatoriedade escolar a partir dos 4 anos de idade, com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 59/09; e, mais recentemente, o novo Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2006, 2009, 2014).

Assim, a presente investigação justifica-se, também, pela necessidade de ampliar e consolidar estudos relacionados às políticas que norteiam a EI e contribuir com as discussões acerca de aspectos como a privatização da oferta educacional nesse nível de ensino, além do planejamento das políticas públicas voltadas para a criança de 0 a 5 anos, objeto constante de embates e tensões no campo da política educacional, de modo a (re)pensar e servir de orientação para o seu redimensionamento.

A pesquisa versará sobre as políticas voltadas para a oferta da educação infantil municipal no período de 2006 a 2016, mais especificamente, nas estratégias que o município campo do estudo em epígrafe adota para ampliar a oferta, considerando que cabe a estes a garantia do atendimento às crianças de 0 a 5 anos

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Geral

Analisar as estratégias adotadas pelo sistema municipal de educação de Teresina para a ampliação da oferta de educação infantil no período de 2006 a 2016.

Objetivos Específicos

- Mapear na rede municipal de educação de Teresina, os mecanismos adotados para a oferta da Educação Infantil;
- Caracterizar o perfil de atendimento à EI realizado pelo setor público estatal e pelo setor público não estatal, no período estabelecido;
- Identificar as formas de subsídios públicos ao terceiro setor, no que concerne ao atendimento à EI na rede municipal de educação;
- Analisar os impactos da política de financiamento na expansão da oferta da Educação Infantil na rede municipal.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Descrever os riscos da pesquisa para o participante e as formas de contorná-los. Com relação aos riscos, os procedimentos de pesquisa podem gerar desconforto,

Endereço: Campus Universitário Ministro Petrônio Portella.			
Bairro: Ininga		CEP: 64.049-550	
UF: PI	Município: TERESINA		
Telefone: (86)3237-2332	Fax: (86)3237-2332	E-mail: cep.ufpi@ufpi.edu.br	

Constrangimento e/ou stress emocional para os participantes, pois os mesmos farão exposição das suas ações na função exercida. Como forma de contornar tais riscos, serão realizadas entrevistas individuais em ambiente fechado de modo a não constranger os participantes. Além disso, para minimizar tais riscos, os participantes serão esclarecidos de que podem desistir a qualquer momento da entrevista, sendo, portanto, esperada a sua livre participação, bem como a preservação das suas identidades.

Benefícios da pesquisa:

Quanto aos benefícios, a presente pesquisa pretende contribuir com o planejamento de políticas de educação infantil no município pesquisado, bem como com a ampliação com a ampliação das discussões acerca das políticas públicas de educação infantil, especialmente no Piauí, considerando que o escopo da sua análise será feito no município de Teresina, capital do estado, sendo, portanto, referência na implementação de políticas para a educação. A pesquisa pode propiciar, ainda, a abertura de um campo de investigação sobre educação infantil.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Pesquisa sobre política de educação infantil. Relevante e necessária para a compreensão da oferta e condições de permanências para a garantia do direito à educação.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Todos os Termos de Apresentação obrigatória foram anexados.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

As pendências elencadas no parecer anterior foram todas resolvidas e atendidas adequadamente através de documentos:

1. TCLE - evidenciando os riscos, a forma de contorná-los e os benefícios da pesquisa;
2. Quanto ao Cronograma foi anexado um novo em consonância com o Projeto;
3. Foram anexados dois documentos explicativos sobre a mudança da amostra da pesquisa e a mudança no cronograma;
4. Foi anexado projeto atualizados com as modificações solicitadas;
5. Os documentos que estavam com datas de janeiro de 2019 foram atualizados. Por isto, o Projeto está apto para dar prosseguimento.

Solicita-se que seja enviado ao CEP/UFPI/CMPP o relatório parcial e o relatório final desta pesquisa. Os modelos encontram-se disponíveis no site: <http://ufpi.br/cep>

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_P	28/05/2019		Aceito

Endereço: Campus Universitário Ministro Petrônio Portella.

Bairro: Ininga

CEP: 64.049-550

UF: PI

Município: TERESINA

Telefone: (86)3237-2332

Fax: (86)3237-2332

E-mail: cep.ufpi@ufpi.edu.br

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
do Projeto	ROJETO_1293198.pdf	14:37:46		
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto de pesquisa.docx	28/05/2019 14:36:02	CARMEN LUCIA DE SOUSA LIMA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLECEPCARMEN.pdf	28/05/2019 14:34:55	CARMEN LUCIA DE SOUSA LIMA	Aceito
Outros	JUSTIFICATIVACRONOGRAMA.docx	28/05/2019 14:30:59	CARMEN LUCIA DE SOUSA LIMA	Aceito
Outros	TCFCEP.doc	21/05/2019 12:07:38	CARMEN LUCIA DE SOUSA LIMA	Aceito
Outros	DeclaracaodosPesquisadores.doc	21/05/2019 12:07:14	CARMEN LUCIA DE SOUSA LIMA	Aceito
Outros	CartaEncaminhamento.doc	21/05/2019 12:06:25	CARMEN LUCIA DE SOUSA LIMA	Aceito
Outros	justificativa_carmen.bmp	21/05/2019 11:32:02	CARMEN LUCIA DE SOUSA LIMA	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	Autorizacao_cep.pdf	21/05/2019 11:17:09	CARMEN LUCIA DE SOUSA LIMA	Aceito
Outros	Roteiro de Entrevista.docx	21/05/2019 11:02:20	CARMEN LUCIA DE SOUSA LIMA	Aceito
Folha de Rosto	FOLHADEROSTO.pdf	08/05/2019	CARMEN LUCIA DE	Aceito
Folha de Rosto	FOLHADEROSTO.pdf	11:07:54	SOUSA LIMA	Aceito
Outros	CurriculoLattesoutros pesquisadores.pdf	08/05/2019 11:06:31	CARMEN LUCIA DE SOUSA LIMA	Aceito
Outros	curriculo_Lattes.pdf	02/05/2019 11:45:38	CARMEN LUCIA DE SOUSA LIMA	Aceito

Situação do Parecer:**Aprovado****Necessita Apreciação da CONEP:****Não**

TERESINA, 03 de Junho de 2019

Assinado por:
Maria do Socorro Ferreira dos Santos
Coordenador (a)