



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

IDNELMA LIMA DA ROCHA

A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM ALAGOAS: pontos e contrapontos entre a garantia do direito à educação das crianças de 0 a 5 anos, o financiamento público e as responsabilidades federativas

Maceió-AL

2022

IDNELMA LIMA DA ROCHA

A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM ALAGOAS: pontos e contrapontos entre a garantia do direito à educação das crianças de 0 a 5 anos, o financiamento público e as responsabilidades federativas

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial para obtenção do título de doutora em Educação.

Orientadora:
Profa. Dra. Edna Cristina do Prado

Maceió-AL

2022

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecária: Helena Cristina Pimentel do Vale CRB4 - 661

R672p Rocha, Idnelma Lima da.

A política de educação infantil em Alagoas : pontos e contrapontos entre a garantia do direito à educação das crianças de 0 a 5 anos, o financiamento público e as responsabilidades federativas / Idnelma Lima da Rocha. – 2022. 354 f. : il.

Orientadora: Edna Cristina do Prado.

Tese (doutorado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas. Centro de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Maceió, 2022.

Bibliografia: f. 319-342.

Apêndices: f. 343-351.

Anexos: f. 352-354.

1. Política educacional - Alagoas. 2. Direito à educação (Brasil). 3. Infância e educação. 4. Financiamento da educação (Brasil). 5. Gestão educacional-Regime de colaboração. I. Título.

CDU: 37.014.5(813.5)-053.4

*A todos os bebês, meninas e meninos, em nome dos meus pequenos sobrinhos, Isadora e
Valentim, que encheram de cor e amor os últimos três anos desta árdua tarefa.
Que cresçam no amor, rodeados de oportunidades reais de vida e direitos em sua plenitude!*

*À minha amada mãe, que teve tudo ceifado tão cedo: as oportunidades e a vida.
Mas viveu o suficiente para entender (mesmo semianalfabeta) que a educação muda tudo e
que seus filhos teriam esse direito, mesmo a custo de sua vida.
Você se foi, mas deixou em nós a semente da luta. E nós seguimos e tivemos.
Mãezinha, eu consegui!*

AGRADECIMENTOS

As ideias, pensamentos, experiências, aprendizados que construímos ao longo dos anos são sempre resultado das muitas interações com a diversidade de pessoas que passam ou estão em nossa vida. Algumas guardadas para sempre em nosso interior; outras com rápidas passagens e fortes marcas; outras tantas absorvidas pelo nosso interior; outras mais pelos braços que acolhem, pelo olhar que aprova, pelo riso que descarrega. E assim se constrói a vida, as histórias.

Esses quatro anos foram revolucionários. Eu vivi quase todas as experiências que marcam profundamente a vida de uma pessoa: linearmente assumi a gestão de uma Unidade muito atípica em sua composição; passei na seleção do doutorado; vi minha única filha ir morar fora para estudar; terminei um longo relacionamento; mudei de casa; comecei uma vida nova sozinha; enfrentei uma pandemia de dois longo anos de isolamento social; perdi amigos e conhecidos; e escrevi uma tese. Definitivamente, não teria conseguido sem vocês!

Neste espaço, me reservo a expressar meus profundos agradecimentos a todos e todas que, de algum modo, marcaram este percurso:

Às crianças da UEI Profa Telma Vitoria – UFAL, por quem aprendi a amar a Educação Infantil e as infâncias;

Aos/às companheiros/as docentes, técnicos, auxiliares de turma, secretaria e serviços de apoio da UEI Profa Telma Vitoria – UFAL, pelo apoio, parceria, incentivos e carinho e pela sensibilidade em abrirem mão da minha presença por um ano, para que eu pudesse me dedicar a esse trabalho;

Às profissionais das redes municipais investigadas que gentilmente colaboraram com o trabalho, concedendo-nos as entrevistas;

Aos gestores do Cedu e da UEI Profa Telma Vitoria – UFAL, pela concessão do afastamento nesse último ano, primordial para que eu pudesse concluir essa pesquisa com maior dedicação;

Aos/às colegas do curso de doutorado e do PPGE como um todo, pelas trocas, apoio e experiências compartilhadas nas aulas, nas reuniões e nos grupos de contatos;

Aos/às colegas do GAE, pelo acolhimento e apoio de sempre nas atividades do grupo de pesquisa, nos materiais disponibilizados, nas discussões sempre tão ricas que muito somaram a esse trabalho;

Aos amigos e amigas da vida inteira e aos que foram chegando ao longo dessa trajetória. Algumas amigadas cheias de cor, outras nem tanto, mas todas fundamentais para minha

evolução. Cada palavra, cada gesto, cada abraço, cada momento dividido, foram a força ou o alívio que eu precisava naquele instante;

Aos/às professores/as do PPGE, pessoas a quem admiro pela coragem e determinação com que carregam o programa adiante. Em especial, àqueles com quem tive a honra de cursar disciplinas; Meu agradecimento também aos técnicos, sempre prestativos.

Às Professoras Dra. Nalu Farenzena, Dra. Adelaide Alves Dias, Dra. Inalda Santos, Dra. Lenira Haddad e Dra Mercedes Carvalho por terem aceitado compor a banca examinadora. Por vocês tenho imensa admiração. Suas leituras atentas e contribuições generosas, desde a qualificação, foram essenciais para a qualidade desse trabalho. Que bom que as escolhemos!

À querida Profa. Dra. Edna Prado, minha orientadora! Tudo tem seu tempo e forma de acontecer. Eu precisava que fosse com você, ser humano maravilhoso! Gratidão por sua confiança, olhar sensível e respeitoso aos meus tempos e vivências, e pelo incentivo e enaltecimento de sempre. Gratidão por ter pego em minha mão e me conduzindo até aqui! Gratidão por cada palavra e gesto! Gratidão por ser quem és e por tê-la em meus caminhos!

Por fim, meu agradecimento especial a minha família amada:

- Paizinho (Izaak), gratidão pela sua existência, carinho, cuidado e amor!

- Sobrinhos e sobrinhas (Poly, Milenna, Ramsés, Saulo, Valentim e Isadora) vocês são a extensão de nós e trazem tanta paz ao meu viver. Amo imensamente cada um/uma!

- Cunhado e cunhada (Cledson e Raquel), novos irmãos que a vida me deu. Obrigada por serem tão bons para mim!

- Irmãs e irmão (Meire, Léo, Laninha, Is e Nael, como os chamo carinhosamente), o que seríamos de nós, sem sermos e termos nós? A vida nos forçou a uma circunstância de dor e superação e o cuidado virou o nosso elo. Obrigado por cuidarem de mim e da minha pequena e por tudo que passamos e dividimos nesses tempos! Eu amo muito cada um de vocês! Em especial, a Islânia por estarmos mais próximas fisicamente e dividirmos, concomitantemente, essa experiência de doutorado. Somos as primeiras doutoras da família! Mainha deve estar feliz!!

- Filhinha Dandara, a quem vejo a cada dia se tornar uma mulher fenomenal: forte, corajosa, determinada, comprometida com a sua formação e com o bem-comum. Obrigada pelo seu amor, presença, conselhos, por segurar a barra pesada em alguns momentos, pela compreensão das ausências. Você é a minha vida. Foi também por você. A ti, todo o meu amor!

Deus-Pai, gratidão pela vida e por tudo que me cerca!

CRIANÇA

*Um espaço de tempo...
Um tempo de vida...
Não, apenas, um instante de passagem
Mas, o momento de construção do sempre.
Que – como a natureza
Reivindica brandura
Para ser preservada
E cuidada com amor
Para eclodir em beleza
Como um universo de cor...
Enquanto fala e grita
Compõe a canção da existência.
Enquanto chora
Contesta o sentimento.
Enquanto se movimenta
Clama liberdade.
Enquanto procura o chão
Protege o céu.
Enquanto vive a fantasia
Diz a verdade.
Enquanto indaga dá respostas com sabedoria.
Enquanto suja e se suja
Mostra-se sem embalagem ou mistura.
Enquanto faz é criador.
E criatura em essência pura.
Grandeza absoluta
Que, só no Universo,
Encontra seu seletivo.
É o antes
De cada um de nós
E pena – que não consigamos que seja,
Também, o depois.*

Gilda Meirelles

ROCHA, I. L. da. **A política de educação infantil em Alagoas**: pontos e contrapontos entre a garantia do direito à educação das crianças de 0 a 5 anos, o financiamento público e as responsabilidades federativas. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de Alagoas, 2022.

RESUMO

Propõe-se a uma análise da política de educação infantil em Alagoas, a partir da instituição legal da educação como direito das crianças de 0 a 5 anos, considerando o papel do financiamento público e das responsabilidades federativas para a efetivação do acesso e das condições de qualidade do atendimento. Definiu-se como dimensões desta análise, o delineamento do direito e das concepções de infância e educação infantil no âmbito dos aspectos normativos e práticos da gestão na organização do atendimento e em relação direta com a política de financiamento público e com as responsabilidades federativas para com a educação infantil instituídas pelo Estado brasileiro, buscando apontar os principais avanços e desafios quanto à garantia do acesso e da qualidade do atendimento ofertado durante as duas últimas décadas (2000 a 2020) e tendo como lócus três municípios alagoanos. O referencial teórico está pautado em estudos sobre a história social da infância e sobre educação infantil, em estudos sobre o Estado, as políticas públicas educacionais e a gestão pública e estudos acerca do financiamento público e do modelo federativo brasileiro na perspectiva da qualidade da educação pública. O estudo é uma pesquisa qualitativa, com vertente teórico-metodológica baseada na Abordagem do Ciclo de Políticas em Ball. Além da pesquisa bibliográfica, optou-se pela pesquisa documental acerca dos documentos oficiais das esferas federal, estadual e municipal sobre educação infantil, e pela pesquisa de campo, por meio de entrevistas com técnicos do setor de educação infantil das secretarias de educação dos municípios investigados. Os dados foram organizados a partir da Análise de Conteúdo em Bardin. Os resultados indicam que, em Alagoas, a política de educação infantil instituída apresenta avanços na ampliação do acesso à educação infantil, em especial à creche, e algumas melhorias nas condições de atendimento e funcionamento. Todavia, encontra-se distante de alcançar as metas previstas nos planos de educação e de um patamar de qualidade dentro dos padrões mínimos estabelecidos. O financiamento público e o regime de colaboração instituídos precisam ser aprimorados e ampliados para atingir resultados mais consistentes frente à demanda que se encontra desassistida do atendimento ou em condições de precariedade. Concluiu-se que o estado de Alagoas tem ainda grandes desafios para garantir a universalização do atendimento nas pré-escolas e ampliar o acesso à creche, bem como consolidar as bases de um atendimento de qualidade social que represente um projeto de educação infantil respeitoso aos direitos e especificidades da infância, consubstanciado no cuidado e na educação indissociáveis e compartilhado entre Estado, sociedade e família e que assegure um processo contínuo e global de desenvolvimento integral a todas elas. O Estado alagoano tem falhado na garantia do acesso, na inadequação dos espaços físicos e dos recursos materiais e humanos, na efetivação da política social de legitimação de crianças sujeitos de direito.

Palavras-chave: política educacional; direito à educação infantil; financiamento; regime de colaboração; gestão.

ROCHA, I. L. da. Early childhood education policy in Alagoas: points and counterpoints between guaranteeing the right to education for children from 0 to 5 years old, public funding and federal responsibilities. Thesis (Doctorate in Education) – Graduate Program in Education. Federal University of Alagoas, 2022.

ABSTRACT

This thesis proposes an analysis of the childhood education policy in Alagoas, since the legal institution of education as a right of children from 0 to 5 years old, considering the role of public funding and of federative responsibilities for the effectiveness of access and service quality conditions. It was defined as dimensions of this analysis, the delineation of the law and conceptions of childhood and early childhood education within the scope of normative and practical aspects of the management in the organization of care and in direct relation with the public financing policy and with the federative responsibilities towards early childhood education instituted by the Brazilian State, seeking to point out the main advances and challenges regarding the guarantee of access and quality of care offered, during the last two decades (2000 to 2020) and having as locus three cities in Alagoas. The theoretical frame of reference is based on studies about the social history of childhood and about early childhood education, on studies about the State, public educational policies and public management and studies about public funding and the Brazilian federative model from the perspective of the public education quality. The study is a qualitative research, with a theoretical-methodological aspect based on Ball's Policy Cycle Approach. In addition to the bibliographic research, we opted for documental research, about official documents from the federal, state and municipal spheres on early childhood education, and for field research, through interviews with technicians from the early childhood education sector of the municipal education secretariats investigated. The data were organized using Bardin's "Content Analysis". The results indicate that, in Alagoas, the early childhood education policy instituted, presents advances in the expansion of access to early childhood education, especially to day care centers, and some improvements in the conditions of care and operation, however, it is far from reaching the goals provided for in the education plans and a level of quality within the established minimum standards. The public funding and the established collaboration regime need to be improved and expanded to achieve more consistent results according to the demand that is unattended or in precarious conditions. It was concluded that the state of Alagoas still has great challenges to guarantee the universalization of care in preschools and to expand access to day care, as well as consolidate the foundations of a quality social service that represents an early childhood education project that respects rights and specificity of childhood, embodied in inseparable care and education shared between the State, society and family, and which ensures a continuous and global process of integral development for all of them. The State of Alagoas has failed to guarantee access, the inadequacy of physical spaces and material and human resources, in the implementation of the social policy to legitimize children subject to rights.

Keywords: educational policy; right to early childhood education; financing; collaboration regime; management.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Municípios da amostra inicial.....	38
Quadro 2 –	Municípios da amostra final.....	46
Quadro 3 –	Impostos discriminados na Constituição Federal de 1988.....	123
Quadro 4 –	Impostos e transferências – distribuição de recursos financeiros para a educação (CF/1988)	142
Quadro 5 –	Fontes de financiamento da educação pública	144
Quadro 6 –	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	151
Quadro 7 –	Meios de recepção, adesão e condições para recebimento do PPDE....	161
Quadro 8 –	Modelos arquitetônicos e pré-requisitos para construção e atendimento.....	173
Quadro 9 –	Municípios por Grupos do PAC 2: quantidade, caracterização e porcentagem da população, Brasil (2012).....	174
Quadro 10 –	Descrição das despesas de custeio para MDE dos Programas de Apoio a Novas Turmas e a Novos Estabelecimentos de EI.....	182
Quadro 11 –	Municípios parceiros e respectivas AGF do Proinfantil no estado de Alagoas.....	242
Quadro 12 –	Unidades do Proinfância em Alagoas por tipologias e situação da obra (2018).....	265
Quadro 13 –	Unidades do Proinfância em Alagoas por tipologias e situação da obra (2018).....	265
Quadro 14 –	Número de adesões e municípios por mesorregião contemplados pelo programa em Alagoas até 2018.....	265
Quadro 15 –	População e indicadores sociais e regionais por município.....	269
Quadro 16 –	Perfil da primeira infância nos três municípios investigados.....	276
Quadro 17 –	Demonstrativo das receitas e despesas com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Período de Referência: 6º bimestre/2020 – Maceió...	297
Quadro 18 –	Demonstrativo das receitas e despesas com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Período de Referência: 6º bimestre/2020 – Delmiro Gouveia.....	298

Quadro 19 –	Demonstrativo das receitas e despesas com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Período de Referência: 6º bimestre/2020 – Mar Vermelho.....	298
Quadro 20 –	Demonstrativo da Função Educação – municípios de Maceió, Delmiro Gouveia e Mar Vermelho 2010 – 2020.....	299
Quadro 21 –	Liberações de repasses de Programas do FNDE para as prefeituras, por município, em 2000, 2010 e 2020.....	301
Quadro 22 –	Número de adesão ao Proinfância por município, segundo a tipologia e a situação das obras - 2022.....	303

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Percurso linear dos Marcos Legais e dos principais documentos oficiais instituídos para a EI no Brasil a partir da CF de 1988 até 2020.....	106
Figura 2 –	Espaços internos de creche construídas pelo Cria.....	228
Figura 3 –	Espaços internos de creche construídas pelo Cria.....	228
Figura 4 –	Mapa de Alagoas dividido em mesorregiões com a indicação dos municípios pesquisados.....	269
Gráfico 1 –	Despesas realizadas pelo FNDE, por categoria de ação, Brasil – 2014 a 2020 (em bilhões de reais).....	184
Gráfico 2 –	Fundeb – Implantação escalonada do sistema híbrido da complementação da União – 2021-2026	210
Gráfico 3 –	Escolaridade dos docentes na educação infantil – Alagoas 2015-2020....	243
Gráfico 4 –	Evolução do número de matrículas na educação infantil segundo a etapa de ensino, Alagoas – 2016 – 2020.....	247
Gráfico 5 –	Estabelecimento de educação infantil por atendimento e por dependência administrativa em Alagoas – 2020.....	250
Gráfico 6 –	Recursos relacionados à tecnologia e à infraestrutura disponíveis nas instituições de educação infantil por dependência administrativa – Alagoas – 2020.....	251
Gráfico 7 –	Percentual de matrículas em tempo integral na creche e na pré-escola – Alagoas – 2015-2019.....	253
Gráfico 8 –	Transferência do Fundeb (estado + União)/25% RLI – 2009.....	259

LISTA DE TABELA

Tabela 1 –	Síntese das alíquotas da vinculação de recursos para a educação no Brasil nas Constituições e dispositivos legais (1934 a 1988).....	131
Tabela 2 –	Situação das obras de construção (creches e pré-escola) por programa, no Brasil.....	176
Tabela 3 –	População residente que frequentava escola, creche ou pré-escola, por grupo de idade – 2019.....	177
Tabela 4 –	Despesas realizadas pelo FNDE em ações de assistência financeira exclusivas da educação infantil – Brasil – 2014, 2017 e 2020 (em R\$ 1,00).....	184
Tabela 5 –	Incorporação de matrículas, de recursos financeiros dos impostos e transferências e da complementação da União ao Fundeb – 2007 a 2020.....	189
Tabela 6 –	Fatores de ponderação para cálculo do valor aluno/ano dos recursos do Fundeb dos exercícios inicial e final – 2007/2020.....	190
Tabela 7 –	Estimativa do percentual do investimento público total em educação em relação ao PIB, por nível de ensino – 2000-2018.....	197
Tabela 8 –	Síntese dos parâmetros e valores do CAQI com atualização em 2009...	205
Tabela 9 –	Síntese do CAQ para a educação infantil e complementação do Fundeb 2019 para o estado de Alagoas.....	207
Tabela 10 –	Matrículas, taxas de crescimento e atendimento e expansão necessária para as metas PNE (2014/2024), Brasil – 2007, 2014, 2019.....	213
Tabela 11 –	Taxas Líquidas de Escolarização da EI e EF: Brasil, Região Nordeste e Estado de Alagoas 1996 – 2008.....	223
Tabela 12 –	Percentual da população de creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 e 5 anos) que frequenta escola – Brasil, Nordeste e Alagoas – 2001- 2019.....	245
Tabela 13 –	Evolução da matrícula em creches e pré-escolas em Alagoas entre 2000 e 2020.....	246
Tabela 14 –	Número de estabelecimentos públicos de educação infantil em Alagoas entre 2000 e 2019.....	249
Tabela 15 –	Relação entre as matrículas da educação básica captadoras de recursos no Fundeb segundo a rede de ensino – Alagoas 2007 - 2020.....	258

Tabela 16 – Transferências constitucionais realizadas via Fundeb para o Estado de Alagoas – 2007-2020.....	260
Tabela 17 – Estimativa de gasto com educação infantil das redes municipais de educação básica, com base nos recursos disponíveis por aluno por UF, Brasil – 2019.....	263
Tabela 18 – Crescimento da matrícula em creche e pré-escola em Alagoas entre 2010 e 2020.....	267
Tabela 19 – Número de matrículas da educação infantil regular, por localização e dependência administrativa, segundo a região geográfica, a unidade da federação e o município – 2019.....	290
Tabela 20 – Percentual de crianças de 0 a 3 anos e 4 e 5 anos atendido e pendente em relação às metas do PNE, PEE e PME, por município investigado, 2019.....	291
Tabela 21 – Número de estabelecimentos de creche e pré-escola regular, por localização e dependência administrativa, segundo a região geográfica, a unidade da federação e o município - 2019.....	293
Tabela 22 – Número de matrículas em tempo parcial e integral na creche e na pré-escola nos municípios – Alagoas - 2019.....	294
Tabela 23 – Matrícula em creche e pré-escola na rede pública, por município 2010-2020.....	304

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AGF	Agências Formadoras
AMA	Associação dos Municípios Alagoanos
Bird	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento Humano
BM	Banco Mundial
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
Cadúnico	Cadastro Único
CAE	Conselhos de Alimentação Escolar
CGAUX	Coordenação-Geral de Bolsas e Auxílios
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade Inicial
CDC	Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança
CEB	Câmara de Educação Básica
CEE	Conselho Estadual de Educação
Cepal	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
Cesmac	Centro Universitário Cesmac
CF	Constituição Federal
CFE	Conselho Federal de Educação
CGU	Controladoria-Geral da União
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNDE	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Coedi	Coordenação Geral de Educação Infantil
Comed	Conselho Municipal de Educação
Conae	Conferência Nacional de Educação
CPACEB	Comitê Permanente de Avaliação de Custos da Educação Básica
Cria	Programa Criança Alagoana
CTE	Compromisso Todos pela Educação
CTN	Código Tributário Nacional
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
Dieese	Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
DNCr	Departamento Nacional da Criança
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EBTT	Ensino Básico, Técnico e Tecnológico
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ECPI	Educação e Cuidado na Primeira Infância
EB	Educação Básica
EF	Ensino Fundamental
EI	Educação Infantil
EM	Ensino Médio
Enade	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio

FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fies	Fundo de Financiamento Estudantil
Fineduca	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMCSV	Fundação Maria Cecília Souto Vidigal
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação do Estado
FPM	Fundo de Participação do Município
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GAE	Grupo de Pesquisa Gestão e Avaliação Educacional
Gepac	Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento
Gere	Gerência Regional de Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano - Municipal
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IE	Imposto sobre Exportações
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas
II	Imposto sobre Importações
INC	Índice de Necessidade de Creche
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Anísio Teixeira
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IOF	Imposto sobre Operações de Crédito
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotivos
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
IR	Imposto sobre a Renda
ISS	Imposto sobre Serviços de qualquer natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos
ITCDM	Imposto sobre Transmissão por Causa Mortis e Doação de quaisquer bens e Direitos
ITR	Imposto Territorial Rural
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
Mare	Ministério da Administração Federal da Reforma do Estado
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MIEIB	Movimento Interfórum de Educação Infantil do Brasil
Mobral	Movimento Brasileiro em Prol da Alfabetização
NGP	Nova Gestão Pública
NPM	New Public Management
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OCEI	Orientações Curriculares para a Educação Infantil de Maceió
ODM	Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio

ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Organizações Sociais
PAC	Programa de Aceleração de Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCD	Pessoas com Deficiência
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Estado
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PEE	Plano Estadual de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
Pisa	Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	Plano Municipal de Educação
Pnad	Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar
Pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar
Pnaic	Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa
Pnate	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNEI	Política Nacional de Educação Infantil
PNGP	Pós Nova Gestão Pública
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
PPP	Parcerias Público-Privadas
PPP	Projeto Político-Pedagógico
Proinfância	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
Proinfantil	Programa de Formação Inicial de Professores em Exercício na Educação Infantil
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RCM	Referencial Curricular de Maceió
RCNEI	Referencial Curricular Nacional da Educação Infantil
ReCAL	Referencial Curricular de Alagoas
RECEB	Referencial Curricular da Educação Básica para as Escolas Públicas de Alagoas
Riufal	Repositório Institucional da Ufal
RPEb	Receita Potencial mínima vinculada à educação básica
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SE	Salário-educação
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEE	Secretaria Executiva de Educação
Semed	Secretaria Municipal de Educação
Seduc	Secretaria de Estado da Educação
Seplag	Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão e Patrimônio
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
Simec	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação

Sinaeb	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Siope	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
UEx	Unidades Executoras
Ufal	Universidade Federal de Alagoas
UFMS	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
Undime	União dos Dirigentes Municipais de Educação
Unesco	Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância
Unit	Universidade Tiradentes
UPA	Unidade de Pronto Atendimento
VAAF	Valor Aluno Ano Final
VAAT	Valor Aluno Ano Total

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	19
1.1	Percursos: como chegamos até aqui?.....	19
1.2	Percurso teórico-metodológico.....	31
1.2.1	Entre teoria e métodos: os caminhos e suas direções.....	32
1.2.2	Etapas da pesquisa.....	40
1.3	Organização da Tese.....	46
2	A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO DIREITO DA CRIANÇA: UMA LEITURA HISTÓRICO-CULTURAL.....	48
2.1	As infâncias, as crianças e seu desenvolvimento.....	48
2.2	Percursos históricos do atendimento à criança de 0 a 5 anos.....	62
2.3	Criança cidadã: trajetória dos direitos constitucionais da criança no Brasil.....	73
3	O ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL.....	80
3.1	A constituição das políticas públicas e o papel do Estado.....	80
3.2	As políticas educacionais no âmbito da nova gestão pública.....	87
3.3	A regulamentação da educação infantil no Brasil.....	102
4	A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E A EDUCAÇÃO INFANTIL: CONTEXTOS E FUNDAMENTOS.....	119
4.1	A política de fundos para a educação no Brasil: aspectos históricos e contextuais.....	119
4.2	O federalismo brasileiro, as responsabilidades (inter)governamentais em educação e o regime de colaboração.....	132
4.3	Os arranjos federativos do financiamento educacional brasileiro.....	149
5	A FUNÇÃO REDISTRIBUTIVA E SUPLETIVA DA UNIÃO VERSUS A GARANTIA DE EQUIDADE E PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE NA OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL.....	153
5.1	O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e o seu papel para o financiamento da educação infantil.....	154
5.1.1	O Salário-educação.....	154

5.1.2	Os principais programas de assistência técnica e financeira que contemplam a educação infantil.....	159
5.2	O Fundeb e a vinculação de recursos para a educação infantil.....	184
5.3	Avanços, retrocessos, tensões: por onde passa a efetivação da qualidade da educação infantil para todas as crianças?.....	195
5.3.1	De que qualidade falamos? Discursos e disputas conceituais.....	198
5.3.2	Educação de qualidade na perspectiva do CAQi e do CAQ.....	202
5.3.3	O Fundeb permanente: quais as perspectivas?.....	209
6	A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO DAS CRIANÇAS DE 0 A 5 ANOS EM ALAGOAS.....	214
6.1	O Sistema Estadual de Educação de Alagoas e a educação infantil: um olhar sobre a política educacional estadual para as crianças de 0 a 5 anos.....	230
6.1.1	A educação infantil nos documentos oficiais de Alagoas: concepções e processos em rota.....	232
6.2	A educação infantil na realidade de três municípios alagoanos: aproximações e contraposições.....	268
6.2.1	O sistema municipal de Maceió e as redes municipais de Delmiro Gouveia e Mar Vermelho: o que nos desvelam sobre a educação infantil?.....	282
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	306
	REFERÊNCIAS.....	319
	APÊNDICES.....	343
	ANEXOS.....	352

1 INTRODUÇÃO

*“A utopia está lá no horizonte.
Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos.
Caminho dez passos, e o horizonte corre dez passos.
Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei.
Para que serve a utopia?
Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar”.*
(Eduardo Galeano)

1.1 Percursos: como chegamos até aqui?

A aproximação com este objeto firmou-se a partir do desenvolvimento da minha pesquisa de mestrado (ROCHA, 2012) sobre a política de implantação do ensino fundamental de 9 anos no estado de Alagoas, em que se instituiu a obrigatoriedade da matrícula das crianças com 6 anos no Ensino Fundamental (EF), subtraindo essa faixa etária da Educação Infantil (EI)¹. A referida pesquisa revelou os efeitos da política de municipalização no ensino fundamental pelas vias da descentralização e do financiamento que gerou expressiva expansão no atendimento dessa etapa, porém sem a devida qualidade, especialmente no atendimento das crianças de 6 anos. Além disso, ao priorizar o ensino fundamental, observaram-se repercussões significativas na educação infantil, que, apesar de legitimada como a primeira etapa da educação básica pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei 9.394/1996, subsistia sem fundo de financiamento específico (até 2007) e sem matrícula obrigatória (até 2009), continuou não recebendo a devida importância pelo poder público dos municípios alagoanos, tanto do ponto de vista da falta de investimento para ampliação do acesso para cumprimento das metas estabelecidas no PNE 2001/2011 quanto da indefinição da política de atendimento às crianças de 0 a 5 anos, de modo que a oferta de creches públicas permaneceu acanhada e, em alguns municípios, inexistente; e a pré-escola, reduzida para dois anos, apesar de uma maior oferta, continuou com a sua identidade distorcida, servindo, na grande maioria dos casos, como uma etapa preparatória para o ingresso das crianças, agora aos 6 anos, no ensino fundamental.

Durante a pesquisa do mestrado (2010-2012), ainda foi possível constatar poucos estudos acadêmicos voltados para a análise da educação básica em Alagoas, e, menos ainda, acerca da política de educação infantil. Destarte, tendo este estado um histórico de indicadores sociais perpetuado como um dos piores do país, com destaque para os indicadores educacionais, as políticas públicas para a educação infantil despontam como uma problemática merecedora

¹ Lei nº 11.114/2005 e Lei nº 11.274/2006.

de investigação, frente à concepção de que os graves problemas educacionais em todas as etapas da educação básica alagoana são consequências diretas e indiretas do gerenciamento das políticas públicas em razão dos determinantes político-econômicos e ideológicos em voga, no estado, e frente ao direito constitucional das crianças de terem acesso à educação desde o nascimento, mas que vem sendo historicamente negligenciado.

Para além disso, com um histórico de longos anos na docência da educação básica (ensinos fundamental e médio), desde 1992, após a formação em Magistério (1991) e, posteriormente, a graduação em Pedagogia (2002), a educação pública estadual sempre movimentou inquietantes reflexões e desejos de estudos e aprofundamentos da realidade social complexa e paradoxal desse estado, conduzindo-me também para junto dos movimentos sindicais e político-partidários no campo da esquerda, alimentando aquele desejo pulsante de mudar o mundo, a partir de sua realidade, típico dos sonhadores de pedagogias da esperança, conforme nos encanta Paulo Freire.

O mestrado oportunizou desvelar partes da realidade referente ao ensino fundamental, acendendo algumas luzes sobre a realidade educacional das crianças menores, fomentando um desejo latente de enveredar com mais profundidade nesse universo. Até que, em 2014, a partir de um concurso público para professor do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico (EBTT) da Universidade Federal de Alagoas (Ufal) para atuar na educação infantil, na Unidade de Educação Infantil desta universidade, retornei ao mundo acadêmico, tendo a oportunidade de atuar na docência nessa etapa e desenvolver uma carreira no Magistério Federal, com atribuições no ensino, na pesquisa e na extensão, voltando, assim, a pesquisar, produzir, publicar e me encantar perdidamente pelas crianças e pelas infâncias. Então, era hora do retorno à pós-graduação para o doutoramento e a decisão foi pela pesquisa acerca da educação infantil.

As experiências no âmbito profissional, anteriores ao doutorado, foram despertando as possibilidades, a partir de aprofundamentos teóricos, estudos, discussões e reflexões no campo da primeira infância e da educação infantil. Nesse percurso, a apropriação da história, das políticas públicas, dos processos e práticas foi se gestando. No mestrado, o retorno ao grupo de pesquisa Gestão e Avaliação Educacional (GAE), do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Ufal, foi um caminho natural. O interesse pelas pesquisas e estudos desenvolvidos na linha de História e Política, à qual o GAE pertence, tornava-se cada vez mais definidor do caminho a percorrer nessa nova e desafiante jornada da pós-graduação.

Nos processos de leitura e reflexão sobre a definição do objeto de pesquisa, as vivências profissionais como docente da educação infantil eram testemunhas diuturnas das contradições no cotidiano entre as proposições das políticas educacionais, a percepção da criança enquanto

sujeito de direito e a precariedade das condições de atendimento na rede pública. Apesar de todo o aparato de normativas, diretrizes, referenciais e outros mecanismos de operacionalização e de gestão das políticas, assim como da efetivação de fundos para financiamento direto e para assistência técnica e financeira, aquela era uma realidade que gritava aos olhos, demonstrando o quanto o movimento pela concretização de uma educação infantil pública, gratuita, com qualidade e equidade social ainda precisa estar ativo, reforçando as trincheiras históricas das lutas pela garantia efetiva desse direito.

Os dilemas atuais da EI permeiam as condições de oferta e infraestrutura, dificuldades para expansão de vagas, formação e valorização dos profissionais, proposta pedagógica, jornadas de atendimento, financiamento adequado e suficiente e o cumprimento das responsabilidades federativas para com essa etapa escolar. Entretanto, são dilemas históricos. Os embates e tensões dos movimentos de defesa desse direito, nos quais se destacam os movimentos feministas e defensores da área, são de longa data. E, apesar da conquista legal das creches e pré-escolas como direito de todas as crianças impresso na Constituição Federal (CF) de 1988, a sua concretização se configura como um lento movimento, ainda em processo.

Desse modo, debruçar-se sobre os entraves que perpetuam essa morosidade, requer uma análise histórico-estrutural, conjuntural e contextual que dê conta de desvelar as muitas nuances que compõem esse enredo de negação do direito à educação a todas as crianças e que violam a sua cidadania. É preciso compreender como esse direito se constituiu, quais lacunas permanecem incompletas e os efeitos provocados na atualidade.

De modo introdutório, observando a constituição histórica da oferta de educação para as crianças de 0 a 5 anos, percebe-se que até os anos 1980, o atendimento educacional à primeira infância, no Brasil, era pouco expressivo, sem um alinhamento normativo comprometido com o desenvolvimento integral das crianças e com a garantia de políticas educacionais para essa etapa. Segundo Kramer (1988), as políticas públicas para a infância brasileira, do século XIX até as primeiras décadas do século XX, são marcadas por ações e programas de cunho médico-sanitário, alimentar e assistencial, inexistindo um compromisso com o desenvolvimento infantil e com os direitos fundamentais da infância. Em outras palavras, até meados do século XX, no Brasil, apesar de algumas experiências de oferta educacional para crianças menores de sete anos, não havia o reconhecimento legal da criança como sujeito de direitos, sendo a educação infantil responsabilidade das famílias. A última metade do século XX é marcada pela revolução cultural ocidental ocorrida nos anos 1960 e 1970. Daí por diante, uma nova forma de organização e relações de poder se constitui, resultado da eclosão e lutas de diversos movimentos sociais e mobilização política pelo fim da ditadura militar, entre as décadas de

1960 e 1980, e em prol da abertura democrática no Brasil. Esses movimentos de luta e mobilização político-sociais, em especial das mulheres trabalhadoras, feministas e dos movimentos sociais, têm um impacto direto nas políticas para a infância, incorrendo na garantia de direitos constitucionais, até então inéditos para as crianças pequenas; dentre eles, o direito à educação.

Assim, a Constituição Federal de 1988 respaldou legalmente a EI, instituindo-a, pela primeira vez, como direito da criança e dever do Estado, reconhecendo a criança como cidadã sujeita de direito. A CF ainda prevê, no capítulo dos direitos sociais, a assistência gratuita em creche e pré-escola a filhos e dependentes dos trabalhadores urbanos e rurais, tornando-se, assim, o grande marco legal do direito à educação infantil e do dever do Estado brasileiro com a sua garantia.

No rastro dos marcos normativos infraconstitucionais, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído em 1990, e, posteriormente, a LDB promulgada em 1996 ratificam o direito à educação infantil e o dever do Estado com o atendimento educacional às crianças de 0 a 6 anos. Na LDB, a EI é instituída como primeira etapa da Educação Básica (EB) e é regulamentado o atendimento em creches para crianças de 0 a 3 anos e pré-escola para as crianças de 4 a 6 anos, condição que foi alterada em 2006, pela Lei 11.274/2006, que instituiu o EF de 9 anos, reduzindo a pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos.

Além da previsão da EI como direito, a transição política ocorrida nesse período trouxe outros ganhos para essa etapa, fortalecendo o processo de mudança da identidade institucional: educação e cuidado infantil de modo indissociável, transitando da dimensão assistencial para a dimensão educacional, em especial as creches. Nesse sentido, outras adequações passaram a ser necessárias, tais como a formação docente mínima para atuar na etapa, normatização e regularização das instituições. Assim, uma série de outras políticas regulamentadoras vão sendo instituídas pelo poder público e suas instâncias deliberativas e normativas, no sentido de definir responsabilidades, criar as condições para a efetivação de uma política de ampliação da oferta, de adequação dos sistemas e redes, vinculação de receita orçamentária, diretrizes e normatizações que subsidiassem o acesso, a permanência e a qualidade da educação infantil para as crianças das referidas faixas etárias.

No entanto, como destaca Bobbio (1992), a previsão em lei não é garantia do direito. Também fazem-se necessários os mecanismos de proteção e de financiamento para que esse direito seja assegurado. Ou seja, para além dos dispositivos legais e jurídicos, há a necessidade iminente de que, junto à criação de políticas públicas, sejam criados outros mecanismos que

tanto assegurem os recursos financeiros para sua operacionalização como a sua proteção e a fiscalização (SANTOS, J., 2015).

O caráter constitucional do direito à educação infantil e do dever do Estado é, em primeira instância, definidor para viabilizar o atendimento à etapa pelo poder público. No entanto, outros entraves têm sido verdadeiros desafios aos municípios, entes designados como os responsáveis pela oferta da etapa, resultando ainda em um atendimento em condições de precariedade na oferta dos serviços, com infraestrutura física e pedagógica inadequadas e insuficientes, qualificação profissional deficitária, proporção adulto/criança indevida, ou em relações de filantropia, entre organizações e municípios que também não atendem aos critérios mínimos de qualidade (CAMPOS *et al.*, 2011).

Apesar da CF, do ECA, da LDB e de todo o conjunto de normativas e documentos oficiais, posteriormente criados com o objetivo de promover, proteger e garantir a educação infantil como direito das crianças, os números de atendimento comprovam que tal direito ainda não tem sido assegurado, principalmente quando se trata do segmento de 0 a 3 anos, demandando tanto uma ampla expansão no acesso quanto melhorias nas condições de oferta e, sobretudo, a expansão dos recursos para o financiamento dessa etapa da educação, de modo a subsidiar as condições mínimas de ampliação de vagas e de qualidade no atendimento. Nesse sentido, as problemáticas da área fomentam ampliação e fortalecimento das frentes de lutas, mas também, e principalmente, a incrementação do debate através das pesquisas científicas que muito têm a contribuir, desvelando a realidade, apontando avanços e entraves e subsidiando as políticas com evidências, proposições e direcionamentos que contribuam com melhores resultados.

Vale reforçar que, como diz Givanildo da Silva (2019, p. 22) em sua tese de doutorado, o “[...] direito à EI é uma luta histórica, mas também atual”, ao afirmar que muitas crianças continuam privadas do acesso e do usufruto desse atendimento e da oportunidade de vivenciar experiências que contribuam para o seu desenvolvimento integral. “As tensões e os embates travados pelos defensores da EI para a concretização dos direitos é uma ação constante, uma vez que os processos políticos estão sempre se renovando e novas proposições surgindo para serem vivenciadas no âmbito educacional” (SILVA, G., 2019, p. 22-23).

As políticas educacionais e seus desdobramentos se configuram como instrumentos essenciais para a concretização das garantias legais no âmbito da educação, construindo as alternativas, as condições e as melhorias que, por suas vezes, fomentam acesso e permanência com qualidade, quando bem direcionadas e articuladas, com outras políticas e ações do Estado e da sociedade. No que se refere à educação infantil, considera-se que há uma legislação

nacional, uma política específica, diretrizes, referências e parâmetros básicos que dispõem sobre a etapa, designando as condições mínimas de funcionamento, infraestrutura, razão adulto/criança, organização dos espaços e formação mínima dos profissionais que atuam na educação infantil, além de metas a serem alcançadas. Ademais, existem as legislações e normativas que instituem os fundos de financiamento e os programas de assistência técnica e financeira complementares. Todos esses aspectos são resultantes e fortalecidos pela mobilização da sociedade civil organizada, através dos movimentos sociais, fóruns populares, universidades e entidades sociais e científicas, que, por meio dos embates, discussões e pesquisas, apontam as evidências da relevância do desenvolvimento infantil para o próprio desenvolvimento humano e social como um todo, apontando ainda as variáveis que incidem nos melhores resultados e os custos educacionais para com essa etapa, para subsidiar o planejamento de investimentos públicos a curto, médio e longo prazos.

Há que se destacar, ainda, que a atenção à primeira infância tem ganhado a centralidade na agenda internacional. A educação e o cuidado infantil têm se tornado pauta política, econômica, social e educacional nos diversos países desenvolvidos já há várias décadas e, nas últimas, se estendido para os países em desenvolvimento, ganhando relevância nas pautas dos governos e da sociedade civil em geral. A discussão ganhou maiores proporções a partir da Cúpula Mundial pelos Direitos da Criança de 1989, organizada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, e da Conferência Mundial de Educação para Todos, ocorrida em 1990 na Tailândia, conferindo aos anos de 1990 como a década da infância e marcando a primeira infância na pauta político-econômica da agenda global (CAMPOS; CAMPOS, 2008).

Evidentemente que esse dimensionamento decorre da mobilização dos movimentos sociais pela luta por garantias de direitos para as crianças pequenas e para os trabalhadores, de modo mais amplo. Tais movimentos se reverberaram a partir da revolução cultural dos anos 1960/1970 e culminaram em embates importantes na década de 1980 no Brasil, imprimindo o direito na CF de 1988. No entanto, também têm relação direta e determinante com as transformações econômicas ocorridas na sociedade burguesa para atender aos interesses do modo de produção capitalista. Joedson Brito dos Santos (2015) destaca, em sua tese, que a atenção à primeira infância também tem crescido no campo da economia e está articulada aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), projeto coordenado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento Humano (Bird), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), aparecendo também no Marco da Ação de Moscou, relativo ao ano de 2010, que reafirmou a

Educação e Cuidados na Primeira Infância (ECPI) como parte do direito à educação, como pilar fundamental do desenvolvimento humano holístico e como base do desenvolvimento sustentável e instrumento de redução da pobreza. Contudo, o autor destaca, ainda, que,

[...] é fundamental, a princípio, analisarmos atentamente esses argumentos, haja vista que a crescente atenção dada à infância nesses documentos e programas não necessariamente pode se concretizar em políticas públicas voltadas para assegurar o direito à Primeira Infância. As ações para as crianças com menos de 7 anos, nos países em desenvolvimento como é o caso do Brasil, tem historicamente um caráter compensatório visando o alívio da pobreza. (RODRIGUES; LARA, 2011; CAMPOS, 2008). Por essa razão, é comum encontrar, nesses país (sic), instituições de atendimento à infância com infraestrutura inadequada, com profissionais pouco qualificados, além da existência de modelos e atendimento focalizados na família. Nesses termos, a educação infantil não se configura como um direito, mas como um serviço assistencial (SANTOS, J., 2015, p. 29).

Acompanhando os números do atendimento à educação infantil no Brasil e comparando com a Meta 1 estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014/2024, qual seja: “universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE” (BRASIL, 2014), é possível perceber, pelo tempo já decorrido, que a meta não tem sido alcançada, apesar das ações e políticas implementadas com o intuito de ampliar significativamente a oferta à educação infantil. Em relação aos objetivos da Meta 1, segundo dados do Observatório do Plano Nacional de Educação, até 2019, o país atendeu 94,1% das crianças de 4 e 5 anos de idade na pré-escola e apenas 37% das crianças de 0 a 3 anos na creche.

Para além da garantia do acesso, a qualidade da oferta é um ponto central para a concretização do direito à educação infantil. Nesse sentido, há uma problemática muito complexa no que diz respeito à diversidade de conceitos relativos à qualidade na educação infantil. Com base em Oliveira-Formosinho (2001), Craidy (2002) e Rios (2001), Oliveira, Guimarães e Lima (2013, p. 99) destacam que tal diversidade está subordinada “[...] ao momento histórico, às ideologias, aos valores, às concepções de como a criança pensa e aprende, às afiliações políticas das pessoas, às suas tradições, aos interesses, aos papéis assumidos nas instituições, dentre outros aspectos intervenientes”. Portanto, “[...] a qualidade é um conceito relativo e dinâmico, abrangente, multidimensional, social e historicamente determinado, uma vez que emerge em uma realidade específica e num contexto concreto” (OLIVEIRA; GUIMARÃES; LIMA, 2013, p. 99).

Caminhando pela perspectiva dos dispositivos legais e documentos oficiais instituídos no Brasil, há um entendimento, desde os Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 1998), de que a busca da qualidade,

[...] envolve questões amplas ligadas às políticas públicas, às decisões de ordem orçamentária, à implantação de políticas de recursos humanos, ao estabelecimento de padrões de atendimento que garantam espaço físico adequado, materiais em quantidade e qualidade suficientes e à adoção de propostas educacionais compatíveis com a faixa etária nas diferentes modalidades de atendimento, para as quais este Referencial pretende dar sua contribuição (BRASIL, 1998, p. 11).

Reforçados, posteriormente, por outros documentos como os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (2006) – atualizado em 2018 –, em que se apresentam aspectos apontados como relevantes para a melhoria permanente da qualidade do atendimento às crianças, referentes a: políticas para a Educação Infantil, sua implementação e acompanhamento; propostas pedagógicas das instituições de educação infantil; relação estabelecida com as famílias das crianças; formação regular e continuada dos professores e demais profissionais; infraestrutura necessária ao funcionamento dessas instituições (BRASIL, 2006). E os Indicadores de Qualidade para a Educação Infantil (2009), cujo objetivo foi oferecer elementos para avaliação das condições de atendimento das crianças pelas instituições, além de fomentar a reflexão sobre as propostas curriculares para a etapa da educação infantil, que trazem como indicadores de qualidade: planejamento institucional; a multiplicidade de experiências e linguagens; as interações; a promoção da saúde; os espaços, materiais e mobiliários; a formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais; a cooperação e troca com as famílias e participação na rede de proteção social (BRASIL, 2009).

As pesquisas e os debates em torno da qualidade no atendimento da EI abordam complexos dilemas e desafios às políticas públicas, tanto no que diz respeito à expansão da oferta quanto aos referenciais de qualidade que atendam às garantias dos princípios básicos de um desenvolvimento infantil pleno para todas as crianças, em todas as etapas e condições diversas e adversas de cada localidade. Oliveira, Ferreira e Barros (2011, p. 14) pontuam que “[...] o desafio posto para a área não é apenas ampliar o número de crianças atendidas, [...], mas também assegurar que a educação e o cuidado dessas crianças obedeçam a determinados padrões de qualidade coletivamente estabelecidos e educacionalmente validados”.

Evidentemente, a complexidade que cerca a concepção de qualidade na educação por envolver a atuação conjunta de diferentes fatores, atores e insumos demanda um aprofundamento teórico-metodológico intenso e multidimensional. No entanto, compreende-se que o financiamento adequado é um aspecto fundamental “[...] para garantir uma oferta de

ensino, em condições de qualidade, ou seja, recursos financeiros não garantem uma educação de qualidade (em todos seus aspectos e dimensões), mas são essenciais para o custeio de recursos e insumos que garantem condições de qualidade” (ALVES; SILVEIRA; SCHNEIDER, 2019, p. 398).

Esse aspecto está amparado na legislação nacional, com destaque para a Emenda Constitucional (EC) nº 108/2020, que alterou o artigo 211 da CF e consagra o Custo-aluno qualidade (CAQ) como referência para garantir condições adequadas de ensino para as escolas públicas, definindo como uma das funções da União, conforme artigo 211, parágrafo 1º, a garantia de “[...] equalização de oportunidades educacionais e **padrão mínimo de qualidade de ensino** mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 1988, p. 124, grifo nosso). Os padrões mínimos de qualidade de ensino estão ainda reforçados na LDB, artigo 4º, inciso IX, como a “[...] variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 1996, p. 10).

A EI, em particular, é uma etapa cujo custo de manutenção é superior a outras etapas, pela especificidade do segmento atendido. O financiamento para a EI tem sido um grande óbice no Estado brasileiro. Primeiro porque só muito recentemente foi contemplada na política de fundos, necessariamente com a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ocorrida em 2007. Anteriormente, sua manutenção e desenvolvimento ficavam sob a responsabilidade dos municípios, através da obrigatoriedade da aplicação de pelo menos 25% da receita de arrecadação própria, dos quais 15% estariam subvinculados ao ensino fundamental por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), restando, em princípio, 10% para serem investidos na educação infantil e em outras modalidades ofertadas pelos municípios. Segundo porque, mesmo com a inserção da EI no Fundeb, os fatores de ponderação² para o cálculo do custo-aluno não correspondiam ao custo real de cada segmento, limitando as possibilidades de ampliação e de melhorias do atendimento. O que se constata é que o investimento governamental na educação infantil ainda é pouco relevante e este é um dos maiores desafios enfrentados pelo país. “Manter gastos modestos em ECPI não representa uma boa estratégia de investimento governamental, para o desenvolvimento educacional, social e econômico de um país” (CHOI, 2004, p. 20). Além de

² Fatores de diferenciação ou de ponderação referem-se a um mecanismo utilizado pelo Fundeb para distribuir os recursos do fundo de forma diferente para cada segmento, etapa, modalidade e estabelecimento, considerando a natureza de cada um. Os fatores variam de 0,70 centésimos a 1,3 centésimos.

pré-requisito para a garantia do direito, o investimento adequado na educação da primeira infância é, comprovadamente, importante, necessário e essencial para um desenvolvimento infantil pleno e para benefícios em todo o processo educacional, social e humano dos sujeitos.

As políticas educacionais de atendimento a bebês e crianças pequenas dão margens para uma infinidade de questões para debates e pesquisas nos mais diversos âmbitos. Em Alagoas, pelas especificidades apontadas nos indicadores educacionais, são um campo vasto de possibilidades. No entanto, ainda são singulares as pesquisas desenvolvidas com este viés. No âmbito do PPGE/UFAL, há muitos estudos sobre a política educacional alagoana, em diversas vertentes de análises, porém, são poucas as pesquisas que abordam a política de educação infantil, e não foi identificado nenhum estudo direcionado à análise do direito à EI em correlação com o financiamento público. Essa ausência de estudos sobre a temática, além da problemática já situada, também fortalece a relevância da presente investigação, que, no seu bojo, apresenta como objeto de pesquisa a realização de uma análise da política de educação infantil em Alagoas a partir da instituição legal da educação como direito das crianças de 0 a 5 anos, considerando o papel do financiamento público e das responsabilidades federativas para efetivação do acesso e das condições de qualidade do atendimento.

Por se tratar de uma discussão complexa que envolve muitos aspectos, buscamos especificar nosso objeto tomando como dimensões dessa análise o delineamento do direito e das concepções de infância e educação infantil no âmbito dos aspectos normativos e práticos da gestão na organização do atendimento e em relação direta com a política de financiamento público, assim como com as responsabilidades federativas para com a educação infantil instituídas pelo Estado brasileiro, procurando pontuar os principais avanços e desafios, ainda presentificados, quanto à garantia do acesso e da qualidade do atendimento ofertado durante as duas últimas décadas (2000 a 2020) e tendo como lócus três municípios alagoanos.

A pesquisa foi norteadada pela seguinte questão: em que medida o financiamento público e as responsabilidades federativas têm impactado na efetivação da política de EI e consolidado o direito à educação de crianças de 0 a 5 anos em Alagoas? Essa questão geral se desdobrou em outras questões específicas, em que se buscou saber: quais concepções de criança e educação infantil estão presentes nos documentos normativos e planos de educação estadual e municipais? De que forma o financiamento público e o regime de colaboração têm se materializado, em termos de investimentos, gastos e programas instituídos para a expansão da oferta e melhorias da educação infantil desses municípios? Que indicadores podem ser destacados na perspectiva de avanços e desafios das políticas instituídas para a garantia do atendimento com padrões mínimos de qualidade, em creches e pré-escolas em Alagoas?

A pesquisa teve como objetivo geral analisar a política de educação infantil instituída em Alagoas, no sentido da garantia do direito à educação das crianças de 0 a 5 anos, considerando o papel do financiamento público e das responsabilidades federativas para ampliação do acesso e das condições de qualidade do atendimento.

Elencou-se, ainda, como objetivos específicos:

- a) pontuar os avanços da educação infantil brasileira, tanto no âmbito das teorias científicas sobre a infância e seu desenvolvimento como no âmbito do ordenamento legal e das políticas públicas instituídas;
- b) discutir o direito da criança à educação como resultado das transformações econômicas, políticas, sociais, culturais e históricas e da correlação de forças para garanti-lo em lei e sua efetivação como política educacional no Brasil;
- c) analisar alguns aspectos histórico-estruturais e contextuais-conjunturais da política de financiamento da educação infantil e da divisão de responsabilidades para com a etapa de modo a compreender os limites e as possibilidades desses mecanismos para garantir acesso e condições de qualidade no atendimento à EI em Alagoas;
- d) investigar as características, avanços, desafios e contradições na política de educação infantil instituída em Alagoas, a partir dos três municípios selecionados, na correlação entre o financiamento público e a garantia do direito à educação das crianças de 0 a 5 anos entre os anos 2000 e 2020.

O princípio do direito de todos à educação impõe ao Estado a tarefa de criar condições para a sua garantia, tanto no que se refere à oferta a todos os cidadãos, configurando o acesso, quanto no que se refere às condições em que tal oferta é realizada, configurando dimensões da qualidade do atendimento. Os aspectos normativos e de gestão das políticas de educação, as concepções e práticas concebidas e efetivadas, o cumprimento das responsabilidades federativas, a política de fundos contábeis, o planejamento de ações e metas e a aplicação eficiente e responsável dos recursos financeiros, com vistas à expansão da oferta, às melhorias na infraestrutura, equipamentos, espaços e materiais, condições de trabalho, qualificação, ampliação e valorização do quadro de profissional são alguns dos principais aspectos que correspondem a um padrão mínimo de qualidade da educação ofertada.

As questões que nortearam essa pesquisa se estruturaram a partir da problemática da efetivação do direito à educação infantil pelas políticas públicas instituídas para a etapa, no estado de Alagoas, em decorrência da política de financiamento público e das responsabilidades federativas postas pelo Estado brasileiro. Partiu-se do pressuposto de que a criança brasileira

tem um lugar legitimado na política pública de educação que é o de sujeito histórico, cidadão com direito à educação desde o nascimento, como ato promotor do seu desenvolvimento integral, sendo do Estado a obrigação de garantir tal direito sem exceção e sem distinção, de modo complementar à ação da família e da comunidade. Contudo, em Alagoas, a política de educação infantil instituída, apesar dos dispositivos legais que legitimam essa etapa como direito de todas as crianças de 0 a 5 anos, continua distante de atender ao que reza a CF e às metas estabelecidas nos planos de educação dos entes federados, em vigor, referentes à garantia da ampliação da oferta de pré-escolas e creches e de um atendimento de qualidade, em que a premissa seja garantir as condições mínimas que comportem a consolidação de um processo identitário de uma concepção de educação infantil que respeite a criança como sujeito sócio-histórico e cultural e que fomente a superação da dicotomia entre cuidar e educar, sustentando uma compreensão e práticas pedagógicas voltadas para promover o desenvolvimento integral, de forma global, nos aspectos físico, social, afetivo e cognitivo da criança de 0 a 5 anos.

As hipóteses que se suscitam é que a política de financiamento até então instituída não tem garantido as condições mínimas para a efetivação do direito ao cuidado e à educação de forma integrada, tal qual previstos na LDB; a educação infantil, embora colocada como primeira etapa da educação básica não tem se efetivado para todas as crianças nem atingido as metas previstas nos planos de educação; as crianças de 0 a 3 anos têm sido as maiores desprovidas do direito à educação, dado o percentual de atendimento atual. Estas hipóteses fortalecem a tese de que, em Alagoas, a educação infantil, apesar de ser um direito legalmente constituído desde a CF de 1988, continua sendo negligenciada pelo poder público no que se refere à oferta ainda insuficiente, negando a uma significativa parcela de crianças o direito social e universal à educação, assim como no que se refere à qualidade das condições efetivas de atendimento que proporcionem a consolidação de um processo indissociável de educação e cuidado que respeite as infâncias e a criança como sujeito de direitos e um atendimento público, gratuito e de qualidade socialmente referendada para todas as crianças.

Diante dessas argumentações é que consideramos a relevância desta investigação, uma vez que tal pesquisa, tanto em seu processo quanto nos resultados, traz como perspectivas apontar elementos importantes para subsidiar reflexões acerca dos percalços que impedem a efetivação do direito à educação na primeira infância, assim como fomentar possibilidades de novos direcionamentos para a melhoria dessa e das demais etapas de uma educação básica alinhada à garantia da dignidade humana, à ética, à justiça e à equidade social.

1.2 Percurso teórico-metodológico

A pesquisa científica tem uma função social muito relevante e deve ser consumada de maneira que os seus resultados possam contribuir para uma melhor compreensão do fenômeno investigado, promovendo perspectivas reflexivas e transformativas da realidade social. Evidentemente que o sentido da pesquisa científica surge em decorrência de uma demanda social, de um problema da vida prática que necessita de elucidações, novas perspectivas ou a criação de novos referenciais para pensar a construção ou reconstrução da realidade. Minayo (2002) já descrevia pesquisa como uma:

[...] atividade básica da Ciência na sua indagação e construção da realidade. É a pesquisa que alimenta a atividade de ensino e a atualiza frente à realidade do mundo. Portanto, embora seja uma prática teórica, a pesquisa vincula pensamento e ação. Ou seja, *nada pode ser intelectualmente um problema, se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática*. As questões da investigação estão, portanto, relacionadas a interesses e circunstâncias socialmente condicionadas. São frutos de determinada inserção no real, nele encontrando suas razões e seus objetivos (MINAYO, 2002, p. 17-18, grifos da autora).

A pesquisa como atividade de investigação de um fenômeno na perspectiva de produzir novos conhecimentos, em relação ao que já se sabe e ao que pode ainda se acrescentar ao existente, exige um processo formal, racional e sistemático com o objetivo de proporcionar respostas aos problemas pontuados. Nesse sentido, esse processo deve estar alicerçado em uma abordagem teórica e metodológica consistente e com o devido rigor científico, de modo a garantir respostas satisfatórias, confiáveis, cientificamente comprovadas. Ainda conforme Minayo (2012, p. 622),

Fazer ciência é trabalhar simultaneamente com teoria, método e técnicas, numa perspectiva em que esse tripé se condicione mutuamente: o modo de fazer depende do que o objeto demanda, e a resposta ao objeto depende das perguntas, dos instrumentos e das estratégias utilizadas na coleta dos dados (MINAYO, 2012, p. 622).

Assim, após pontuar nosso objeto de pesquisa e as questões que o sustentaram, nesta subseção buscamos descrever o percurso metodológico adotado, evidenciando todo o processo em que se desenvolveu a investigação.

1.2.1 Entre teoria e métodos: os caminhos e suas direções

De acordo com Gil (2008) as teorias são muito importantes no processo de investigação em ciências sociais, uma vez que proporcionam a adequada “[...] definição de conceitos, bem como o estabelecimento de sistemas conceituais; indicam lacunas no conhecimento; auxiliam na construção de hipótese; explicam, generalizam e sintetizam os conhecimentos e sugerem a metodologia apropriada para a investigação” (GIL, 2008, p. 18), exercendo, assim, importante papel metodológico na pesquisa. Para Luna (2001, p. 32) “[...] o referencial teórico de um pesquisador é um filtro pelo qual ele enxerga a realidade, sugerindo perguntas e indicando possibilidades”.

O método científico, por sua vez, “[...] é o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento” (GIL, 2008, p. 8). Para Gatti (1999, p. 63), o método é, também, compreendido como “[...] um ato vivo, concreto, que se revela nas nossas ações, na nossa organização e no desenvolvimento do trabalho de pesquisa, na maneira como olhamos as coisas do mundo”. Ainda na perspectiva de Gatti (1999), o método nasce do embate de ideias, perspectivas e teorias com a prática, não sendo somente um conjunto de regras que ditam um caminho, mas, também, um conjunto de crenças, valores e atitudes. Há que se considerar o aspecto interiorizado do método, seu lado intersubjetivo e até em parte personalizado pelas mediações do investigador, de modo que o método, para além da lógica, reflète a vivência do próprio pesquisador com o objeto pesquisado.

Nessa perspectiva, é preciso deixar claro que um dos aspectos distintivos das Ciências Sociais é “[...] o fato de que ela é intrínseca e extrinsecamente ideológica” (MINAYO, 2002, p. 14). Sendo assim, no entender dessa autora, as Ciências Sociais veiculam “[...] interesses e visões de mundo historicamente construídas, embora as suas contribuições e seus efeitos teóricos e técnicos ultrapassem as intenções de seu desenvolvimento” (MINAYO, 2002, p. 14). Diferentemente das ciências físicas e biológicas, na investigação social a relação entre o pesquisador e seu campo de estudo está implicada pela visão de mundo de ambos, em todo o processo de conhecimento, desde a concepção do objeto aos resultados do trabalho e à sua aplicação. Destarte, a opção teórico-metodológica está carregada dessa visão. Por conseguinte, compreendo que o processo de desenvolvimento da pesquisa que ora apresento não é neutro. Está amplamente carregado de minhas visões de mundo e experiências acadêmicas e de vida, intimamente relacionado com as escolhas teóricas e políticas que foram se constituindo ao longo da caminhada apresentada na primeira subseção. Minha história acadêmica se entrecruza com a militância política no campo progressista pelo direito universal à educação pública,

gratuita e laica, pelos direitos dos profissionais da educação, categoria à qual estou vinculada na educação básica, e pelos direitos das crianças e de suas infâncias. São reflexões e posturas que assumo como princípios e que me trouxeram até aqui.

Com essas ponderações, considerando o nosso objeto e pela natureza própria das investigações em Ciências Sociais e de seu caráter especificamente qualitativo, esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa. Esta escolha ancora-se na compreensão de que “[...] a pesquisa qualitativa, nas Ciências Sociais, trabalha com uma realidade que não pode ser apenas quantificada, porque essa realidade possui um universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes” (MINAYO, 2002, p. 21-22). Portanto, “[...] a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas” (MINAYO, 2002, p. 22). Esta mesma autora citada define, em outra obra, que o principal verbo da análise qualitativa é:

Ao buscar compreender é preciso exercitar também o entendimento das contradições: o ser que compreende, compreende na ação e na linguagem e ambas têm como características serem conflituosas e contraditórias pelos efeitos do poder, das relações sociais de produção, das desigualdades sociais e dos interesses. Interpretar é um ato contínuo que sucede à compreensão e também está presente nela: toda compreensão guarda em si uma possibilidade de interpretação, isto é, de apropriação do que se compreende. A interpretação se funda existencialmente na compreensão e não vice-versa, pois interpretar é elaborar as possibilidades projetadas pelo que é compreendido (MINAYO, 2012, p. 623).

Apontando para essa mesma linha, Santos Filho (2013) afirma que a pesquisa qualitativa está mais preocupada com a compreensão ou interpretação do fenômeno social, com base nas perspectivas dos atores por meio da participação em suas vidas. Seu propósito fundamental é a compreensão, explanação, especificação do fenômeno. Com essa compreensão, reafirmamos o caráter qualitativo desta pesquisa, embora utilizemo-nos também de dados estatísticos, valores e números de várias ordens, em função do objeto pesquisado.

As pesquisas em políticas educacionais, como um dos campos de estudos da pesquisa social, configuram-se em um universo amplo de possibilidades quanto ao referencial teórico-metodológico na abordagem de estudo. No entanto, concordamos com Diógenes (2014), quando conclui que:

As ‘políticas públicas’ não se localizam em um vazio temporal e histórico. Antes se relacionam com as perspectivas no campo da ação do Estado e da Sociedade Civil, equivalendo a dizer que é política de intervenção formatada na arena social, em que divergem interesses e racionalidades. Entretanto, na correlação de forças entre as classes sociais, hegemonicamente, tem-se vencedor um determinado projeto de sociedade. É nesse contexto que precisam ser compreendidas as políticas públicas

desde a criação da agenda, passando pela formulação até a execução [...] (DIÓGENES, 2014, p. 349).

Entendemos, portanto, que as políticas públicas, desde sua concepção, aprovação e execução estão carregadas da definição político-ideológica do grupo social no exercício do poder político, mas, também, refletem disputas de interesses de várias ordens sociais, possuem determinantes político-econômicos e histórico-culturais, logo se desenham numa contextura dinâmica e dialética, e, como argumenta Diógenes (2014),

[...] a pesquisa da política educacional como um processo que possui movimento, uma dinâmica própria, em que se analisa a ação de sujeitos sociais distintos na arena social de contradições, afirmando o seu caráter histórico e dinâmico, levando ao entendimento de que o real é instável, múltiplo, diferente e contraditório. Ou seja, está-se pisando no campo da dialética de investigação, pois, nessa teoria, os conceitos de contradição, de mudança e de superação desempenham papel crucial (DIÓGENES, 2014, 342),

Destarte, conforme Minayo (2002, p. 20), as sociedades humanas “[...] existem num determinado espaço, num determinado tempo, os grupos que as constituem são mutáveis e tudo, os grupos, leis, visões de mundo são provisórios, passageiros, estão em constante dinamismo e potencialmente tudo está para ser transformado”. Em razão desse dinamismo histórico, social, político e econômico, entendemos que, ao fazer pesquisa social, não pretendemos encontrar todas as respostas passíveis de serem encontradas, posto que não há uma possibilidade única, nem como assegurar que todas as explicações comprovem verdades absolutas. Segundo Haguette (2010, p. 19), “[...] o arbítrio do pesquisador representa sua mais pesada carga de responsabilidade se admitir a complexidade e incomensurabilidade do real e o fato de que ele apenas faz uma leitura desse real”. Os limites das ciências sociais são dados pela realidade do desenvolvimento social, cujos determinantes são complexos e múltiplos.

Nesse sentido, Gomes (2011) destaca que:

[...] o pressuposto das múltiplas determinações das políticas públicas é pressuposto ontológico do paradigma crítico-relacional. Para explicitá-lo faz necessário que se diga, seguindo Guba e Lincoln (1994, pp. 107-108), que paradigma é um sistema de crenças básicas que se estrutura a partir do cruzamento de pressuposições ontológicas epistemológicas e metodológicas, considerando que há prevalência da questão ontológica sobre a epistemológica e a metodológica (GOMES, 2011, p. 22).

Para uma melhor compreensão acerca do conceito de paradigma, recorreremos a Gamboa (2018, p. 67), que o descreve como “[...] uma lógica reconstituída ou maneira de organizar os diversos recursos utilizados no ato da produção de conhecimentos”. Quanto às questões

ontológicas, estas referem-se “[...] a concepções de homem, da sociedade, da história, da educação e da realidade, que se articulam na visão de mundo implícita em toda produção científica” (GAMBOA, 1987 *apud* GAMBOA, 2018, p. 54). Segundo o autor, “[...] esta visão de mundo (cosmovisão) tem uma função metodológica integradora e totalizadora que ajuda a elucidar os outros elementos de cada modelo ou paradigma” (GAMBOA, 2018, p. 54).

Numa perspectiva ontológica, Gomes (2011, p. 22) pontua que a problematização essencial é sobre “[...] qual é a forma e a natureza da realidade e, portanto, o que pode ser conhecido sobre ela?”. Em se tratando da política pública, seria o que é a ‘realidade política pública de educação?’, o que pode ser conhecido sobre ela? Nessa direção, o autor esclarece que:

[...] a política pública é uma construção político-social, produto da ação humana interessada. Sendo construção político-social, passa existir pela ação em práticas discursivas dos sujeitos sociais; ganha materialidade em ‘outras’ construções sociais, tais como lei e instituições; é realidade imaterial e incorpórea que materializa símbolos, valores, status, ritos e certificados aos agentes e aos sujeitos sociais; sendo, por fim, uma construção político-social, a ‘correta’ interpretação da política pública será sempre objeto de disputa, porque o poder é uma das suas condições constitutivas (GOMES, 2011, p. 22).

Nessa linha, ainda com base em Gomes (2011), a contextura fundamental das políticas públicas exprime tramas e conflitos de disputas sociais, distribuição ou transformação do poder social e dos bens coletivos e são espaços de relações, particularmente, políticas e econômicas interessadas. Essas dimensões se coadunam com o pensamento de Bourdieu, segundo o qual, o “real é relacional” (BOURDIEU *apud* GOMES, 2011, p. 23). Assim, segundo Gomes (2011), o paradigma crítico-relacional baseia-se “[...] no pressuposto de que o mundo é e tem se tornado cada vez mais relacional, o que significa, do ponto de vista epistemológico, que o *real* não está lá fora como coisa dada ou como fatos isolados a serem acompanhados sem a devida problematização pelo pesquisador social” (GOMES, 2011, p. 23). Com esse entendimento, a afirmativa é que, na perspectiva crítico-relacional, o pesquisador se reconhece como parte da realidade social a ser conhecida, indicando, conseqüentemente, a impossibilidade do pressuposto da separação entre pesquisador e o objeto pesquisado. Nesse sentido, dentro desse paradigma, o autor destaca a importância do esforço contínuo de interrogar as políticas públicas de educação de uma perspectiva histórica. Em concordância com esses argumentos, nossa opção teórica pelo paradigma crítico-relacional se firma nessa investigação.

Considerando todas essas questões e a natureza de nosso objeto de estudo, ao estabelecer as estratégias metodológicas, optamos também pela “Abordagem do Ciclo de Políticas”, na perspectiva de Stephen Ball e seus colaboradores. De acordo com Mainardes (2006),

Essa abordagem destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais. É importante destacar desde o princípio que este referencial teórico-analítico não é estático, mas dinâmico e flexível, [...] (MAINARDES, 2006, p. 49).

O ciclo de políticas compreende cinco contextos:

- a) o contexto da influência (em que as políticas públicas são iniciadas e os discursos, construídos pelos grupos de interesse, atuando aqui as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo);
- b) o contexto da produção do texto (é o momento da confecção dos documentos normativos e legais);
- c) o contexto da prática (onde a política é interpretada e recriada pelos sujeitos atuantes);
- d) o contexto dos resultados/efeitos (procura avaliar os impactos da política frente às desigualdades existentes);
- e) o contexto de estratégia política (visa identificar estratégias para lidar com as desigualdades detectadas, criadas ou produzidas pela política) (MAINARDES, 2006).

Na abordagem do ciclo de políticas, esses contextos são colocados como inter-relacionados, embora sem possuírem dimensão temporal ou sequencial e sem se constituírem como etapas lineares, já que cada contexto abrange diferentes arenas, lugares, objetivos e grupos de interesses específicos e cada um deles envolve disputas e embates (BOWE *et al.*, 1992 *apud* MAINARDES, 2006). Portanto, essa abordagem é capaz de agregar fundamentos teórico-metodológicos que sustentam a análise da política educacional, oferecendo instrumentos para uma análise crítica, sob a perspectiva da regulação social decorrente da provisão de políticas públicas e de seus impactos na sociedade civil.

O objeto dessa pesquisa consistiu em uma análise da política de educação infantil nos municípios alagoanos a partir da instituição da educação infantil como direito da criança de 0 a 5 anos, considerando o papel do financiamento e das responsabilidades federativas na garantia do acesso e da qualidade do atendimento. Por se tratar da análise da política de educação infantil, do seu financiamento e das nuances federativas para sua efetivação, ao considerar a abordagem do ciclo de políticas, nossa análise centrou nos três principais ciclos: o contexto da influência, o contexto de produção de texto e o contexto da prática, ressaltando sempre a inter-relação entre eles e sua não linearidade. Destacando, ainda, que os demais contextos

(resultados/efeitos e estratégia política), conforme indicado por Ball (1994), são considerados extensões do contexto de prática e do contexto de influência, respectivamente, estando, portanto, indiretamente considerados nas análises.

Dentro desses contextos, buscou-se analisar a disseminação das influências internacionais, em especial dos organismos multilaterais, na promoção e na ação direta sobre as políticas nacionais para a educação infantil, incluindo aqui a política de financiamento, assim como as próprias influências nacionais, locais e de outros atores sociais, e como tais influências foram sendo recontextualizadas e reinterpretadas pelos Estados-nação na produção e nas práticas, em decorrência das arenas políticas, das disputas de interesses, dos acordos, da recriação dos sujeitos na implementação e das estratégias e articulações demandadas pelos impactos na realidade social, demonstrando a interação dialética entre o global e o local na instituição dessa política. Sendo assim, a abordagem do ciclo de políticas possibilitou estabelecer uma ligação entre Estado e processos micropolíticos, macro e microanálises, a partir do referencial teórico e do *corpus* documental que incorporaram ambas as dimensões nas discussões apresentadas, assim como também o conteúdo decorrente das entrevistas realizadas.

Por fim, destacamos também que a utilização do ciclo de políticas, pela flexibilidade que oferece na análise da trajetória de políticas públicas, tanto possibilita o emprego de outras teorias complementares à análise como a utilização de uma diversidade de procedimentos para coleta de dados (MAINARDES, 2006), sendo, por essa razão, mais uma justificativa para a escolha dessa teoria analítica neste trabalho.

O marco inicial da garantia da educação infantil como direito deu-se com a CF de 1988, firmando-se com a LDB, Lei n. 9.394/1996, como primeira etapa da educação básica, sendo determinado por esta lei infraconstitucional o prazo de três anos para os sistemas de ensino incorporarem a etapa. Sendo assim, o recorte temporal da pesquisa contemplou as duas últimas décadas – 2000 a 2020 –, período em que já se encontrava findado o prazo estabelecido pela LDB para integralização das creches e pré-escolas ao sistema educacional (três anos após sua promulgação) e o desenho para efetivação da educação infantil como primeira etapa da educação básica já se encontrava substancialmente formulado por meio de normativas e documentos orientadores, tais quais a LDB, as DCNEI (1999, 2009), o PNE (2001/2011, 2014/2024), a política nacional de educação infantil (2005) e a política de fundos contábeis, iniciando com o Fundef (1997), que, apesar de não ter contemplado a educação infantil, surtiu efeitos também nessa etapa, e o Fundeb (2007-2020), que passou a incorporar o financiamento da educação infantil, entre uma série de outras normativas e documentos que vão se delineando ao longo desse período, além de ser um período em que dados da educação infantil já estão

presentes nas estatísticas educacionais oficiais, facilitando o acesso a um conjunto de informações necessárias e substanciais para os objetivos da pesquisa em pauta, justificando, assim, esse recorte temporal.

Para o recorte geográfico, a pesquisa abarcou os municípios alagoanos, considerando sua responsabilidade legal para com a oferta de educação infantil. Em princípio, idealizamos uma amostra a partir das três mesorregiões³ em que o estado de Alagoas está geograficamente dividido, mediante as dificuldades de abranger todo o universo dos 102 municípios. Assim, com base no conceito apresentado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que define mesorregião como uma subdivisão em que congrega diversos municípios de uma área geográfica com similaridades econômicas e sociais, a base empírica abrangeria três municípios das mesorregiões do Sertão Alagoano e do Agreste Alagoano e quatro municípios da mesorregião do Leste Alagoano, totalizando dez municipalidades. Para a seleção dos municípios, foram considerados três aspectos como critérios: o fator Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)⁴, sendo escolhidos os municípios de maior, médio e menor IDH de cada mesorregião; o fator população, sendo escolhidos os municípios que variassem entre o menos e o mais populoso; e, por fim, a quantidade de municípios por mesorregião, buscando um equilíbrio entre o quantitativo de municípios e os fatores que justificassem com o máximo de aproximação a caracterização do universo. Ficando definido conforme quadro 1, abaixo.

Quadro 1 – Municípios da amostra inicial

Mesorregião	Municípios escolhidos	IDH - M	População
Sertão Alagoano (26 municípios)	Inhapi	Muito baixo = 0,484 / (102°)	Entre 10 e 20 mil hab.
	Olho d'Água das Flores	Baixo = 0,565 / (47°)	Entre 20 e 30 mil hab.

³ A partir de 2017, o IBGE extinguiu as mesorregiões e microrregiões, criando um novo quadro regional brasileiro, com novas divisões geográficas denominadas, respectivamente, regiões geográficas **intermediárias** e **imediatas**. Como se trata de uma mudança recente, ainda não houve atualização nos sites oficiais do governo, continuando a divisão antiga. Por essa razão, optamos por utilizar ainda a denominação de mesorregião, embora possamos, ao longo do texto, fazer referência também à nova divisão geográfica.

⁴ **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)**, conforme dados divulgados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), da Organização das Nações Unidas (ONU), para o ano de 2010, é uma medida comparativa de riqueza, alfabetização, educação, esperança de vida, natalidade e outros fatores para os diversos países do mundo. É uma maneira padronizada de avaliação e medida do bem-estar de uma população, especialmente bem-estar infantil. De acordo com a lista, dos 102 municípios do estado de Alagoas, nenhum deles apresenta IDH muito alto (igual ou superior a 0,800), 1 apresenta IDH alto (entre 0,700 e 0,799), 13 apresentam IDH médio (entre 0,600 e 0,699), 86 apresentam IDH baixo (entre 0,500 e 0,599) e 2 municípios têm IDH muito baixo (inferior a 0,500). O IDH do estado de Alagoas é de 0,631 (considerado médio) e é o mais baixo do país (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2010).

	Delmiro Gouveia	Médio = 0,612 / (11°)	Entre 50 e 300 mil hab.
Agreste Alagoano (24 municípios)	Olho d'Água Grande	Baixo = 0,503 / (100°)	Entre 5 e 10 mil hab.
	Mar Vermelho	Baixo = 0,577 / (31°)	Menor que 5 mil hab.
	Arapiraca	Médio = 0,649 / (3°)	Entre 50 e 300 mil hab.
Leste Alagoano (52 municípios)	Roteiro	Baixo = 0,505 / (98°)	Entre 5 e 10 mil hab.
	Piaçabuçu	Médio = 0,572 / (38°)	Entre 10 e 20 mil hab.
	Porto Calvo	Baixo = 0,586 / (25°)	Entre 20 e 30 mil hab.
	Maceió	Alto = 0,721 / (1°)	Maior de 300 mil hab.

Fonte: adaptado pela autora a partir de Pnud (2018).

Para a pesquisa de campo, dentre a diversidade de instrumentos de coleta de dados existentes, optamos pela entrevista semiestruturada gravada. As entrevistas foram um recurso significativo que permitiram captar as concepções sobre a política analisada, as reinterpretações, os sentidos e direcionamentos no âmbito local sobre a efetivação das ações e efeitos da política no contexto da prática. Os sujeitos da pesquisa elencados foram os técnicos responsáveis pela coordenação de educação infantil de cada secretaria de educação, por serem, no âmbito do município, os sujeitos que respondiam pela execução e acompanhamento da política municipal para a etapa, tendo, portanto, maior acesso às informações e materialidades que necessitaríamos para as análises acerca do objeto investigado. Entendemos que outros sujeitos também seriam importantes, sobretudo na análise do contexto dos resultados/efeitos. No entanto, as circunstâncias em que a pesquisa⁵ foi desenvolvida limitaram nossas possibilidades, conforme explicaremos mais adiante.

Quanto ao tratamento dos dados, considerando as intenções da pesquisa, a abordagem adotada e os instrumentos escolhidos, optamos pela Análise de Conteúdo em Bardin (1979, p. 38), que a define como um “[...] conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”, cuja intenção “[...] é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção [...], inferência esta que recorre a indicadores [...]”.

Entendendo como ponto de partida da Análise de Conteúdo a mensagem, Franco (2012, p. 13) considera que sua emissão, sejam verbais, silenciosas ou simbólicas, está vinculada às condições contextuais de seus produtores.

As condições contextuais que envolvem a evolução histórica da humanidade; as situações econômicas e socioculturais nas quais os emissores estão inseridos, o acesso aos códigos linguísticos, o grau de competência para saber decodificá-los o que resulta

⁵ O período designado para a coleta de dados em campo coincidiu com o período de suspensão das atividades letivas (2020 e 2021, no estado de Alagoas) e com as medidas de distanciamento social decretadas pelas autoridades competentes, em decorrência da pandemia de Covid-19.

em expressões verbais (ou mensagens) carregadas de componentes cognitivos, subjetivos, afetivos, valorativos e historicamente mutáveis.

Assim, vimos na Análise de Conteúdo as técnicas apropriadas para tratamento e organização dos dados, visando responder às questões da pesquisa e alcançar seus objetivos, uma vez que, como afirma a própria Bardin (1979, p. 14), “[...] a análise de conteúdo não é, [...], nem doutrinal nem normativa”, portanto, adequando-se ao método escolhido, já que, como afirma Gamboa (2013, p. 63), as técnicas da pesquisa científica “[...] não podem ser entendidas em si mesmas; sua compreensão está no método”, complementando ainda que “[...] é o processo da pesquisa que qualifica as técnicas e os instrumentos necessários para a elaboração do conhecimento”.

Para o tratamento dos dados, a organização se constituiu ao redor do processo de categorização, entendendo, na perspectiva de Bardin (1979, p. 117), que “[...] a categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por agrupamento segundo o gênero (analogias), com os critérios previamente definidos”. As categorias decorrentes da pré-análise, exploração do material e do tratamento dos dados, convergentes com o objeto de estudo e seus objetivos, foram **a política de educação infantil**, tendo como indicadores a concepção de educação infantil e de criança, a formação profissional, os modelos de gestão escolar e diretrizes curriculares; **o atendimento da EI** numa perspectiva de analisar a efetivação do direito à educação infantil, a partir dos indicadores matrícula/demanda, infraestrutura, jornadas de atendimento e conveniamentos; e **o financiamento público para a educação infantil**, em que os indicadores foram os investimentos e gastos, os programas de assistência técnica e financeira desenvolvidos e o regime de colaboração em processo em Alagoas.

1.2.2 Etapas da pesquisa

Dentro da abordagem qualitativa, o caminho metodológico adotado para o estudo pautou-se em duas vertentes: uma de natureza teórica, na qual se buscou discutir os fundamentos políticos, ideológicos, sociais e econômicos que norteiam e direcionam a política de educação infantil, de modo mais geral, e, de modo mais específico, acerca do modelo de financiamento público adotado para sustentação dessa política; e outra de natureza empírica, em que se deteve a compreender e apreender os processos decorrentes da gestão prática do atendimento, manutenção e desenvolvimento da educação infantil em âmbito nacional e local dos sistemas e redes, na perspectiva da garantia do acesso e das condições de atendimento

educacional com qualidade para as crianças de 0 a 5 anos. Nessa perspectiva, a pesquisa se estruturou em torno da pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo.

Assim, a primeira etapa da pesquisa se concretizou com a realização de um amplo levantamento de dados de variadas fontes primárias e secundárias⁶ para sistematização da bibliografia e de documentos que viriam a compor o referencial teórico da pesquisa, em torno dos conceitos e categorias de análise do objeto. Entendendo, aqui, pesquisa bibliográfica como aquela desenvolvida a partir de material já elaborado (fontes secundárias), constituído principalmente de livros e artigos científicos, arrolados nos principais periódicos de publicação nacional e internacional, além de teses e dissertações disponíveis nos bancos de dados de pesquisa e nos repositórios das universidades; e pesquisa documental como aquela que se utiliza de materiais, dados, informações que ainda não foram tratados científica ou analiticamente (fontes primárias) (GIL, 2008). Para Evangelista (2012, p. 52), no caso da pesquisa documental referente à política educacional, os materiais devem ser advindos “[...] do aparelho de Estado, de organizações multilaterais e de agências e intelectuais que gravitam em sua órbita”, que servem como base empírica para a pesquisa, na medida em que estão relacionados com a difusão de diretrizes políticas para a educação, sendo frequentemente analisados como fontes primárias, a exemplo de: leis, documentos oficiais e oficiosos, dados estatísticos, documentos escolares, correspondências, livros de registros, normas regulamentares, relatórios, livros, publicações, textos e correlatos.

Para a segunda empreitada, de cunho empírico, a opção foi pela pesquisa de campo, como forma de acessar os microcontextos, buscando investigar em profundidade a realidade posta a partir da coleta de dados *in loco*, sendo, conforme Cruz Neto (2002), um tipo de pesquisa que representa uma possibilidade de o pesquisador conseguir não só uma aproximação mais íntima com o que deseja investigar, mas também a possibilidade de conhecer e produzir conhecimento a partir das situações encontradas em uma dada realidade.

Partindo das premissas apresentadas por Minayo (2012) para a construção de uma análise qualitativa, cujo movimento parte do sentido de compreender, interpretar e dialetizar, movidos pelos sentidos da experiência, vivência, senso comum e ação, buscamos, de início, construir um quadro teórico que desse sustentação as discussões e reflexões necessárias à apropriação e à compreensão do objeto frente à dinâmica histórica que o circunda, acerca dos

⁶ As fontes primárias são dados originais, a partir dos quais se tem uma relação direta com os fatos a serem analisados, ou seja, é o pesquisador/a que analisa. Por fontes secundárias, compreende-se a pesquisa de dados de *segunda mão*, ou seja, informações que foram trabalhadas por outros estudiosos e, por isso, já são de domínio científico, o chamado estado da arte do conhecimento (OLIVEIRA, R., 2007).

conceitos social e historicamente construídos em torno da infância e da política de atendimento e manutenção da educação infantil no Estado brasileiro. Assim, as fontes principais da pesquisa bibliográfica foram os estudos sobre a história social da criança e da família, analisando o surgimento da noção de infância na sociedade moderna, dentre outros estudos, que contribuíram para compreender o significado e o valor social, ideológico e cultural atribuído à criança e às infâncias, ganhando relevância, também, os estudos que abordam as contribuições da psicologia sócio-histórica através da teoria histórico-cultural de Vigotski⁷, cujo legado revolucionou as pesquisas e produções no campo da educação, da psicologia, da sociologia da infância, da antropologia, da história e de outros campos que estudam as infâncias, os quais contribuíram para a construção da concepção de criança enquanto sujeito histórico e social, portanto, sujeito de direito.

Nessa linha, foram fundamentais as contribuições de Ariès (1981), Kuhlmann Jr. (2000; 2003; 2015), Dalbosco (2007), Muniz (1999), Rosemberg (2002; 2003), Mello (2004; 2016), Kramer (1999; 2006; 2011), Campos, M. (2002; 2011; 2020), Campos e Ramos (2018), Haddad (2006; 2007; 2017), Didonet (2001; 2016), Carrijó (2005), Vygotsky (2000), Leontiev (2004), Vigostskii, Luria e Leontiev (2017), Oliveira, Z. (1992; 2011), Paschoal e Machado (2009), entre outros pesquisadores que enviesaram suas pesquisas nessa linha. Esse arcabouço nos permitiu a construção da segunda seção desta tese, em que se buscou traçar um percurso histórico da construção da educação infantil como direito das crianças.

Nas discussões e aprofundamentos sobre o Estado e as políticas públicas para a educação infantil, e que compõem a nossa terceira seção, as principais fontes foram Santos, P. (2012), Bobbio (1998), Höfling (2001), Azevedo, J. (2000), Neves (2005a; 2005b), Martins, P. (2010), Secchi (2014), Gennari (2002), Frigotto (2011), Boito Jr. (2007; 2016), Krawczyk (2009), Azevedo e Oliveira (2020), Parente e Villar (2020), Cavalcante (2018; 2019), Oliveira, D. (2015), Ball (2018), Nunes, Corsino e Didonet (2011) e Lemos (2020), dentre outros.

No campo do federalismo e responsabilidades federativas, financiamento público e qualidade da educação, discussões que compuseram nossas quarta e quinta seções, apoiamos em Martins, P. (2009; 2010), Pinto (2000; 2006; 2012; 2014; 2018), Rossinholi (2010), Melchior (1981), Dourado (2006; 2020), Cury (1998; 2010), Abrucio (2010) Abrucio e Sano (2013), Cruz (2009; 2011), Cavalcanti (2019), Farenzena e Luce (2013), Costa (2010), Souza, C. (2005), Oliveira, R. (2007), Souza e Faria (2003; 2004), Santos, P. (2012), Macedo e Dias

⁷ Existem diversas grafias para o nome de Vigotski. Optamos por manter esta grafia, mais comumente utilizada no Brasil. No entanto, respeitaremos outros formatos apresentados por outros autores nas obras citadas ao longo do trabalho, assim como nas referências.

(2011), Ednir e Bassi (2009), Bassi (2011), Carreira e Pinto (2007), Farenzena (2005; 2011; 2020); Pinto e Correa (2020), Dahlberg, Moss e Pence (2019), entre outros.

Nessa etapa, foi relevante o levantamento do estado da arte de teses de doutoramento e dissertações de mestrado acerca das políticas de educação infantil ou objetos de pesquisa correlatos no âmbito do PPGE da Ufal e no âmbito da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Utilizamos como termos de busca os seguintes descritores: educação infantil, política de educação infantil, direito à educação infantil, financiamento da educação infantil, federalismo brasileiro e financiamento, acesso e qualidade na educação infantil. Especificamente, mais direcionadas à política de educação infantil, no Repositório Institucional da Ufal (Riufal), localizamos três dissertações e duas teses. Sendo as primeiras abordando análises do sistema e rede municipais sobre a oferta da educação infantil nos municípios de Penedo (SANTOS, M., 2019) e Arapiraca (SILVA, G., 2020), e uma pesquisa realizando uma análise do Proinfantil em Alagoas (SILVA, A., 2016). Sobre as teses em questão, uma avalia o programa Proinfância no município de Penedo (SIQUEIRA, 2019) e a outra aborda a história da educação da infância em fábricas e usinas antes da CF de 1998 (ADERNE, 2020). Outras pesquisas localizadas cujo enfoque era a educação infantil estavam mais direcionadas a outras linhas de pesquisas, como Processos Educativos e Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). Outros trabalhos, desenvolvidos no âmbito do PPGE/Ufal, sobre políticas educacionais também foram levantados e serviram de referência para pensar o estado de Alagoas em nosso viés de pesquisa, a exemplo de Souza, S. (2007), Brito (2018), Oliveira, C. (2010), Cruz Neto T. (2008), Nascimento, E. (2012) e Rocha (2012). No âmbito da CAPES, com os mesmos descritores, com filtro para os anos 2000 a 2020, localizamos 138 trabalhos, sendo 97 dissertações de mestrado e 36 teses de doutorados acadêmicos. Alguns desses trabalhos, pela proximidade com o nosso objeto, foram adicionados ao nosso referencial teórico, com destaques para as pesquisas de Santos, J. (2015), Fernandes (2018), Cavalcanti (2019), Grumiché (2012), Alves, A. (2016), Silva, G. (2019), Nascimento, A. (2012), Siqueira (2019), Marcondes (2013) e Menezes (2012).

Nesse percurso de levantamento de fontes, fomos também compondo o *corpus* documental da pesquisa, cujos documentos, legislações, dados e informações foram complementando as discussões das seções teóricas e embasando ou estruturando as seções e subseções de análise dos dados. Tais fontes documentais, especificamente, leis, decretos, diretrizes e/ou normativas da política de educação infantil, política de fundos e dos programas de assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios, documentos oficiais e oficiais, relatórios técnicos, estudos, dados estatísticos, publicações, textos e correlatos foram

extraídos das bases de dados do IBGE, do Instituto Nacional de Estatística e Pesquisa Anísio Teixeira (Inep) e de outras bases do governo federal, como os disponíveis através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Secretaria do Tesouro Nacional e ferramentas eletrônicas, como o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). Foram também coletados materiais nas páginas de organizações como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e instituições como o Laboratório de Dados Educacionais da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e do PNE em Movimento. No âmbito local, foram levantados, através das páginas dos governos estadual e municipais (quando havia) ou sites de busca da internet, ou ainda conseguidos via secretarias municipais, documentos oficiais, legislações e publicações acerca da política de educação estadual e municipais, como o Plano Estadual de Educação (PEE) e os Planos Municipais de Educação (PME) dos municípios pesquisados, entre outros documentos norteadores da política de educação infantil nessas instâncias, que foram emergindo no decorrer da pesquisa e que contribuíram para apropriação e compreensão do objeto em estudo, assim como para as etapas posteriores de interpretação e dialetização dos dados.

Todas essas fontes, juntamente com o referencial teórico e o estado da arte levantado, após pré-análise, exploração e leituras aprofundadas, contribuíram para melhor delineamento do objeto no tempo e no espaço e para reconfiguração dos pressupostos, objetivos e metodologia da pesquisa, em que se traçaram as estratégias de campo. Após aprovação do projeto de pesquisa pelo Comitê de Ética e Pesquisa, partiu-se para os primeiros contatos com o campo. Os primeiros contatos foram realizados através de e-mails enviados para as secretarias dos municípios selecionados localizados nos sites de algumas prefeituras. Ressalte-se que nem todas possuem páginas ou dados das secretarias disponíveis na internet. Prevendo a dificuldade de retorno, foram realizados contatos a mais, considerando outros municípios com semelhanças nos dados colocados como critérios para a pesquisa. No entanto, não houve retorno em um primeiro momento. Buscamos, então, através da União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), da Associação dos Municípios Alagoanos (AMA) e de integrantes do Conselho Estadual de Educação, contatos mais atualizados, conseguindo, em alguns casos, os respectivos números de telefone. Tornamos a enviar novos e-mails e contatos telefônicos nos casos em que havíamos conseguido o número. Conseguimos retorno das secretarias de Maceió e Delmiro Gouveia, com as quais agendamos as primeiras entrevistas. Estas foram realizadas em fevereiro de 2020.

No entanto, no período da coleta de campo da pesquisa, fomos surpreendidos pela pandemia do novo Coronavírus (Sars-Cov-2), causador da Covid-19. O Brasil, assim como o mundo, precisou decretar medidas sanitárias e distanciamento social entre as pessoas a partir de março de 2020, o que afetou diretamente diversos serviços públicos e privados considerados não essenciais. Com a decretação de isolamento social em todo o país, as atividades educacionais, em todos os níveis, etapas e modalidades, foram suspensas, fato que atingiu diretamente a grande maioria das pesquisas em andamento do PPGE/Ufal pela sua natureza. No caso desta pesquisa, em particular, a realização da coleta de dados empíricos foi totalmente paralisada em março de 2020. Buscamos, como alternativa, instrumentos de coleta usando meios digitais, através de e-mails e telefones das secretarias, transformando a entrevista em formulários *online*, mas não houve sucesso, uma vez que só obtivemos retorno da secretaria de Mar Vermelho e nenhum outro retorno das diversas tentativas de contato com as demais secretarias municipais de educação, lócus do nosso estudo. A coleta de dados havia se iniciado em janeiro de 2020. Até março, haviam sido realizadas três entrevistas em três dos dez municípios elencados.

Com o passar dos meses e com a pandemia ainda sem controle no país, no mês de setembro daquele ano, após muitas reflexões, entendemos não ser possível manter o mesmo universo de pesquisa inicialmente planejado. Consideramos que as atividades educacionais no estado não teriam previsão de retorno presencial; que, a partir de então, os municípios entrariam em período eleitoral, perdurando até novembro de 2020; que na sequência haveria mudança de governo nos municípios; que novas equipes técnicas seriam montadas para as secretarias municipais e que, naturalmente, levariam um tempo para se apropriarem das informações, dados, planos e realidade educacional de cada município, o que, possivelmente, só permitiria a retomada da coleta de dados no 2º trimestre de 2021, inviabilizando o cumprimento dos prazos do programa. Sendo assim, optamos em redimensionar o universo, reduzindo-o de dez municípios para somente três, os quais havíamos conseguido realizar a coleta antes da suspensão das atividades presenciais: Maceió (Leste Alagoano), Mar Vermelho (Agreste Alagoano) e Delmiro Gouveia (Sertão Alagoano), conforme disposto no quadro 2, abaixo.

Quadro 2 – Municípios da amostra final

Mesorregião	Municípios escolhidos	IDH - M	População
Sertão Alagoano	Delmiro Gouveia	Médio = 0,612 / (11°)	Entre 50 e 100 mil hab.
Agreste Alagoano	Mar Vermelho	Baixo = 0,577 / (31°)	Menor que 5 mil hab.
Leste Alagoano	Maceió	Alto = 0,721/ (1°)	Maior de 300 mil hab.

Fonte: adaptado pela autora a partir de Pnud (2018).

Com o redimensionamento do universo e com os dados de campo coletados, passamos a etapa de ordenamento e organização do material empírico, iniciando pela transcrição das entrevistas e, posteriormente, pelo processo minucioso do tratamento dos dados, com diversas leituras para a realização da classificação de elementos em conjuntos e subconjuntos que deram origem às categorias de análise. As análises centraram-se no conteúdo de documentos norteadores do sistema estadual e dos municípios (pesquisa documental) e no conteúdo das entrevistas, juntamente com o estudo bibliográfico, permitindo, assim, a triangulação das informações e a adução dos dados, seguindo, para tanto, as recomendações propostas por Bardin (1979), com a pré-análise, seguida da descrição analítica e da interpretação inferencial acerca dos documentos.

Após esse processo, demos início à fase das análises propriamente ditas, compondo a sexta e última seção da tese, na qual apresentamos os dados e resultados da pesquisa, sendo finalizado o processo de elaboração da tese com as considerações finais.

1.3 Organização da tese

Esta tese encontra-se organizada em seis seções⁸ e suas respectivas subseções, seguidas das considerações finais, sendo esta seção introdutória a primeira, onde apresentamos o objeto da pesquisa com uma breve contextualização e justificativa do tema do estudo, seguida das questões, dos objetivos do trabalho e do percurso metodológico utilizado na investigação, finalizando com a síntese de como está organizada a estrutura da tese.

Na segunda seção, discorreremos sobre a educação infantil como direito da criança através de uma abordagem histórica acerca das categorias basilares que permeiam a discussão, a construção e legitimação do direito à educação infantil e das políticas públicas implementadas nacionalmente sobre esta etapa de educação.

⁸ Organizamos os elementos textuais da tese a partir das recomendações constantes no Padrão Ufal de Normatização (2022), que reforça que o desenvolvimento deve ser dividido em seções e subseções.

Na seção seguinte, realizamos uma análise do Estado brasileiro e da influência dos postulados neoliberais nas políticas educacionais e modelos de gestão contemporâneos no campo da educação infantil, em uma relação com os instrumentos de regulamentação e gestão da etapa, instituídos no período de análise.

A seção quatro apresenta uma discussão acerca da política de financiamento, fazendo um resgate histórico e contextual da política de fundos para a educação no Brasil, adentrando, em seguida, nos aspectos legais, contextuais e no desenho do federalismo brasileiro, das responsabilidades governamentais e do regime de colaboração e seus impactos na educação infantil brasileira.

Em seguida, a quinta seção traz uma abordagem acerca da função redistributiva e supletiva da União na perspectiva da garantia de equalização das oportunidades e do padrão mínimo de qualidade do ensino, a partir de aspectos relacionados aos fundos contábeis, os principais programas de assistência técnica e financeira para com a EI e as concepções de qualidade que subsidiam as discussões do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) na legislação.

Na sexta seção, apresentamos os resultados da pesquisa, traçando as características históricas, sociais e políticas que alicerçam as políticas de educação infantil em Alagoas, analisando, com base nas categorias elencadas, os aspectos que emergiram dos documentos norteadores, dos dados estatísticos do atendimento e dos dados resultantes da pesquisa de campo desenvolvida no âmbito dos municípios.

O último tópico apresenta as considerações finais da pesquisa, onde se apresenta uma síntese de algumas conclusões acerca dos principais avanços e desafios presentificados quanto à garantia do acesso e da qualidade do atendimento ofertado às crianças de 0 a 5 anos em Alagoas durante as duas últimas décadas, no macro e microcenários investigados.

2 A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO DIREITO DA CRIANÇA: UMA LEITURA HISTÓRICO-CULTURAL

“Educar e cuidar, duas ações separadas na origem dos serviços de atenção à criança pequena, tornam-se, aos poucos, duas faces de um ato único de zelo pelo desenvolvimento integral da criança. Cuidar e educar se realizam num gesto indissociável de atenção integral. Cuidando, se educa. Educando, se cuida. Impossível um sem o outro”.

Vital Didonet

2.1 As infâncias, as crianças e seu desenvolvimento

Compreender a educação infantil⁹ como direito das crianças de 0 a 5 anos, a partir dos instrumentos legais instituintes desse direito na sociedade brasileira, nos faz percorrer um caminho de aproximação com algumas categorias sociais basilares desse processo, tendo em vista os sujeitos para os quais se destina esta etapa – as crianças – e a finalidade para a qual se constitui – desenvolvimento integral – dentro de uma fase específica da vida humana – a infância –, em uma perspectiva complementar à ação do grupo social – família e comunidade – ao qual pertence a criança.

Esse aprofundamento, no entanto, exige um posicionamento teórico-metodológico que perpassa pela compreensão de como se constituem as relações sociais, em cada modelo de sociedade e no percurso histórico da evolução humana. Assim, essas categorias carregam concepções construídas e modificadas ao longo do processo de apropriação e reprodução do patrimônio cultural historicamente acumulado de cada sociedade humana. Kuhlmann Jr. (2015) nos chama à atenção que é preciso ter claro que a compreensão de infância, criança e desenvolvimento tem passado por inúmeras transformações, principalmente a partir do final do século passado. “Infância tem um significado genérico e, como qualquer outra fase da vida, esse significado é função das transformações sociais: toda sociedade tem seus sistemas de classes de idade e a cada uma delas é associado um sistema de status e de papel” (KUHLMANN JR., 2015, p. 16). E que também a educação das crianças pequenas é produto dessas transformações sociais:

A história da Educação Infantil também sugere esse tipo de consideração. As instituições de educação da criança pequena estão em estreita relação com as questões que dizem respeito à história da infância, da família, da população, da urbanização,

⁹ A educação infantil está caracterizada no artigo 29 da LDB e assim definida: “a educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”.

do trabalho e das relações de produção, etc., e, é claro, com a história das demais instituições educacionais (KUHLMANN JR., 2015, p. 16).

Isso nos leva a entender que a concepção de criança tal qual conhecemos hoje é fruto de um longo percurso histórico, que foi se constituindo a partir das transformações sociais vivenciadas pelas diferentes sociedades. Evidentemente, tal conceito é cultural e, portanto, não é único. Cada modelo de sociedade alimenta um conceito particular de criança, logo, da infância, enquanto etapa do desenvolvimento humano e, conseqüentemente, de educação enquanto processo de apropriação e reprodução do desenvolvimento histórico-cultural da humanidade.

Segundo Bujes (2001, p. 13), até se constituir o conceito hodierno de educação infantil, muitas modificações ocorreram nas maneiras da sociedade “[...] pensar o que é ser criança e a importância que foi dada ao momento específico da infância”. Para a autora, como exposto abaixo, por muito tempo a responsabilidade pela educação da criança foi designada às famílias ou ao grupo social a que pertencia:

Era junto aos adultos e outras crianças com as quais convivia que a criança aprendia a se tornar membro deste grupo, a participar das tradições que eram importantes para ele e a dominar os conhecimentos que eram necessários para a sua sobrevivência material e para enfrentar as exigências da vida adulta. Por um bom período da humanidade, não houve nenhuma instituição responsável por compartilhar esta responsabilidade pela criança com seus pais e com a comunidade da qual estes faziam parte. Isso nos permite dizer que a educação infantil, como nós a conhecemos hoje, realizada de forma complementar à família, é um fato muito recente (BUJES, 2001, p. 13).

Kramer (2011) também defende que as modificações das formas de organização da sociedade determinaram historicamente o conceito de infância¹⁰. Este surgiu com a sociedade capitalista industrial, quando se mudou o papel social desempenhado pela criança na comunidade. Segundo a autora, na sociedade feudal, a criança exercia um papel produtivo direto. Na sociedade burguesa, a criança passa a ser “[...] cuidada, escolarizada e preparada para uma atuação futura” (KRAMER, 2011, p. 19).

Ariès (1981), em sua historiografia sobre a criança e a família, na célebre obra *História social das crianças e da família*, considerada pelos estudiosos da infância, e outros, como uma das principais obras sobre o tema, destaca que a infância, tal qual é concebida hoje, era inexistente antes do século 16. Gomes (2015) destaca que, na obra mencionada acima, Ariès

¹⁰ Como já afirmado, o conceito de criança e de infância é culturalmente construído em cada modelo de sociedade. O que analisaremos neste texto são as concepções oriundas dos modelos de sociedade ocidental organizadas em classes sociais decorrentes dos modos de produção e reprodução social.

aponta para o fato de que a infância é uma construção histórica que emerge em um dado momento e em um dado grupo social, levantando a reflexão em torno da existência de várias infâncias e não uma única infância para todos os grupos sociais em todos os períodos.

Segundo Ariès (1981), o sentimento de infância no imaginário coletivo vai se constituindo ao longo do século 17.

Na sociedade medieval, [...] o sentimento da infância não existia. [...] O sentimento de infância não significa o mesmo que afeição pelas crianças: corresponde à consciência da particularidade infantil, essa particularidade que distingue essencialmente a criança do adulto, mesmo jovem. Essa consciência não existia. Por essa razão, assim que a criança tinha condições de viver sem a solicitude constante de sua mãe ou de sua ama, ela ingressava na sociedade dos adultos e não se distinguia mais destes (ARIÈS, 1981, p. 156).

Para o referido autor, a ideia de infância foi se constituindo em torno de um sentimento superficial de papariação e de divertimento para os adultos quanto à graça e ingenuidade das crianças pequeninas. Devido às dificuldades da época, poucas crianças chegavam à idade adulta. Era comum não haver apego, considerando as poucas chances de vida. Em princípio, tal sentimento surgiu entre os bem-nascidos, porém, no final do século 17, “[...] a papariação também era denunciada entre o povo” (ARIÈS, 1981, p. 162). Ainda nesse século, outro sentimento de infância começou a formar-se entre moralistas e educadores, inspirando a educação até o século 20: “[...] o apego à infância e sua particularidade não se exprimia mais através da distração e da brincadeira, mas através do interesse psicológico e da preocupação moral” (ARIÈS, 1981, p. 162). Para esse autor:

O primeiro sentimento da infância – caracterizado pela ‘papiação’ – surgiu no meio familiar, na companhia das criancinhas pequenas. O segundo, ao contrário, proveio de uma fonte exterior à família: dos eclesiásticos ou dos homens da lei, raros até o século XVI, e de um maior número de moralistas no século XVII, preocupados com a disciplina e a racionalidade dos costumes. Esses moralistas haviam-se tornado sensíveis ao fenômeno outrora negligenciado da infância, mas recusavam-se a considerar as crianças como brinquedos encantadores, pois viam nelas frágeis criaturas de Deus que era preciso ao mesmo tempo preservar e disciplinar. Esse sentimento, por sua vez, passou para a vida familiar” (ARIÈS, 1981, p. 164).

Com base nos estudos de Ariès, a preocupação com a infância de maneira mais sistematizada e racionalizada ocorre a partir das ideias iluministas cujas mudanças e transformações levaram “[...] o imaginário coletivo para uma perspectiva racional de progresso. A ideia de progresso pela via da educação estabelecendo como finalidade do processo educativo a formação do sujeito racional e autônomo ganha discussão central” (CAMPOS; RAMOS, 2018, p. 242).

Cerizara (1990), Gagnebin (1997), Dalbosco (2007), Grumiché (2012), Campos e Ramos (2018) são alguns dos estudiosos que localizam no século 18 o início da ideia de infância como uma idade singular a ser respeitada, apontando que essa concepção moderna de infância aparece com Jean-Jacques Rousseau, em seu livro *Emílio, ou, da Educação* (1762). As ideias de Rousseau, nessa obra, irão marcar uma noção de infância e caracterizá-la como fase da vida do homem, como um tempo à parte, ainda não corrompido pela sociedade, em que a natureza humana guarda a pureza e a inocência que deverão ser preservados para ser cultivados através da educação. Antes disso, a criança era vista como um adulto em miniatura, um ser defeituoso, limitado e inferior racionalmente, e que, por isso, não faria parte da sociedade, enquanto não pudesse ser incorporada como força de trabalho. Ao adulto, competia, através da intervenção guiada, moldar seu comportamento. “[...] este pensamento justifica um conceito de infância como uma fase de potencialidades latentes, mas muito determinada por limites evidentes; tal pensamento traz, como consequência, um conceito de infância como projeção do mundo adulto” (DALBOSCO, 2007, p. 320).

Esse conceito se coaduna com o sentido etimológico da palavra infância oriundo do latim *in-fans*, que significa incapacidade de falar. Para Kuhlmann Jr. (2015, p. 16), “[...] essa incapacidade, atribuída em geral ao período que se chama de primeira infância, às vezes era vista como se estendendo até os sete anos, que representariam a passagem para a idade da razão”. Partindo desse sentido,

[...] a visão da criança como falta, como aquilo que ainda não é, o conceito de infância é abordado a partir da concepção de adulto, ou seja, a criança é considerada a partir de suas limitações, debilidades e incompletude frente à capacidade, completude e perfeição do adulto (CAMPOS; RAMOS, 2018, p. 244).

Muniz (1999) aponta que Rousseau defendeu a ideia de que à educação cabia moldar a natureza humana, essencialmente boa, sendo que, a partir da construção da razão, instrumento que capacita ao julgamento moral e que representa a maturidade do pensamento, a criança estaria sendo capacitada à convivência em sociedade. Assim, suas ideias tiveram forte influência na pedagogia tradicional e na pedagogia nova. Na primeira, ao considerar que a criança possui uma natureza originalmente corrompida, cabendo à educação, por meio da intervenção do adulto, transmitir modelos e impor regras; na segunda, ao considerar que a natureza da criança é originalmente inocente, cabendo à educação preservá-la da corrupção social, salvaguardando sua pureza e promovendo sua liberdade e espontaneidade. Em análise aos escritos de Rousseau, Dalbosco (2007) esclarece que:

Rousseau não elabora uma teoria da infância propriamente dita, no sentido de concebê-la como uma categoria social, constituindo um “objeto” sociológico ou psicológico próprio de análise e nem desenvolveu estudos empíricos, documentados por observações metodicamente realizadas sobre o desenvolvimento mental e a capacidade cognitiva da criança em seus diferentes estágios de desenvolvimento, como farão tanto a sociologia da criança como a epistemologia genética do século XX. Tudo o que disse sobre a infância foi com base em observações assistemáticas sobre o comportamento de crianças, sobre a relação dos adultos com elas e sobre conversas frequentes mantidas com mulheres (mães) de sua época (DALBOSCO, 2007, p. 319).

Para Campos e Ramos (2018, p. 245), “[...] o iluminismo pedagógico de Rousseau propõe uma ruptura com a concepção tradicional de infância e propõe um novo conceito de infância, que apresenta como tese central a ideia de ver a criança a partir de suas características, respeitá-la em seu próprio mundo”. Dalbosco (2007, p. 322) também já defendia que o que diferencia o ideal de Rousseau das pedagogias moralistas daquela época é o ponto de partida para a execução desse ideal, ou seja, considerar a criança em seu mundo, o que ela é “antes de ser homem”, levando em conta “suas manifestações próprias, sua capacidade imaginativa e criativa” e não “partir simplesmente do ideal adulto para impô-lo verticalmente à criança”.

Muniz (1999) considera que, a partir dos ideais defendidos por Rousseau,

[...] a infância ganha em valorização e reconhecimento como uma época peculiar da vida do homem, mas, ao mesmo tempo, a criança é ainda vista como um ‘recipiente’, como alguém incapaz de conviver socialmente por não ser dotada de raciocínio e, portanto, de julgamento de suas ações e das ações dos outros (MUNIZ, 1999, p. 246).

Nessa perspectiva, o projeto de educação defendido por Rousseau compreende o que é denominado de educação natural, ou seja, na educação pautada no retorno à natureza, “[...] à centralidade das necessidades mais profundas e essenciais da criança, ao respeito pelos seus ritmos de crescimento e à valorização das características” (CAMBI, 1999 *apud* CAMPOS; RAMOS, 2018, p. 246). Para estas autoras, na perspectiva rousseauniana:

A educação deve ocorrer de modo “natural”, longe das influências corruptoras do ambiente social e sob a direção de um pedagogo iluminado que oriente o processo formativo do menino para finalidades que reflitam as exigências da própria natureza. Cabe lembrar, porém, que “natureza” no texto de Rousseau assume pelo menos três significados diferentes: 1. como oposição àquilo que é social; 2. como valorização das necessidades espontâneas das crianças e dos processos livres de crescimento; 3. como exigência de um contínuo contato com um ambiente físico não-urbano e por isso considerado genuíno. Trata-se, deste modo, de operar uma “naturalização” do homem, capaz de renovar a sociedade europeia moderna, que chegou a um estado de evolução (e de corrupção) que torna impossível a sua reforma política, segundo o modelo republicano democrático do “pequeno estado” (CAMPOS; RAMOS, 2018, p. 246).

No entanto, como nos alerta Muniz (1999, p. 247), “[...] reduzir a infância e a criança a seus aspectos naturais significa considerá-la apenas um organismo em desenvolvimento ou simplesmente uma categoria etária”. É preciso destacar que os aspectos social e cultural são significativamente relevantes. A criança ocupa um espaço e um tempo, pertence a uma comunidade, possui uma história, influencia no meio em que vive e é por ele influenciada. A criança é um ser social e deve assim ser concebida.

Ao longo do século 20, houve um crescente movimento de estudos sobre a criança, em variados campos: além da consolidação de várias correntes da psicologia, a história tem trazido relevantes contribuições com estudos focados na história da infância; a sociologia, em especial através da vertente denominada de sociologia da infância, tem se preocupado em desvelar o significado social e ideológico da criança e seu valor social; a antropologia tem permitido aprofundamentos sobre as populações infantis, sua diversidade e práticas culturais, de modo que esses campos de conhecimento foram desvelando novas visões, produzindo importantes transformações na forma de agir e pensar sobre as crianças e retificando a concepção social e historicamente construída sobre a infância. No século 21, os campos têm se alargado ainda mais, incluindo geografia da infância, filosofia da infância, dentre outros.

Nesse contexto, a psicologia baseada na história e na sociologia aflora com muita força, trazendo avanços significativos e revolucionando os estudos sobre a infância, destacando-se como marco dessa trajetória as ideias de Piaget, Vigotski e Wallon. As teorias defendidas por esses autores, conhecidas como teorias interacionista (Piaget) e sociointeracionista (Vigotski e Wallon), concebem o desenvolvimento infantil como um processo dinâmico, que se constrói a partir das trocas estabelecidas entre o sujeito e o meio, considerando a criança como sujeito ativo e não apenas como mera receptora das informações do mundo a sua volta, embora com singulares diferenças.

A epistemologia genética¹¹ de Jean Piaget foi construída ao longo de cerca de cinco décadas de pesquisas. Segundo Felipe (2001), como exposto abaixo, Piaget tinha como preocupação central de sua teoria descobrir como se estruturava o conhecimento no processo de desenvolvimento humano:

A teoria piagetiana afirma que conhecer significa inserir o objeto do conhecimento em um determinado sistema de relações, partindo de uma ação executada sobre o referido objeto. Tal processo envolve, portanto, a capacidade de organizar, estruturar, entender e posteriormente, com a aquisição da fala, explicar pensamentos e ações.

¹¹ A epistemologia genética proposta por Piaget é essencialmente baseada na inteligência e na construção do conhecimento e visa responder não só como os homens, sozinhos ou em conjunto, constroem conhecimentos, mas também por quais processos e por que etapas eles conseguem fazer isso. Há uma vasta obra publicada na literatura mundial por Piaget sobre sua teoria, assim como por estudiosos de sua epistemologia.

Dessa forma, a inteligência vai-se aprimorando na medida em que a criança estabelece contato com o mundo, experimentando-o ativamente (FELIPE, 2001, p. 30).

Grosso modo, é preciso pontuar que Piaget, Vigotski e Wallon estavam preocupados em investigar o processo de aquisição do conhecimento, porém, há uma diferença que é marcante entre as abordagens: o marco teórico. Com base em Kramer (1999) e Mello (2004), esclarecemos que Piaget foca na construção do conhecimento científico, tendo a criança como sujeito epistêmico e cognitivo, em que as interações com o meio são consideradas essenciais, embora não importando as características desse meio. Vigotski foca na construção do conhecimento social, identificando a criança como sujeito histórico, em que as interações com o meio são definidas com base nas características sociais e culturais. Wallon, semelhantemente a Vigotski, defende que o desenvolvimento infantil se insere em um contexto em que as relações interpessoais, históricas e culturais estão interligadas. Dessarte, tanto para Vigotski como para Wallon, o meio cultural é o mediador do processo de desenvolvimento. É o lugar onde as ações do sujeito encontram sentido e significado.

Apesar de reconhecermos a relevante contribuição dos estudos de Piaget para a psicologia do desenvolvimento, não nos aprofundaremos em sua teoria por opção de seguir a linha teórico-metodológica que concebe a criança enquanto sujeito social e histórico. Isso posto, aprofundaremos nossa discussão na teoria histórico-cultural¹², considerando seu suporte de sustentação no “[...] pressuposto de que o homem é um ser de natureza social” (MELLO, 2004, p. 135).

Conforme nos aponta Mello (2004; 2016), Vigotski foi o fundador da teoria histórico-cultural, alicerçado nos estudos de Karl Marx, realizados no século 19, que apontavam que os homens não estão em uma ou em outra condição de pensamentos, habilidades, aptidões, sentimentos por escolha divina, assim como suas condições econômico-sociais também não o são, mas sim “[...] devido às suas condições materiais de vida e de educação, que são condicionadas pelo lugar que ocupam nas relações sociais” (MELLO, 2004, p. 136). Assim, essa concepção da materialidade dos processos psíquicos foi fundando as bases dessa nova vertente, a psicologia histórico-cultural, estabelecendo um divisor de águas com a psicologia até então vigente. Tal concepção destaca a essencialidade da educação e do papel da aprendizagem como forças motoras do desenvolvimento e da consciência. Mello (2016) ainda defende que:

¹² Conhecida no Brasil como Escola de Vygotsky, constituiu-se como uma vertente da Psicologia que se desenvolveu na antiga União Soviética, nas décadas iniciais do século 20 (MELLO, 2004, p. 135).

Devido a essa forma de perceber o desenvolvimento, os estudos desenvolvidos por essa vertente da psicologia soviética possibilitam reformulações pedagógicas essenciais para a educação infantil construída com base nas concepções tradicionais de homem, desenvolvimento, papel da educação e do educador e especialmente apontam para o estabelecimento de uma identidade educativa da creche (MELLO, 2016, p. 17).

A partir de Vigotski e outros defensores da teoria histórico-cultural, cuja gênese pressupõe essa natureza social da aprendizagem, compreendemos que são as interações sociais que promovem o desenvolvimento das funções psicológicas superiores dos indivíduos. O aprendizado humano pressupõe uma natureza social específica e um processo através do qual as crianças penetram na vida intelectual daqueles que as cercam (VYGOTSKY, 2000). Nessa linha de pensamento, Mello (2004) afirma que:

Para a teoria histórico-cultural, a criança nasce com uma única potencialidade, a potencialidade para aprender potencialidades; com uma única aptidão, a aptidão para aprender aptidões; com uma única capacidade, a capacidade ilimitada de aprender e, nesse processo, desenvolver sua inteligência – que se constitui mediante a linguagem oral, a atenção, a memória, o pensamento, o controle da própria conduta, a linguagem escrita, o desenho, o cálculo – e sua personalidade – a autoestima, os valores morais e éticos, a afetividade. Em outras palavras, o ser humano não nasce humano, mas aprende a ser humano com as outras pessoas – com as gerações adultas e com as crianças mais velhas –, com as situações que vive, no momento histórico em que vive e com a cultura a que tem acesso. O ser humano é, pois, um ser histórico-cultural. As habilidades, capacidades e aptidões humanas criadas e necessárias à vida eram umas na Pré-História, outras na Idade Média, outras ainda no início da Revolução Industrial e são outras neste momento da nossa história. E cada ser humano, em seu tempo, apropria-se daquelas qualidades humanas disponíveis e necessárias para viver em sua época. Essas qualidades, além disso, diferem de um grupo social para outro, de acordo com o acesso que cada pessoa tem à cultura (MELLO, 2004, p. 136-137).

Esse movimento histórico-dialético acentua a compreensão do desenvolvimento humano como um processo dinâmico e não linearizado, com predefinições elencadas, em que se considera os sujeitos como iguais e desconsidera as condições materiais do meio, do momento histórico, dos elementos culturais disponíveis, como se vivessem em um vazio social. É através das relações com os outros homens, por meio da mediação de instrumentos, principalmente por meio da linguagem (instrumento simbólico básico de todos os grupos humanos) e dos objetos (instrumentos concretos) que, segundo Antonio (2008), o indivíduo chega a interiorizar os elementos culturalmente estruturados.

Na Teoria Histórico-Cultural, o desenvolvimento da criança é considerado como um processo dialético complexo caracterizado por inúmeras transformações qualitativas, metamorfoses, imbricamento de fatores internos e externos, e processos adaptativos que superam os impedimentos que a criança encontra (ANTONIO, 2008, p. 13).

Nessa mesma perspectiva, é preciso esclarecer que o homem, como espécie, é um ser natural, tal qual as demais espécies animais. Isso significa dizer que é um ser composto biologicamente, mas que não está acabado, pois sua constituição depende das suas relações sociais. E estas vão se constituindo a partir do desenvolvimento de uma atividade essencialmente humana, o trabalho.

O homem, desde o princípio da história humana, não parou de modificar suas condições de vida e a si próprio. Ao mesmo tempo, todo o conhecimento e todos os objetos que foi criando não pararam de ser transmitidos de uma geração para outra, o que possibilitou a história humana. Essa transmissão de uma geração para outra dos conhecimentos, aptidões e habilidades que foram sendo criadas ao longo da história só se tornou possível devido a uma forma de atividade absolutamente própria dos homens: a criação de objetos externos da cultura – os instrumentos de trabalho, as máquinas, a arte. Esses objetos não existiam no início da história humana e se tornaram possíveis pela atividade criadora e produtiva específica do homem: o trabalho (MELLO, 2004, p. 137-138).

Embora essa discussão sobre o trabalho humano não caiba aqui ser aprofundada, visto que a ontologia do ser social não é objetivo desta pesquisa, é conveniente adentrar nessa discussão, considerando os próprios fundamentos da teoria histórico-cultural e sua perspectiva de natureza social dos sujeitos que se constituem a partir das condições materiais postas e que são resultantes da apropriação cultural historicamente acumulada de cada sociedade. Marsiglia (2011) explica que:

A diferença entre a espécie humana e as outras espécies animais dá-se em decorrência do trabalho. Enquanto as outras espécies se adaptam à realidade satisfazendo suas necessidades, o homem modifica a realidade pelo trabalho, transformando-a para atender suas necessidades que se vão complexificando na medida do desenvolvimento de sua realidade (MARSIGLIA, 2011, p. 5).

Assim, o que caracteriza a natureza humana é o trabalho humano, enquanto atividade consciente, racional, realizada com finalidade e intencionalidade para a satisfação das necessidades humanas, tornando o homem humanizado e estabelecendo a humanidade histórica e socialmente. É o conhecimento humano que vai sendo produzido e acumulado ao longo da história da humanidade que vai constituindo as sociedades humanas e suas culturas. “A internalização das atividades socialmente enraizadas e historicamente desenvolvidas constitui o aspecto característico da psicologia humana; é a base do salto quantitativo da psicologia animal para a psicologia humana” (VYGOTSKY, 2000, p. 76).

É o trabalho humano que produz a cultura material e intelectual (objetos, linguagem, instrumentos, técnicas, as ciências etc.). Para Marsiglia (2011, p. 36), “[...] a apropriação dessa cultura acumulada historicamente pela humanidade é essencial ao desenvolvimento e ocorre

por meio da mediação de outros indivíduos”. Sendo assim, a criança, em seu desenvolvimento, “[...] não está de modo algum sozinha em face do mundo que a rodeia. As suas relações com o mundo têm sempre por intermediário a relação do homem aos outros seres humanos” (LEONTIEV, 2004, p. 290).

Luria (2017), ao tratar dessa nova psicologia proposta por Vigotski, reforça os termos atribuídos por ele: “*cultural*’, *histórica*’ ou *instrumental*’”, sendo que cada termo “[...] destaca fontes diferentes do mecanismo geral pelo qual a sociedade e a história social moldam a estrutura daquelas formas de atividade que distinguem o homem dos animais” (LURIA, 2017, p. 26, grifos do autor). Destarte, o “instrumental” refere-se à natureza mediadora das funções psicológicas complexas, em que se incorporam estímulos auxiliares, produzidos pela própria pessoa, alterando-os ou modificando-os como instrumentos de seu comportamento; o aspecto “cultural” envolve os meios socialmente estruturados pelos quais a sociedade se organiza para transmitir e organizar suas atividades, a exemplo da linguagem e o seu papel na organização e desenvolvimento dos processos de pensamento; o elemento “histórico” funde-se com o cultural, em que os instrumentos socialmente utilizados para o domínio do ambiente e dos comportamentos humanos foram inventados e aperfeiçoados ao longo da história social humana. Luria (2017) esclarece que:

Todos os três aspectos da teoria são aplicáveis ao desenvolvimento infantil. Desde o nascimento, as crianças estão em constante interação com os adultos, que ativamente procuram incorporá-las à sua cultura e à reserva de significados e de modos de fazer as coisas que se acumulam historicamente. No começo, as respostas que as crianças dão ao mundo são dominadas pelos processos naturais, especialmente aqueles proporcionados por sua herança biológica. Mas através da constante mediação dos adultos, processos psicológicos instrumentais mais complexos começam a tomar forma. Inicialmente, esses processos só podem funcionar durante a interação das crianças com os adultos. Como disse Vigotski, os processos são intersíquicos, isto é, eles são partilhados entre pessoas. Os adultos, nesse estágio, são agentes externos servindo de mediadores do contato da criança com o mundo. Mas à medida que as crianças crescem, os processos que eram inicialmente partilhados com os adultos acabam por ser executados dentro das próprias crianças. Isto é, as respostas mediadoras ao mundo transformam-se em processo intrapsíquicos. É através dessa interiorização dos meios de operação das informações, meios estes historicamente determinados e culturalmente organizados, que a natureza social das pessoas tornou-se igualmente sua natureza psicológica (LURIA, 2017, p. 27).

Nessa linha, Mello (2004, p. 142) reforça que “[...] a compreensão de ser humano e de como ele reproduz para si as qualidades humanas na relação que estabelece com as outras pessoas e no contato com a cultura acumulada traz, também, uma nova compreensão da relação entre aprendizagem e desenvolvimento”. A autora segue apontando que na teoria piagetiana o desenvolvimento é posto como anterior à aprendizagem, sendo uma condição para que esta

aconteça. Por essa lógica, ela defende que “[...] as condições materiais de vida e educação exerceriam certa influência nesse desenvolvimento, mas não o impulsionariam, pois não criariam capacidades e aptidões novas no indivíduo” (MELLO, 2004, p. 142). Já na perspectiva histórico-cultural,

[...] o desenvolvimento da inteligência e da personalidade é externamente motivado, ou seja, é resultado da aprendizagem. As características inatas do indivíduo são condição essencial para seu desenvolvimento, mas não são suficientes, pois não têm força motora em relação a esse desenvolvimento. As relações do indivíduo com a cultura constituem condição essencial para seu desenvolvimento, uma vez que criam aptidões e capacidades que não existem no indivíduo no nascimento. [...] Isso significa que a relação entre desenvolvimento e aprendizagem ganha uma nova perspectiva: não é o desenvolvimento que antecede e possibilita a aprendizagem, mas, ao contrário, é a aprendizagem que antecede, possibilita e impulsiona o desenvolvimento. Sem o contato da criança com a cultura, com os adultos, com as crianças mais velhas e com as gerações mais velhas, a criação das capacidades e aptidões humanas não ocorrerá (MELLO, 2004, p. 142-143).

Para Leontiev, “[...] o homem é um ser de natureza *social*, que tudo o que tem de humano nele provém da sua vida em *sociedade*, no seio da cultura criada pela humanidade” (LEONTIEV, 2004, p. 279, grifos do autor). A apropriação da cultura se dá à medida que a criança aprende a fazer uso cultural dos elementos materiais e imateriais do seu meio, em um processo coletivo e de troca com outras pessoas com quem convive e através das quais ela vai criando sua inteligência, desenvolvendo habilidades e aptidões e formando sua personalidade humana.

Aprendizado não é desenvolvimento; entretanto, o aprendizado adequadamente organizado resulta em desenvolvimento mental e põe em movimento vários processos de desenvolvimento que, de outra forma, seriam impossíveis acontecer. Assim, o aprendizado é um aspecto necessário e universal do processo de desenvolvimento das funções psicológicas culturalmente organizadas e especificamente humanas (VYGOTSKY, 2000, p. 118).

A partir dessa perspectiva, podemos inferir que a aprendizagem é o motor do desenvolvimento. E que esse é um processo socialmente mediado. A mediação pode ser intencional ou espontânea, mas a apropriação do conteúdo cultural será sempre um processo de educação, o qual possibilitará que a cultura humana seja transmitida às novas gerações e que a evolução histórica da humanidade aconteça. Assim, a importância do processo educativo e do trabalho docente na relação de ensino-aprendizagem apontam, sobremaneira, que a escola, o trabalho e a ação intencional, planejada e sistematizada do professor permite aos educandos, crianças ou adultos, apropriarem-se dos instrumentos culturais construídos pela humanidade historicamente, caracterizando o processo de humanização desses indivíduos.

É pelo processo educativo que o conhecimento cultural acumulado se reproduz e se transforma. De acordo com Leontiev (2004), esse processo sempre ocorre pela transmissão dos resultados do desenvolvimento sócio-histórico da humanidade para as gerações seguintes, sem a qual seria impossível a continuidade do progresso histórico. Nesse sentido, com base em Marsiglia (2011), afirmamos que a escola nasce como uma instituição social, cujo papel específico consiste em propiciar o acesso ao conhecimento sistematizado da humanidade e que é necessário às novas gerações para possibilitar que avancem a partir do que já foi construído pelas gerações passadas¹³.

Em uma perspectiva crítica da história, entende-se que a natureza da educação é proveniente da própria natureza humana. Nesse sentido, o objeto da educação diz respeito à identificação dos elementos culturais que precisam ser assimilados pelos indivíduos da espécie humana para que eles se tornem humanos. Saviani (2003, p. 13) aponta que “[...] o trabalho educativo é o ato de produzir direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens”.

Mello (2004, p. 140) pontua que “[...] com a teoria histórico-cultural, aprendemos que o papel da educação é garantir a criação de aptidões que são inicialmente externas aos indivíduos e que estão dadas como possibilidades nos objetos materiais e intelectuais da cultura”. Para tanto, é necessário que as novas gerações tenham acesso a condições de vida e educação que possibilitem seu acesso à cultura historicamente acumulada.

Conforme aponta a teoria histórico-cultural, quando respeitamos a atividade principal das crianças, na presença de condições adequadas de vida e de educação, elas, até os seis anos, desenvolvem intensamente diferentes atividades práticas, intelectuais e artísticas e iniciam a formação de ideias, sentimentos e hábitos morais e traços de personalidade (MELLO, 2004, p. 153).

Ainda conforme Mello (2004), a interferência intencional do adulto ganha um destaque importante quando planejada de forma competente pelo professor, de modo a garantir intervenções que provoquem avanços que não ocorreriam de forma espontânea. E também destaca a importância de atividades com grupos de crianças de diferentes idades e níveis de desenvolvimento pela riqueza das trocas.

Conforme Vygotsky, as funções psíquicas humanas, como a linguagem oral, o pensamento, a memória, o controle da própria conduta, a linguagem escrita, o cálculo,

¹³ Vale aqui esclarecer que essa referência à instituição escola e ao processo educacional está sendo abordada numa perspectiva generalizada. No que se refere à educação infantil, a concepção que vem se consolidando, especialmente nas últimas décadas, possui uma perspectiva, um sentido e uma finalidade muito mais ampla que será devidamente tratada mais adiante.

antes de se tornarem internas ao indivíduo, precisam ser vivenciadas nas relações entre as pessoas: não se desenvolvem espontaneamente, não existem no indivíduo como uma potencialidade, mas são experimentadas inicialmente sob a forma de atividade intersíquica (entre pessoas) antes de assumirem a forma intrapsíquica (dentro da pessoa). Se a apropriação da linguagem oral, do pensamento, da memória, da linguagem escrita e do cálculo resulta de um processo de internalização de processos externos, então a ação do educador é de suma importância para dirigir intencionalmente o processo educativo. O educador não é, pois, um facilitador no sentido de que possibilita um nível de desenvolvimento que aconteceria independentemente da aprendizagem. Do ponto de vista da teoria histórico-cultural, a tarefa do educador é garantir a reprodução¹⁴, em cada criança, das aptidões humanas que são produzidas pelo conjunto dos homens e que, sem a transmissão da cultura, não aconteceria (MELLO, 2004, p. 141).

Assim, compreendemos que o processo educativo é histórico e cultural e se produz nas relações e interações sociais e ambientais. Nessa perspectiva, Zilma de Moraes Ramos de Oliveira (2011) vem fortalecer a ideia de que não há uma essência humana, mas uma construção do homem em sua permanente atividade de adaptação a um ambiente. Nesse sentido, com a criança, ao mesmo tempo em que ela modifica seu meio, é modificada por ele. “Em outras palavras, ao constituir seu meio, atribuindo-lhe a cada momento determinado significado, a criança é por ele constituída; adota formas culturais de ação que transformam sua maneira de expressar-se, pensar, agir e sentir” (OLIVEIRA, Z., 2011, p. 130).

Há ainda que se destacar que, na teoria histórico-cultural, a criança é concebida como capaz. No entender de Mello, ela é:

[...] capaz de interagir com o adulto desde os primeiros dias de vida e desenvolver, a partir do contato emocional com esse adulto, a necessidade de comunicação; capaz de interagir com os objetos que o adulto lhe apresenta e, nessa atividade com objetos, criar as premissas para o desenvolvimento das funções psíquicas que caracterizam o homem adulto [...] (MELLO, 2004, p. 152).

A interação é uma premissa da teoria histórico-cultural, por ser necessária ao processo de apropriação cultural das crianças. Os projetos de educação que se ancoram nessa perspectiva teórica possibilitam a potencialização do processo educacional ao enxergar a criança como sujeito ativo e capaz, valorizando seu potencial de aprendizagem e desenvolvimento quando dadas as devidas condições de educação, de participação social e de produção de cultura, caminhando na contramão de um tempo histórico que por muito esqueceu a criança num lugar

¹⁴ Quanto ao uso do termo reprodução, a autora esclarece que “[...] não se trata do uso no sentido negativo que lhe atribuem os críticos da escola como reprodutivista”, mas sim “[...] ao fato de que cada novo ser humano precisa se apropriar das qualidades humanas que foram criadas pelos homens ao longo da história humana. Esse não é um processo de invenção de novas qualidades, mas de reprodução das já existentes e a partir das quais se faz possível a criação de novas” (MELLO, 2004, p. 141).

inferiorizado em relação aos adultos, buscando nos tempos atuais construir e consolidar essa nova concepção de criança. Para Mello,

Tal concepção da criança como um ser capaz muda radicalmente a compreensão, ainda hoje vigente, acerca da infância em nossa sociedade. Apesar dos perceptíveis avanços que podemos contar quando ensaiamos pensar a criança como cidadã, nossa relação adulto-criança é, todavia, marcada pelo preconceito que concebe a criança como um ser incapaz, alguém que não sabe e não é capaz de aprender. [...] Em geral, sempre subestimamos sua capacidade de aprender – ou quem sabe a nossa capacidade de ensinar? – alegando que a criança é pequena. De uma forma ou de outra, sem estabelecer uma relação consciente com o processo de educação dos pequenos, reservamos para eles um lugar menos importante nas relações sociais de que eles participam – na família, na creche, na pré-escola. De acordo com a teoria histórico-cultural, o lugar ocupado pela criança nas relações sociais de que participa é força motivadora de seu desenvolvimento e esse lugar é justamente determinado pela concepção que os adultos têm acerca da criança e de seu desenvolvimento, pois o adulto é quem se aproxima da criança, apresenta o mundo da cultura para ela e cria nela necessidades, interesses e motivos, de acordo com a experiência que vai proporcionando para a criança (MELLO, 2004, p. 153).

Assim, o papel da instituição educativa é de suma importância para que a criança se aproprie do patrimônio cultural da humanidade, pois nele estão cristalizadas as qualidades humanas que darão suporte para que a criança possa utilizar instrumentos, potencializar suas linguagens, ser estimulada a agir no mundo, desenvolver-se progressivamente e produzir cultura.

A educação infantil desponta como uma etapa importante de inserção da criança na vida social, ampliando suas relações sociais e criando possibilidades mais ricas de aprendizagem e desenvolvimento e de apropriação cultural. Para os estudiosos da Escola de Vigotski, a educação das crianças pequenas pode potencializar as possibilidades da criança e seu desenvolvimento harmônico, mas “[...] não se criam pelo ensino forçado, antecipado, dirigido a diminuir a infância, a converter, antes do tempo, a criança pequena em pré-escolar e o pré-escolar em escolar” (MELLO, 2004, p. 154). Ao contrário, o projeto de educação infantil deve focar no “[...] desenvolvimento máximo das formas especificamente infantis de atividade lúdica, prática e plástica e também da comunicação das crianças entre si e entre os adultos”, conclui a autora (2004, p. 154).

Garantir o direito à educação, respeitando a criança em seus processos e formas de entender e interagir com o mundo e sujeitos a sua volta, apropriando-se da cultura dos seus pares e contribuindo com sua própria produção cultural é, portanto, legitimar crianças como sujeitos históricos e sociais, produtores de cultura, sujeitos de direitos.

Assim, compreender que as crianças podem ser assumidas como sujeitos de direitos, da fala, da escuta, do conhecimento, quando compreendidas a partir do exercício do diálogo e da capacidade de compreender que a elaboração do conhecimento individual só é possível a partir da assimilação do conhecimento historicamente produzido e socialmente existente e disponível; que a história pessoal e o desenvolvimento cultural, sem deixar de ser obra da pessoa singular, faz parte da história de toda a humanidade. Assim, vamos considerando que as contribuições de Vigotsky para a Educação da Infância são atuais e necessárias no sentido de reconhecer que a compreensão da história da infância e da negação do sujeito criança, em grande parte da história precisa ser superada (PELOSO, 2013, p. 24961).

Para Zilma de Oliveira (2011), essa compreensão de pontos básicos sobre como cada pessoa se desenvolve em sua cultura pode apoiar a promoção de experiências pedagógicas de qualidade na educação infantil, tendo em vista que “[...] mais do que condições biologicamente determinadas, a definição de infância, adolescência, idade adulta ou velhice é uma decisão política feita de forma própria em cada cultura” (OLIVEIRA, Z., 2011, p. 127).

A concepção de sociedade define a compreensão de desenvolvimento humano em cada período, permeado por aspectos culturais e ideológicos. E, nesse sentido, vão se construindo os processos sociais de educação ao longo dos períodos históricos.

2.2 Percursos históricos do atendimento à criança de 0 a 5 anos

Como já delineado na primeira parte desta seção, a trajetória histórica da educação infantil, das concepções de infância e de direitos das crianças está diretamente atrelada às transformações econômicas, políticas, sociais e culturais ocorridas nas sociedades.

Para Haddad (2007), do ponto de vista de uma abordagem integrada de cuidado e educação, a história da educação infantil tem assistido a dois fenômenos: o primeiro está vinculado ao desenvolvimento paralelo de dois tipos de instituições de atendimento infantil: as creches e as pré-escolas (jardins de infância), cujos serviços se diferenciam em tipos de funcionamento, população-alvo, perfil e formação do profissional, idade atendida, responsabilidade social e vínculo administrativo. O segundo está diretamente conectado às transformações econômicas, políticas e culturais que marcaram a história mundial através de eventos ocorridos em períodos particulares, influenciando fortemente as abordagens de integração ou apartamento entre cuidado e educação infantil. Esses eventos são marcados pela Revolução Industrial, a Guerra Fria, a revolução cultural ocidental dos anos 1960 e 1970 e a globalização, através dos quais a autora supracitada organiza quatro ciclos para analisar a trajetória histórica da educação infantil. De antemão, Haddad esclarece que:

A integração entre os serviços, no sentido da unificação de objetivos e práticas, não é um conceito estático, linear, com uma conotação evolutiva. Uma abordagem pró-integração é um fenômeno cíclico que se apresenta de forma mais convergente ou divergente em função da atuação de fatores sociais, políticos e culturais que modelam e regulam as crenças e atitudes relativas à responsabilidade pelo cuidado, socialização e educação da criança pequena em cada momento histórico (HADDAD, 2007, p. 120).

É, portanto, nessa perspectiva que esta análise será desenvolvida, ou seja, apesar da pretensa linearidade dos fenômenos aqui apresentados, a nossa compreensão é a de que o processo é histórico e dialético, estritamente relacionado às transformações e contextos sociais, políticos e culturais de cada sociedade. Assim, é válido reforçar que cada ciclo é tratado pela autora como tendência, não significando que, paralelamente, o outro ciclo não esteja em ação.

Conforme Haddad (2007), é designado **primeiro ciclo** da trajetória da educação infantil o período histórico em que é situado o aparecimento das instituições para a criança pequena e que, segundo a autora, está vinculado às transformações sociais ocorridas em decorrência da Revolução Industrial, em que surgem os primeiros serviços institucionais destinados ao cuidado e à educação infantil – creches, salas de asilo, jardins de infância, escola materna –, em vários lugares, e se difundem pelo planeta revestidos de influência jurídico-policial, médico-higienista, religiosa e pedagógica.

Haddad (2007) explica que as instituições destinadas ao cuidado e à educação das crianças pequenas, considerando as informações presentes na literatura internacional da área, dão conta de indicar uma dupla origem:

Uma, com raiz na assistência aos pobres, teve sua expansão vinculada aos programas sociais e filantrópicos de proteção e prevenção ao abandono e a delinquência, voltados ao atendimento de crianças e famílias em condições de vulnerabilidade por pobreza, doenças, invalidez ou mesmo trabalho. [...]

O outro tipo de serviço resulta de projetos educacionais bem-concebidos, inspirados nas filosofias de seus respectivos idealizadores, geralmente baseados em modelos de educação para a criança pequena que incluíam conceitos de infância e educação e estipulavam como os programas de cuidado e educação deveriam ser organizados (HADDAD, 2007, p. 120-121).

Nesse sentido, a referida autora aponta que em vários países havia experiências de projetos inspirados nas filosofias de idealizadores pioneiros de modelos de educação para criança pequena, os quais incluíam conceitos de infância e educação e determinavam a organização dos programas de cuidado e educação. Tais modelos incluíam, entre outros, projetos inspirados em Oberlin (*salles d'asile*), Robert Owen (*infant school*), Froebel (*kindergarten*) e Montessori (*casas dei bambini*), ocorridos entre o século 19 e início do século 20. Esses projetos normalmente estavam atrelados a centros de formação de professores e

comprometidos com a disseminação das filosofias de seus fundadores e serviram como grandes difusores destas pelo mundo. Haddad (2007) discorre citando diversos pesquisadores que esses projetos, para além de serviços com veio assistencial e filantrópico destinados a crianças e famílias em condições de vulnerabilidade social, buscavam também ensinar às mulheres os ideais de maternidade e conduta familiar presentes no século 19 e assumir um caráter educacional e pedagógico junto às crianças atendidas. Nessa mesma linha, argumentam Paschoal e Machado (2009, p. 81): “A intenção dessas instituições era, primeiramente, retirar das ruas as crianças em situação de risco e dos perigos a que estavam expostas; em seguida, proporcionar-lhes o desenvolvimento da inteligência e dos bons costumes”.

De acordo com Paschoal e Machado (2009), a transição do feudalismo para o capitalismo fez com que o modo de produção passasse do doméstico para o fabril, originando uma nova classe de trabalhadores, a classe operária, revolucionando toda a organização societária da época, requerendo uma grande demanda de força de trabalho. Assim, a Revolução Industrial possibilitou a entrada em massa da mulher no mercado de trabalho, alterando significativamente os hábitos, costumes e a forma da família de cuidar e educar suas crianças.

As primeiras instituições na Europa e Estados Unidos tinham como objetivos cuidar e proteger as crianças enquanto as mães saíam para o trabalho. Desta maneira, sua origem e expansão como instituição de cuidados à criança estão associadas à transformação da família, de extensa para nuclear. Sua origem, na sociedade ocidental, de acordo com Didonet (2001), baseia-se no trinômio: mulher-trabalho-criança. As creches, escolas maternas e jardins de infância tiveram, somente no seu início, o objetivo assistencialista, cujo enfoque era a guarda, higiene, alimentação e os cuidados físicos das crianças (PASCHOAL; MACHADO, 2009, p. 80-81).

No Brasil, segundo Kramer (1988; 2011), Didonet (2001), Paschoal e Machado (2009), Kuhlmann Jr. (2015), as primeiras experiências do atendimento em creches, do século 19 até as primeiras décadas do século 20, são marcadas por ações e programas de cunho médico-higienista, assistencial-filantrópico, jurídico-policial e religioso, com o fim também pedagógico. Em geral, eram creches com atendimento diário e em tempo integral e caracterizadas pelo prevailecimento da iniciativa privada com ações caritativas. Eram experiências que visavam, acima de tudo, prestar assistência às crianças em decorrência das novas estruturas das famílias e do trabalho materno, em princípio, de empregos domésticos e, paulatinamente, ampliado pela incorporação da força de trabalho feminina nas fábricas e indústrias. Para ilustrar, trazemos Didonet (2001), expondo que:

Enquanto as famílias mais abastadas pagavam uma babá, as pobres se viam na contingência de deixar os filhos sozinhos ou colocá-los numa instituição que deles

cuidasse. Para os filhos das mulheres trabalhadoras, a creche tinha que ser de tempo integral; para os filhos de operárias de baixa renda, tinha que ser gratuita ou cobrar muito pouco; ou para cuidar da criança enquanto a mãe estava trabalhando fora de casa, tinha que zelar pela saúde, ensinar hábitos de higiene e alimentar a criança. A educação permanecia assunto de família. Essa origem determinou a associação creche, criança pobre e o caráter assistencial da creche (DIDONET, 2001, p. 12).

Nessa perspectiva, o referido autor ainda aponta que o surgimento das primeiras creches, no Brasil, se dá em circunstâncias semelhantes com as creches europeias, sendo que, aqui, para além do atendimento às crianças filhas da classe pobre trabalhadora, se agregou também o atendimento das crianças abandonadas, órfãs e filhas de mães solteiras¹⁵. Na visão desse autor, “[...] durante bastante tempo, orfanato e creche eram quase sinônimos” (DIDONET, 2001, p. 12).

Kuhlmann Jr. (2015, p. 90) ressalta que “[...] do ponto de vista médico-higienista, o grande tema associado a assistência à infância era a mortalidade infantil” da época. O autor discorre que os higienistas atuavam no combate à mortalidade infantil, prestavam atendimento às mães grávidas pobres e assistência aos recém-nascidos e lactantes, atuavam também na distribuição de leite, vacinação e higiene. Havia participação nas discussões de projetos para construção de escolas e implantação de serviços médico-escolares, assim como em projetos mais gerais de saneamento, visando a civilidade e modernidade das cidades. As creches funcionavam também como laboratórios para os médicos. Cita como primeiras propostas de instituições pré-escolares no Brasil, o Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Rio de Janeiro (1899), fundado pelo médico Arthur Moncorvo Filho, considerada umas das entidades mais importantes por ter expandido seus serviços por todo o território brasileiro. Como primeira creche para filhos de operários que se tem registro, cita a creche da Companhia de Fiação e Tecidos Corcovado (RJ), também fundada em 1899 (KUHLMANN JR., 2015).

Várias outras experiências de creches e escolas maternais foram fundadas pelas indústrias no início do século 20, conforme avançava o processo de implantação da industrialização no país e também da mão de obra feminina nesse novo mercado de trabalho, assim como a chegada de imigrantes europeus, de modo que o movimento operário começou a ganhar força e reivindicar melhorias de condições de trabalho e criação de espaços de cuidado

¹⁵ Anterior às experiências de creches e pré-escolas, existiam as chamadas “Casa dos Expostos” ou “Roda dos enjeitados” fundadas por instituições caridosas (abadias, mosteiros e irmandades beneficentes) cuja criação, no Brasil, data de 1739 e tinham como objetivo abrigar e cuidar das crianças abandonadas por mães solteiras, famílias em extrema pobreza ou que não as queriam. Essas casas encaminhavam as crianças para adoção ou para atendimento nas instituições caritativas. A adoção e tutelas eram regulamentadas judicialmente pelo Código de Leis e Regulamentos Orfanológicos (DIDONET, 2001; CARRIJO, 2005). Há registro da existência delas até 1960.

e educação para seus filhos. O empresariado também percebia vantagens na criação dessas instituições, segundo Zilma de Oliveira (1992), que diz o seguinte sobre o assunto:

Os donos das fábricas, por seu lado, procurando diminuir a força dos movimentos operários, foram concedendo certos benefícios sociais e propondo novas formas de disciplinar seus trabalhadores. Eles buscavam o controle do comportamento dos operários, dentro e fora da fábrica. Para tanto, vão sendo criadas vilas operárias, clubes esportivos e também creches e escolas maternas para os filhos dos operários. O fato dos filhos das operárias estarem sendo atendidos em creches, escolas maternas e jardins de infância, montadas pelas fábricas, passou a ser reconhecido por alguns empresários como vantajoso, pois mais satisfeitas, as mães operárias produziam melhor (OLIVEIRA, Z., 1992, p. 18).

Por sua vez, Kuhlmann Jr. (2015) alerta que essas instituições não surgiram como consideração aos direitos dos trabalhadores e de seus filhos, mas sim como uma ação caritativa dos filantropos de oferta de atendimento educacional à infância por entidades com fins mais assistenciais.

Como se vê, inicialmente, as creches existentes e destinadas às crianças desde seu surgimento até meados do século 20, mesmo representando, de certo modo, uma conquista das reivindicações da classe operária para amparo de seus filhos pequenos nos grandes centros onde se espalhavam os processos de industrialização, estiveram vinculadas inicialmente a ações de filantropia e assistencialismo, destinadas aos mais pobres como forma de prevenir a marginalidade e de minimizar o problema da desigualdade social e econômica e garantir os ideais da modernidade. Vinculavam-se às sociedades de proteção à infância, contrapondo-se à desorganização familiar e reforçando a concepção do papel da mulher no lar como cuidadora essencial das crianças e do ideal de vivência em família.

Vale aqui fazer uma ressalva quanto à pré-escola, os chamados jardins de infância. Evidenciava-se uma diferenciação entre estes e as creches e asilos destinados aos mais pobres, segundo Kuhlmann Jr. (2015). As instituições pré-escolares privadas surgiram também no final do século 19 com o objetivo de atender às classes mais abastadas nos centros urbanos desenvolvidos da época, com uma proposta pedagógica e com objetivos preparatórios para as fases educativas futuras.

O setor privado da educação pré-escolar, voltado para as elites, com os jardins de infância de orientação froebeliana, teve como principais expoentes, no Rio de Janeiro, o do Colégio Menezes Vieira, fundado em 1875; em São Paulo, o da Escola Americana, de 1877. No setor público, o jardim de infância anexo à Escola Normal Caetano de Campos, de 1896, [...], mesmo sendo oficial, atendia aos filhos da burguesia paulistana (KUHLMANN JR., 2015, p. 82).

Na perspectiva do estado de Alagoas, Aderne (2020) menciona indícios de escolas infantis na década de 1920, esclarecendo que o Regulamento da Instrução Pública de Alagoas de 1925 cita a criação de escolas infantis e fundamentais. As escolas infantis, denominadas de jardins de infância, admitiam crianças maiores de 5 anos e menores de 7 anos, de ambos os sexos, em curso de dois anos, tendo, entre as condições para admissão, a preferência para aquelas de classe mais humildes que ficavam isentas do pagamento de taxas. Elza Maria da Silva (2009), em sua pesquisa, destaca que a primeira referência sobre a construção efetiva de prédio para jardim de infância em Alagoas data de 1926 junto ao Grupo Escolar Pedro II (onde atualmente é a Academia Alagoana de Letras). Esse estabelecimento tratava-se de uma escola modelo para a aprendizagem prática das normalistas em preparação para o magistério, sendo o jardim de infância construído também para esse fim e não como uma política pública generalizada para o setor.

No país como um todo, a dualidade entre o atendimento das crianças de classes sociais distintas perdura por muito tempo: creche para os desafortunados e pré-escola para as camadas mais abastadas. Segundo Didonet (2001), o modelo filantrópico predominou até fins da segunda década do século 20. Somente a partir da década de 40 do referido século, começaram a formular-se políticas de Estado para a infância.

Kramer (2011) aponta que em 1919, por iniciativa dos fundadores do Instituto de Proteção à Infância, foi criado o Departamento da Criança no Brasil, cabendo ao Estado sua responsabilidade. A esse departamento, atribuíam-se as tarefas de:

Realizar histórico sobre a situação da proteção à infância no Brasil (arquivo); fomentar iniciativas de amparo à criança e à mulher grávida pobre, publicar boletins, divulgar conhecimentos, promover congressos; concorrer para a aplicação das leis de amparo à criança; uniformizar as estatísticas brasileiras sobre mortalidade infantil (KRAMER, 2011, p. 53).

Através desse departamento e das ações desenvolvidas, as autoridades governamentais começaram a se movimentar em torno da necessidade da responsabilização em favor da educação e do cuidado com a infância.

O contexto histórico, político e econômico do país das décadas de 20 e 30 do século 20 é elemento significativo para compreender as mudanças que começaram a ocorrer e que reverberaram também nos caminhos da educação infantil. Adentrar nesses aspectos, dadas as complexidades que os envolvem, nos afastaria do tema central do trabalho; no entanto, algumas referências são substanciais realizar. Nessa perspectiva, trazemos Carrijó (2005), que resume:

A Revolução de 1930 é considerada como desfecho final de uma série de conflitos que ocorriam desde os anos de 1920, caracterizados, principalmente, pela crise econômica mundial dessa década, que culminou com o craque da Bolsa de Nova Iorque, 1929, e, no Brasil, com as políticas de proteção ao café. Diante desse quadro de transformações, o capital antes aplicado no setor agrícola passou a ser investido na indústria, provocando, assim, mudanças na estrutura da sociedade brasileira, com o fortalecimento da política dos estados, especialmente São Paulo e Minas Gerais; com a emergência de novos grupos econômicos, vinculados ao processo de industrialização; com o incremento da urbanização, devido a um considerável êxodo rural; com a lenta formação de uma classe média e com o advento de uma classe operária, posto que o país precisava de mão-de-obra para as indústrias (CARRIJÓ, 2005, p. 35).

Emerge, então, no Brasil, o Estado Novo e, nessa conjuntura, começa a crescer a assistência à criança pequena, pelo Estado brasileiro, com a criação de novos órgãos de proteção à infância. Movimentos em defesa da educação pública começam a se fortalecer também nesse período. Para Kramer (2011), o Estado que vinha se constituindo era um modelo liberal, que se apresentava com uma pretensa neutralidade entre as classes sociais e como capaz de superar os conflitos e divergências existentes.

A perspectiva não-dialética da evolução e da transformação da estrutura social que inculca nas palavras e ações um ufanismo demagógico e liberal estava presente também nos discursos de pedagogos e educadores. De uma educação extremamente elitista quanto ao acesso, característica dos períodos colonial e imperialista da história do Brasil, passava-se à defesa da democratização do ensino. Educação significava possibilidade de ascensão social e era defendida como direito de todas as crianças, consideradas como iguais. Os movimentos por educação que começam a se articular, em especial o da Escola Nova, fundamentavam-se nos princípios da psicologia do desenvolvimento que despontava e crescia em importância nos Estados Unidos e na Europa (KRAMER, 2011, p. 55).

Apesar de criado o Ministério da Educação e Saúde em 1930, o atendimento à criança continuava com o viés assistencial, assistidas ainda por instituições de caráter médico e com bem poucas iniciativas de cunho educacional voltadas às crianças de zero a seis anos. Inclusive no discurso dos propagadores da Escola Nova, não se fazia referência a esse público até a década de 1920. A partir dos anos 1930, com a concepção de que o atendimento às crianças pobres seria significativo como benefício para o fortalecimento do próprio Estado, uma vez que, investindo na formação do “homem do futuro”, se estaria colaborando em favor dos interesses do Estado, gradativamente, começou a se acentuar a valorização da criança (KRAMER, 2011). Ao se discutir as responsabilidades com as instituições destinadas à proteção da infância, Kramer assevera que:

Se desde o século XVII a assistência social privada, principalmente a católica, precedera a ação oficial do Brasil, a partir da década de 30 o Estado assumia essa

atribuição e convocava indivíduos isolados e associações particulares a colaborarem financeiramente com as instituições destinadas à proteção da infância.

Contradições de diversas formas apareciam nas argumentações: por um lado, era reconhecido que cabia ao governo o dever de fundar e sustentar estabelecimentos tais como creches, lactários, jardins de infância e hospitais; por outro lado, afirmava-se que não existia uma só municipalidade no País que pudesse cumprir integralmente essa obrigação com seus próprios recursos. Daí se tornar indispensável a ajuda financeira de indivíduos abastados e de entidades filantrópicas (KRAMER, 2011, p. 55).

Ainda, com base nessa autora, percebe-se que duas tendências caracterizaram o atendimento à criança pequena em seu percurso histórico e se perpetuaram até pouco tempo: o filantropismo e a falta de investimento público no atendimento à infância brasileira, repercutindo na não garantia dessas políticas como direito, mas sim como favor.

Vale destacar também que a década de 1930 foi marcada pelo **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova**, cuja concepção teve forte influência dos ideários religiosos, políticos e econômicos daquele período. O documento que tinha como finalidade oferecer diretrizes para uma política nacional de educação, em uma defesa clara à escola pública, obrigatória, laica e gratuita, com base na perspectiva da racionalidade científica, já proclamava a criação de jardins de infância destinados às crianças de zero a seis anos.

Carrijó (2005) aponta que a partir da criação do Ministério da Educação e Saúde, outros órgãos foram surgindo decorrentes da pressão social. Mas se observa que todos eles tinham como objetivo o assistencialismo ou ligação à saúde pública. A autora destaca um marco importante, decorrente da Assembleia Geral das Nações Unidas, ocorrida em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que traz em seu artigo XXVI que “[...] todo o homem tem direito a instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares”, marcando a busca pela instrução e democratização do acesso e atendimento educacional. Com a aprovação, em 1959, da Declaração Universal dos Direitos da Criança, pela ONU, Carrijó (2005, p. 39) afirma que “[...] a luta pelo atendimento educacional à criança pequena ganhou novos contornos, pois o Princípio VII dessa Declaração diz: a criança tem direito a receber educação, a qual será gratuita e obrigatória, ao menos nas etapas elementares”, devendo as nações se organizarem no caminho de garantir esse direito universal para todas as crianças e assumi-la como dever do Estado.

Na década de 1940, duas iniciativas tiveram um papel importante na assistência às crianças no país: foi criado, em 1940, o Departamento Nacional da Criança (DNCr) cujo objetivo era unificar serviços relativos à higiene da maternidade e da infância e à assistência social de ambos. Dentre suas atribuições, incluía-se tanto a realização de inquéritos quanto o estímulo, a orientação e o auxílio financeiro aos governos estaduais e à iniciativa privada

(ALVES, A., 2016). Também foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942. Seu papel principal foi prestar assistência social de forma direta ou em colaboração com o poder público e instituições privadas. Durante 20 anos (1946-1966), consolidou sua posição nas obras assistenciais brasileiras. Após essa fase, foi transformada em fundação destinada a prestar assistência da maternidade à adolescência. Em 1974, passou a executar o Projeto Casulo, objetivando promover assistência ao menor de zero a seis anos, de modo a prevenir a marginalidade (KRAMER, 2011).

Essas duas instituições tiveram também atuações importantes na expansão da educação infantil: a LBA chegou a implantar creches ou casas da criança pelo país e o DNCr atuou, como órgão normativo, na adequação do funcionamento dessas creches, preocupando-se com a organização dos serviços, tanto de infraestrutura quanto educativo, preparação do pessoal e desenvolvimento da criança (CARRIJÓ, 2005).

No âmbito internacional, o cenário era o da Guerra Fria, indicado por Haddad (2007) como o **segundo ciclo** na trajetória da educação infantil, o qual aponta a influência de estudos psicológicos nas creches, reforçando a ideia da relação mãe-criança como fonte subjacente do seu desenvolvimento emocional e social, provocando mudanças no modelo para creche substituta materna. Esse ciclo se caracteriza, principalmente, pela cisão entre o cuidado e a educação, devido às concepções ideológicas distintas entre países de orientação comunista, cuja premissa era a de que a educação da criança em instituições era estratégica para a revolução, não sendo, portanto, tarefa exclusivamente materna ou familiar, mas responsabilidade do coletivo mais amplo, sendo assim assumida e implantada pelo Estado; e capitalista, os quais contestavam o atendimento infantil coletivizado, entendendo-o como ameaça à primazia da família e aos ideais de maternidade, vistos como únicos meios de assegurar a saúde mental e psicológica da criança.

A “ideologia da família” levanta a bandeira da educação e criação das crianças pequenas como assunto de cunho privado e não de responsabilidade pública. Os programas de atendimento infantil passaram a configurar um serviço social voltado às crianças provenientes de famílias de baixo nível socioeconômico que apresentavam algum tipo de “patologia social”. Enquanto a educação pré-escolar foi direcionada para as crianças “normais” de classe média e oferecidas em escolas ou centros educacionais, programas de educação compensatória foram lançados como uma das estratégias do programa americano “Guerra contra a pobreza”, na década de 1960, tendo como foco de atenção as crianças e famílias em situações de risco (privação cultural e materna). Esses programas exerceram grande impacto sobre as políticas educacionais dos países do Terceiro Mundo.

Essas influências são percebidas no Brasil na forma como se apresenta o atendimento de cuidado e educação infantil na década de 1960. Segundo Rosemberg (2002), os programas de assistência, dentre eles os programas de educação infantil propagados no período da ditadura militar, buscavam responder aos ideários da Guerra Fria, visando ao combate à pobreza enquanto estratégia de enfrentamento dos ideários comunistas.

A última metade do século 20 é marcada pela revolução cultural ocidental ocorrida nos anos 1960 e 1970. Uma nova forma de organização e relações de poder se constitui, resultado da eclosão e lutas de diversos movimentos sociais. Esta é a fase da trajetória da educação infantil denominada por Haddad (2007) de **terceiro ciclo**. Nesse processo, o movimento feminista, em especial, destaca-se na revisão do papel da creche, dando a esta novo enfoque, passando a ser reivindicada como um direito das mulheres trabalhadoras, mas, para além disso, buscando ampliar seu conceito de instituição promotora da socialização infantil e do país possibilitar o compartilhamento da responsabilidade pelo cuidado e educação, sendo vistos como um direito de todas as crianças, mulheres e homens, independentemente de *status* social. Novas tendências passam a sinalizar uma educação e cuidado infantil de responsabilidade compartilhada entre família e Estado.

No Brasil, pesquisas na área apontam que, na década de 1970 e início de 1980, com a intensificação do processo de urbanização do país e da participação da mulher no mercado de trabalho, somadas às lutas e conquistas feministas e de outros movimentos sociais, há uma expansão do atendimento educacional infantil, mais especificamente para as crianças de 4 a 6 anos. Porém, a concepção de pré-escola ainda se encontra atrelada à preparação para a escolarização e com propostas compensatórias e objetivos relacionados à defesa da estimulação cognitiva e preparo para a alfabetização, apontada como necessária para o combate aos altos índices de fracasso escolar, explicado pela teoria da privação e carência cultural, que, segundo Abramovay e Kramer (1991), buscava na verdade mascarar o problema social de desigualdades, vinculando os problemas de fracasso escolar à família, sem refletir sobre as limitações do próprio sistema escolar.

De acordo com Arce (2008), durante a década de 1980, o Movimento Brasileiro em Prol da Alfabetização (Mobral)¹⁶ figurou como responsável pela educação de crianças menores de seis anos no Brasil, realizando o processo de expansão desse tipo de atendimento por todo o território nacional.

¹⁶ Programa do governo federal iniciado em 1971, cujo objetivo era a erradicação do analfabetismo no Brasil, sendo extinto em 1985.

De 1982 a 1985 outro movimento o MOBRAL encaixou-se, por seu trabalho sempre realizado com o auxílio da comunidade, no perfil do órgão ideal para cuidar da expansão do atendimento pré-escolar, defendida no III Plano Setorial de Educação Cultura e Desporto (PSECD), cuja tônica voltava-se para a mobilização da comunidade e uso dos recursos locais. O MOBRAL foi responsável pela expansão da pré-escola no Brasil, chegando em 1982 a responder por 50% do atendimento pré-escolar público. O atendimento restringia-se a crianças de 4 a 6 anos e a política do MEC, já descrita, guiava o cotidiano das instituições educacionais destinadas a essa faixa-etária.

Durante a época em que se dedicou à educação pré-escolar, o MOBRAL enfatizou o treinamento em serviço da pessoa que deveria atuar com as crianças (o monitor), em detrimento de uma formação teórica e metodológica densa, em cursos de formação em nível de segundo e terceiro graus (ARCE, 2008, p. 383).

No cenário nacional, o Projeto Casulo, desenvolvido pela LBA, se espalhava em todo o território brasileiro. Segundo descrito por Kramer (2011), as unidades Casulo atendiam crianças de zero a seis anos entre 4 e 8 horas diárias e podia ser instalado a partir da solicitação dos estados, prefeituras ou obras sociais particulares através de convênio com a LBA, que fornecia alimentação, material didático e de consumo, equipamentos e suporte material para construção e registro das unidades, ficando as demais despesas de pessoal por conta da instituição conveniada, sendo, muitas vezes, de modo voluntariado. O projeto previa o atendimento de cerca de 250 mil crianças nos anos 1980. Tinha como tônica o atendimento às carências nutricionais das crianças e promoção de atividades recreativas, redimindo-se de uma pretensão de suprir deficiências culturais. No entanto, as práticas educativas ficavam a cargo de cada unidade e do órgão conveniado. Os próprios discursos da entidade LBA enfatizavam “[...] a pré-escola como solução para os problemas de baixo rendimento da escola [...]” (KRAMER, 2011, p. 73-74).

Em termos de abrangência, Campos, Rosemberg e Ferreira (2001) apontam que o atendimento em creches pela LBA, por região no Brasil, no ano de 1987, chegou a: no Norte 4.917 unidades e total de 207.350 crianças; no Sudeste, 4.523 unidades e 364.560 crianças; no Sul, 5.016 unidades e 328.800 crianças; no Centro-Oeste, 1.006 e 83.600 crianças; e no Nordeste 6.469 unidades e 724.710 crianças, sendo destas, 331 unidades e 21.770 crianças no estado de Alagoas.

No âmbito das lutas sociais, a década de 1980 é marcada pelos enfrentamentos ao regime vigente na busca de pôr fim à ditadura militar. No campo da política de atendimento à criança pequena, o cenário era de simultaneidade. Enquanto havia um contexto de eclosão dos movimentos sociais no país e de intensa mobilização política em prol da reabertura democrática e da luta por direitos sociais, entre eles os direitos das crianças, as políticas compensatórias de

massa, também se intensificavam via LBA e Mobral. Andrade (2010) esclarece que a década de 1980,

[...] foi cenário de grande mobilização em torno dos direitos das crianças e dos adolescentes, com ampla participação da sociedade civil, resultando em um novo ordenamento legal e em uma nova doutrina da infância, na qual a criança deixa de ser vista como objeto de tutela e passa a ser considerada sujeito de direitos, dentre eles a educação infantil. No âmbito do Ministério da Educação, a concepção de educação infantil é referenciada ao educar e ao cuidar, ocorrendo toda uma articulação para vinculação da educação infantil ao campo da educação, e não mais da assistência social (ANDRADE, 2010, p. 145).

Essa contextualização histórica, até aqui apresentada, buscou apontar a inexpressividade das ações do Estado brasileiro com políticas públicas para a educação das crianças menores de 6 anos de idade até os anos 1980. Daí em diante, com a transição política, entre o período ditatorial e a redemocratização do país, alguns ganhos legais emergem. O principal deles é a legitimação da criança enquanto sujeito de direito e a educação infantil de 0 a 6 anos que passa a figurar como primeira etapa da educação básica, aspectos que discutiremos no tópico a seguir.

2.3 Criança cidadã: trajetória dos direitos constitucionais da criança no Brasil

O século 20 é considerado como o período em que as crianças conquistaram a cidadania. De desvalidas, objetos de atenção a sujeitos de direitos. Didonet (2001) assevera que:

A segunda metade do século 20 consagrou a noção de criança cidadã, derivada da compreensão de sua dignidade humana desde o nascimento. Mas é das últimas décadas a percepção de que a infância, além de ser uma fase de crescimento e preparação, tem um valor em si mesma, de que a criança-enquanto-criança contribui para o sentimento da humanidade, de que esse ser humano de pequena idade influi, modifica o ambiente pela sua presença e atuação, cria sentimentos, desperta pensamentos, desejos, emoções, energias, sonhos, utopias. E que tudo isso que a criança faz e significa não apenas é parte da cultura, especialmente da vida social, mas é essencial à civilização, ao sentido da humanidade. A sua contribuição é diferente daquela prestada pelo jovem, adulto e idoso, mas nem por isso, de menor significado ou importância. Como criança, ela tem direitos civis (de expressar-se, de manifestar o pensamento, de ter acesso à justiça, direito à informação, de saber das coisas...), direitos políticos (de participar das decisões que lhe dizem respeito, por exemplo de opinar e decidir com qual dos genitores quer ficar em caso de separação), direitos sociais (ao bem-estar, a uma vida digna, ao vínculo com sua família, de convivência familiar e comunitária...), direitos culturais (de produzir e usufruir da cultura, de construir o conhecimento pela experimentação, pela ação...) (DIDONET, 2001, p. 16).

Essas conquistas muito se devem à propagação dos estudos científicos desenvolvidos durante o século 20, em especial da psicologia, antropologia, sociologia e história, que apresentam uma visão de infância como categoria social, conceito que surge com Ariès, solidificando-se com os estudos sociais da infância na década de 1990. Estes estudos

comprovam a importância das práticas de cuidado e educação nessa fase, apontando os seis primeiros anos de vida como fundamentais para o desenvolvimento das crianças. É na primeira infância que a criança desenvolve grande parte do potencial que terá na vida adulta. Com o entendimento de que a criança precisa ser respeitada como criança e da importância da educação no desenvolvimento integral desses sujeitos, ampliam-se os movimentos em defesa da educação infantil.

Os principais movimentos de organismos multilaterais em torno da questão social da criança se dão depois da Segunda Guerra Mundial. Essa nova concepção de infância, em que a criança é reconhecida como sujeito de direitos, expande-se e passa a ser pauta nos debates, eventos, acordos entre as nações. Três marcos decisivos se constituem no reconhecimento e na afirmação dos direitos da criança: a Declaração Universal dos Direitos da Criança (ONU, 1959), com o objetivo de assegurar à criança uma infância feliz, as condições de sobrevivência e o exercício do seu direito de cidadania; a Convenção dos Direitos da Criança (ONU, 1989) – texto internacional da ONU que mais rapidamente obteve o consenso dos países e que alcançou a assinatura de 190 dos 192 países do mundo, adquirindo com isso o caráter de obrigatoriedade; a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Unesco, 1990), de Jomtien, Tailândia – através da qual, os países presentes (entre eles, o Brasil) assumiram o compromisso de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos, erradicar o analfabetismo e universalizar o acesso à escola na infância. A Declaração de Jomtien reconhece que a aprendizagem inicia com o nascimento. Esses eventos vão influenciar as políticas públicas para a infância em vários países signatários desses acordos.

Do ponto de vista da legislação nacional, até meados dos anos 1970, não se verifica legitimação da garantia de oferta obrigatória para educação infantil. Isabel Cristina Silva (2013, p. 81) faz um resgate das constituições promulgadas antes de 1988 e destaca que a Constituição de 1934 traz a afirmação do princípio do direito universal à educação, mas, em relação às crianças pequenas, estabelece que cabe à família, com exclusividade, a educação de seus filhos menores de sete anos. Já a Constituição de 1937, de acordo com Didonet (1993), segue o mesmo princípio da anterior (CF de 1934), conferindo aos pais o dever e o direito natural de educar seus filhos, cabendo ao Estado uma ação subsidiária somente nos casos em que a família vier a faltar, “causando abandono moral, intelectual ou físico da infância” (artigo 127 da Constituição de 1937). Destaca-se, nessas constituições, o reconhecimento da educação das crianças de zero a seis anos como um assunto da esfera privada, não sendo uma responsabilidade do Estado a provisão de serviços nessa área, exceto em casos em que a família venha a faltar.

A Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 5.422 - CLT), de 1º de maio de 1943, também estabeleceu, de forma específica, a atenção à criança de zero a seis anos de idade, porém, com a preocupação de atender às necessidades da mãe trabalhadora e não da criança em particular. Contudo, Didonet (1993, p. 17) ressalta: “[...] há que se admitir que a CLT foi um pouco além da proposta de ‘guardar’ a criança no período da amamentação [...]. Fala em creches distritais (artigo 389, 2º), escolas maternais e jardins de infância (artigo 397), mas sem obrigatoriedade”.

Nas Constituições de 1946 e 1967, reaparece o princípio do direito universal à educação, suprimido do texto Constitucional de 1937, mas permanece ainda como atribuição da família a tarefa de educar seus filhos menores de até seis anos de idade.

As leis de diretrizes e bases até então instituídas também não trouxeram avanços nesse sentido. A LDB, Lei nº 4.024 de 1961, traz uma discreta referência em dois artigos à educação pré-primária:

Art. 23 – A educação pré-primária destina-se aos menores até sete anos, e será ministrada em escolas maternais e jardins de infância.

Art. 24 – 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.

Percebemos uma generalidade muito grande na letra dessa lei, de modo que não contribuiu para ações efetivas no sentido da ampliação da oferta nem de suprir a demanda por creches e pré-escolas que só se ampliava.

A Lei nº 5.692/71, promulgada durante o regime militar, focou em especial nos ensinamentos de 1º e 2º graus, buscando atender aos interesses político-econômicos daquele contexto desenvolvimentista, visando ao caráter profissionalizante do ensino para a preparação de mão de obra qualificada para as exigências do mercado de trabalho e das linhas industriais de produção. Sendo assim, não trouxe nenhuma novidade frente à lei anterior nos artigos referentes à educação pré-primária.

Logo, somente a partir da década de 1980, com as mobilizações sociais em torno da reabertura democrática e da instituição de uma nova constituição federal, começam a se fortalecer as lutas em defesa da educação infantil como direito de todas as crianças e como dever do Estado. Assim, Paschoal e Machado (2009) afirmam:

Já na década de oitenta, diferentes setores da sociedade, como organizações não-governamentais, pesquisadores na área da infância, comunidade acadêmica, população civil e outros, uniram forças com o objetivo de sensibilizar a sociedade sobre o direito da criança a uma educação de qualidade desde o nascimento. Do ponto de vista histórico, foi preciso quase um século para que a criança tivesse garantido seu

direito à educação na legislação, foi somente com a Carta Constitucional de 1988 que esse direito foi efetivamente reconhecido (PASCHOAL; MACHADO, 2009, p. 85).

Para Andrade (2010), a organização popular pela reivindicação das creches é incorporada aos demais movimentos em defesa da criança e do adolescente, culminando, em 1988, no reconhecimento legal do direito da criança à educação, com a promulgação da Constituição Federal brasileira. Esse fato representou um importante marco na história da educação infantil, pois, pela primeira vez, essa etapa foi instituída como direito da criança e dever do Estado, devendo ser ofertada em creches e pré-escolas para crianças de 0 a 6 anos. Cury (1998) destaca:

[...] a Constituição incorporou a si 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. Foi o que fez a Constituição de 88: inaugurou um Direito, impôs ao Estado um Dever, traduzindo algo que a sociedade havia posto (CURY, 1998, p. 11).

Rosemberg (2002) chama a atenção para a dupla conquista constitucional ao reconhecer a educação infantil como uma extensão do direito universal à educação para as crianças de 0 a 6 anos e um direito de homens e mulheres trabalhadoras a terem seus filhos pequenos cuidados e educados em creches e pré-escolas, uma vez que os direitos relativos à educação da criança foram inscritos na Constituição de 1988, tanto no capítulo da educação quanto no dos direitos à assistência. Assim, “[...] a Constituição brasileira reconheceu, então, a EI como direito da criança e como instrumento para igualdade de oportunidades de gênero, na medida em que apoia o trabalho materno extra doméstico” (ROSEMBERG, 2002, p. 41).

Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990, a garantia do direito à educação da criança de 0 a 6 anos foi reiterada, constituindo-se em mais um marco legal importante na legitimação da educação infantil e da criança enquanto sujeito de direitos. Conforme Rossetti-Ferreira (2000), o ECA veio reconhecer as crianças e os adolescentes como pessoas em condições peculiares de desenvolvimento. E, nesse sentido,

Essa lei significa mais do que um simples instrumento jurídico. Ela inseriu as crianças e os adolescentes no mundo dos direitos humanos. O ECA estabeleceu um sistema de elaboração e fiscalização de políticas públicas voltadas para a infância, tentando com isso impedir desmandos, desvios de verbas e violações dos direitos das crianças. Serviu ainda como base para a construção de uma nova forma de olhar a criança: *uma criança com direito de ser criança*. Direito ao afeto, direito de brincar, direito de querer, direito de não querer, direito de conhecer, direito de sonhar. Direito ainda de opinar: pelo ECA, a criança e o adolescente são considerados *sujeitos de direitos*. Isso significa dizer que são atores do próprio desenvolvimento. Os programas não podem,

portanto, considerar as crianças apenas como objetos de ação, mas como sujeitos, com direito à participação (ROSSETTI-FERREIRA, 2000, p. 184, grifos da autora).

Em 1996, o direito da criança e o dever constitucional do Estado são reafirmados na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96, pela qual a educação infantil é instituída como primeira etapa da educação básica. Recorremos mais uma vez a Rossetti-Ferreira (2000) para externar os ganhos estabelecidos em termos da efetivação do direito à educação infantil das crianças brasileiras. Diz ela o seguinte:

A LDB define, entre outras coisas, que a educação infantil ‘tem como finalidade o desenvolvimento integral das crianças até seis anos de idade, em seu aspecto físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade’ (art. 29). Afirma que a criança é cidadã agora, e não somente no futuro. Portanto, deve ser respeitada enquanto ser em desenvolvimento, com necessidades e características específicas. Com a LDB, os direitos da criança, no que diz respeito à educação, assegurados na Constituição e no Estatuto da Criança e do Adolescente, transformam-se em diretrizes e normas que deverão ser regulamentadas em uma série de procedimentos. Com isso, a LDB pretende valorizar as atividades desempenhadas nas creches e pré-escolas, ressaltando a integração do cuidado com a educação (ROSSETTI-FERREIRA, 2000, p. 185).

Esta legislação regulamenta o atendimento em creches para crianças de 0 a 3 anos e pré-escola para as crianças de 4 a 6 anos inicialmente – condição alterada, posteriormente, para 4 e 5 anos, pela Lei nº 11.274/2006, que amplia o ensino fundamental de 8 para 9 anos, subtraindo as crianças de 6 anos da educação infantil e inserindo-as no ensino fundamental. A partir da LDB, e fundamentados em seus princípios, também foram instituídos pelo poder público federal documentos oficiais¹⁷ com o objetivo de estabelecer novas diretrizes, dentre as quais, uma concepção de educação infantil que busque a superação da dicotomia entre cuidar e educar e que sustente uma compreensão de desenvolvimento integral da criança de 0 a 5 anos.

Apesar dos avanços legais, no campo da garantia dos direitos da criança, em um olhar mais apurado sobre essa última década do século 20, é possível perceber que a efetivação dos novos direitos logrou poucos êxitos, uma vez que, apesar da legislação designar os municípios como os entes responsáveis pela manutenção da educação infantil, não se instituiu obrigatoriedade nem fundos diretos de financiamento, tal qual o foi para o ensino fundamental, única etapa, até então, considerada obrigatória na educação nacional e com fundo próprio de manutenção e desenvolvimento. A condição de obrigatoriedade somente foi alterada pela EC

¹⁷ A legislação nacional e os documentos oficiais estabelecidos como políticas públicas para a educação infantil, a partir da Constituição Federal de 1988, serão abordados e melhor analisados nas seções seguintes.

nº 59/2009, que amplia a obrigatoriedade da educação para as crianças dos 4 aos 17 anos de idade a partir de 2010.

Quanto ao financiamento, só em 2007, quando entra em exercício o Fundeb, Lei nº 11.494/07¹⁸, amplia-se o financiamento para toda a educação básica, com duração prevista até 2020, e em substituição ao Fundef, Lei nº 9.294/96, que vigorou entre 1997 e 2007, financiando o ensino fundamental. O Fundef resultou em um período de expansão de matrículas e a quase universalização do ensino fundamental, além de sua municipalização, acarretando em um descomprometimento com o atendimento das demais etapas pelos responsáveis federados, em especial, a educação infantil, que continuou negligenciada.

A partir da expansão do financiamento, em 2007, percebe-se um movimento maior em termos de oferta da pré-escola (4 a 5 anos). No entanto, no que se refere às creches, o atendimento ainda é extremamente precarizado e reduzido. Esses elementos apontam para o entendimento de que a regulamentação de direitos, na realidade brasileira, está fortemente marcada por um paradoxo entre as proposições legais e sua implementação.

O reconhecimento da criança enquanto sujeito histórico e social, detentor de direitos, emergente na atualidade, enfatiza a importância da educação infantil e a coloca como exigência social, tanto pelas transformações sociais em curso quanto pelos avanços científicos dessa área que indicam a relevância da educação das crianças para o pleno desenvolvimento das potencialidades humanas.

Todavia, as reformas educacionais pelas quais passou a educação nacional, fruto do conjunto de transformações societárias resultantes dos impactos da globalização e das políticas neoliberais, que entram em cena a partir da década de 1990, a exemplo da fragmentação da concepção hegemônica do Estado e das políticas sociais, não tinham como propósito legitimar direitos sociais. Pelo contrário, tal política impediu melhorias substanciais nas condições de vida da classe trabalhadora, assim como afirma Maria Malta Campos (2002), ao discutir as políticas nacionais para a educação infantil:

A essas características estruturais nossas acrescenta-se a conjuntura dos anos 1990, quando as políticas econômicas de ajuste – com suas consequências, como a contenção do crescimento econômico e dos gastos sociais – são implantadas no país. Assim, o momento pós-constituinte acaba sendo o momento dos retrocessos nas áreas sociais e não o momento de realização do que a Constituição consagrava como avanços em termos de definições legais (CAMPOS, M., 2002, p. 28).

¹⁸ Por meio de uma Proposta de Emenda à Constituição, aprovada e sancionada no final de 2020, o Fundeb se tornou permanente, através da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Na quinta seção, abordaremos com mais profundidade a discussão sobre o Fundeb.

Retomando os estudos de Haddad (2007), quanto à questão dos ciclos da trajetória da educação infantil, o processo de globalização da economia marca o **quarto ciclo**. As forças da globalização e das políticas neoliberais instituídas para os países em desenvolvimento, de cortes em educação e gastos com programas sociais, têm refreado o movimento em direção à unificação dos serviços de educação infantil para atender às determinações da política externa de participação mínima do Estado. Regras de reorientação dos serviços de educação e cuidado infantil são impostas e os principais protagonistas dessa reorientação são os organismos multilaterais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Unesco etc.).

Haddad (2017) aponta que o amplo objetivo dos sistemas de educação, cuidado e proteção infantil de componentes sociais e educacionais é substituído pela aclamação da educação infantil como primeira etapa da educação básica e da aprendizagem ao longo da vida; o foco de democracia e igualdade mudou para a eficiência e a responsabilização, com uma ênfase mais forte na formação de capital humano, exigida pela construção da economia do conhecimento; e passam a emergir dois tipos de políticas para a infância nos países em desenvolvimento: a universalização da educação das crianças maiores de 3 anos em pré-escolas, com grande ênfase no sucesso escolar futuro, e a eliminação da faixa etária de 0 a 3 anos do sistema de financiamento.

Assim, embora com um quadro legal de garantia de direitos para a infância, podemos observar um cenário de avanços, especialmente no que tange ao índice de matrículas na pré-escola e melhorias na formação dos profissionais, porém, quanto às creches, as políticas ainda têm sido seletivas e excludentes, expressas pelo reduzido número de creches públicas existentes nos municípios, lesando uma considerável parcela de meninas e meninos não só do direito ao atendimento, mas do atendimento pautado no cuidado e na educação que garantam seu pleno desenvolvimento.

Ao Estado, compete a implementação de políticas públicas que assegurem os direitos estabelecidos e possibilitem o pleno exercício de cidadania, dignidade e justiça a todos, sem quaisquer tipos de distinção. Na seção seguinte, adentraremos nas políticas educacionais instituídas no âmbito da educação infantil, no Brasil, após a CF de 1988, analisando o papel do Estado nesse processo e as forças hegemônicas que vêm tecendo as relações sociais no país.

3 O ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL

“Nós temos que atuar nas instituições existentes, impulsionando-as dialeticamente na direção dos novos objetivos. Do contrário, ficaremos inutilmente sonhando com instituições ideais”.
Dermeval Saviani

Nesta seção, buscamos realizar uma análise crítica da gestão pública e das políticas para educação infantil implementadas a partir da Constituição Federal de 1988, no trilho de consolidação do direito das crianças de 0 a 5 anos à educação.

3.1 A constituição das políticas públicas e o papel do Estado

Para iniciar a discussão a que nos propomos nesta parte da tese, entendemos pertinente mapear alguns conceitos que nos ajudem na compreensão e reflexões sobre as políticas educacionais para a educação infantil e seu desenho no Estado brasileiro. Começamos por política, a partir da seguinte definição de Bobbio:

Derivado do adjetivo originado de pólis (politikós), que significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social, o termo Política se expandiu graças à influência da grande obra de Aristóteles, intitulada Política, que deve ser considerada como o primeiro tratado sobre a natureza, funções e divisão do Estado, e sobre as várias formas de Governo, com a significação mais comum de arte ou ciência do Governo, isto é, de reflexão, não importa se com intenções meramente descritivas ou também normativas, dois aspectos dificilmente discrimináveis, sobre as coisas da cidade (BOBBIO, 1998, p. 954).

Como se vê, o termo política foi se constituindo ao longo do tempo e adquirindo muitos significados devido à sua natureza, tornando-se, assim, uma área muito complexa e controversa. Não é nossa intenção apresentar aqui um compêndio da matéria sobre este nem sobre os demais termos tratados na sequência. Buscamos apenas uma aproximação com conceitos que dialogam com a linha teórica abordada e com os objetivos da análise em pauta, sendo, portanto, adotada uma abordagem dentre as muitas existentes.

Baseado em Pablo S. M. B. dos Santos (2012), ainda na perspectiva de Bobbio, o termo política refere-se à dimensão das estruturas da coletividade, voltado para a análise da relação entre os indivíduos e a administração pública e os órgãos representativos. Nesses vieses, há em comum a noção de que a política sempre está associada ao exercício de poder em sociedade, seja ele em nível individual ou em nível de controle coletivo. Para o autor, o termo poder

também é carregado de inúmeros significados e formas de manifestação, estando disseminado e ramificado nos diversos grupos e setores da sociedade. No entanto, ele faz a opção por uma definição sintética, sem longa exegese, considerando adequado trabalhar com a seguinte acepção de poder: “[...] trata-se da capacidade ou propriedade de obrigar alguém a fazer alguma coisa. Nesse sentido, é importante ressaltar que o poder (em suas mais variadas manifestações) pode ser exercido mediante o uso da coação e/ou da persuasão” (SANTOS, P., 2012, p. 2).

Na trilha de nossa análise, seguindo as diversas manifestações e sentidos do poder, nos aproximamos da dimensão conceitual de poder político. Para Bobbio (1998, p. 955), diferentemente do poder do homem sobre a natureza, “[...] o poder político pertence à categoria do poder do homem sobre outro homem”. Acrescenta o autor que “[...] esta relação de poder é expressa de mil maneiras, onde se reconhecem fórmulas típicas da linguagem política: como relação entre governantes e governados, entre soberano e súditos, entre Estado e cidadãos, entre autoridade e obediência, etc.”.

Para melhor compreender as amplas dimensões do poder e do poder político em específico, trazemos a seguir a distinção de Bobbio (1998) de três classes: o poder econômico, o poder ideológico e o poder político.

O primeiro é o que se vale da posse de certos bens, necessários ou considerados como tais, numa situação de escassez, para induzir aqueles que não os possuem a manter um certo comportamento, consistente sobretudo na realização de um certo tipo de trabalho. Na posse dos meios de produção reside uma enorme fonte de poder para aqueles que os têm em relação àqueles que os não têm [...]. O poder ideológico se baseia na influência que as ideias formuladas de um certo modo, expressas em certas circunstâncias, por uma pessoa investida de certa autoridade e difundidas mediante certos processos, exercem sobre a conduta dos consociados: deste tipo de condicionamento nasce a importância social que atinge, nos grupos organizados, aqueles que sabem, os sábios, sejam eles os sacerdotes das sociedades arcaicas, sejam os intelectuais ou cientistas das sociedades evoluídas, pois é por eles, pelos valores que difundem ou pelos conhecimentos que comunicam, que se consuma o processo de socialização necessário à coesão e integração do grupo. Finalmente, o poder político se baseia na posse dos instrumentos mediante os quais se exerce a força física (as armas de toda a espécie e potência): é o poder coator no sentido mais estrito da palavra. Todas estas três formas de poder fundamentam e mantêm uma sociedade de desiguais, isto é, dividida em ricos e pobres com base no primeiro, em sábios e ignorantes com base no segundo, em fortes e fracos, com base no terceiro: genericamente, em superiores e inferiores. [...]. Como poder cujo meio específico é a força, de longe o meio mais eficaz para condicionar os comportamentos, o poder político é, em toda a sociedade de desiguais, o poder supremo, ou seja, o poder ao qual todos os demais estão de algum modo subordinados [...] (BOBBIO, 1998, p. 955-956).

O poder político se apresenta como monopolizador da força de controle social, se distinguindo, assim, de todas as demais formas de poder. Nessa linha, Bobbio (1998) aponta

algumas características atribuídas ao poder político no âmbito de seu alcance a um determinado grupo social: a exclusividade, a universalidade e a inclusividade.

Por exclusividade se entende a tendência revelada pelos detentores do poder político ao não permitirem, no âmbito de seu domínio, a formação de grupos armados independentes e ao debelarem ou dispersarem os que porventura se vierem formando, assim como ao iludirem as infiltrações, as ingerências ou as agressões de grupos políticos do exterior. [...]. Por universalidade se entende a capacidade que têm os detentores do poder político, e eles sós, de tomar decisões legítimas e verdadeiramente eficazes para toda a coletividade, no concernente à distribuição e destinação dos recursos (não apenas econômicos). Por inclusividade se entende a possibilidade de intervir, de modo imperativo, em todas as esferas possíveis da atividade dos membros do grupo e de encaminhar tal atividade ao fim desejado ou de a desviar de um fim não desejado, por meio de instrumentos de ordenamento jurídico, isto é, de um conjunto de normas primárias destinadas aos membros do grupo e de normas secundárias destinadas a funcionários especializados, com autoridade para intervir em caso de violação daquelas (BOBBIO, 1998, p. 957).

Considerando os conceitos apresentados, podemos pensar que a política, traduzida nas formas e no exercício do poder, impõe a organização, os direcionamentos e as normativas de tudo que se refere ao Estado e à sociedade. Tais ações se consolidam através das políticas públicas definidas por Pablo dos Santos (2012, p. 5) como “[...] ações geradas na esfera do Estado e que têm como objetivo atingir a sociedade como o todo, ou partes dela”. No entender de Höfling (2001, p. 31), seriam o “Estado em ação (GOBERT, MULLER, 1987); o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”. Janete Maria Lins de Azevedo (2000) também valida que as políticas públicas se caracterizam como a materialidade da intervenção, não do governo, mas do Estado.

Importa aqui distinguir governo e Estado. Recorremos a Höfling (2001, p. 31), para a qual “[...] governo seria o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade propõe para toda a sociedade”, e Estado, “[...] o conjunto de instituições permanentes que possibilitam a ação do governo”. Para Pablo dos Santos (2012, p. 4), o Estado corresponde a “[...] uma estrutura que transcende os indivíduos e as coletividades. É impessoal e arbitra as regras e normas (convertidas muitas vezes em leis) estruturadoras da sociedade”. De modo genérico, o governo “[...] é composto por indivíduo(s) ou grupos que em determinado período de tempo assume(m) o controle do Estado” (SANTOS, P., 2012, p. 4). Ainda na perspectiva desse autor, o Estado é atemporal e se constitui como elemento mediador entre as leis e os indivíduos de uma sociedade, enquanto o governo é temporal e se associa a um indivíduo ou grupo, geralmente com marca política particular.

Para Paulo de Sena Martins (2010, p. 498), “[...] o governo ocupa a direção do Estado num dado período, e sua característica é a proposição e implementação de determinadas

políticas públicas, segundo sua concepção de Estado”. Por essa via, as políticas públicas são instituídas usando os instrumentos legais e jurídicos do Estado, tanto para reconhecer como para concretizar direitos, considerando uma dada realidade sócio-histórica e os interesses de determinados grupos. De modo objetivo,

[...] as políticas públicas tomam a forma de programas, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação de ações de uma rede de atores, gasto público, contratos formais e informais com *stakeholders*, entre outros (SECCHI, 2014, p. 11).

O Estado moderno¹⁹ exerce um papel fundamental e decisivo na legitimação da ordem vigente. Tem como função primordial responder aos problemas estruturais de reprodução da força de trabalho e de aceitação dessa condição pela sociedade. Como estrutura de comando de longo alcance político, seu papel é de manter sob controle e garantir a sobrevivência e expansão do sistema capitalista. Segundo Mészáros (2002, p. 106), “[...] a formação do Estado moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema”. Nesse sentido, o autor complementa que:

Em todas as questões o papel totalizador do Estado moderno é essencial. Ele deve sempre ajustar suas funções reguladoras em sintonia com a dinâmica variável do processo de reprodução socioeconômico, complementando politicamente e reforçando a dominação do capital contra as forças que poderiam desafiar as imensas desigualdades na distribuição e no consumo (MÉSZÁROS, 2002, p. 110).

Destarte, o Estado capitalista apropria-se, cada vez mais e de maneira ampliada, de estratégias políticas que visem à obtenção do consenso no embate entre interesses conflitantes das classes sociais que lhe compõem. Assim, as políticas públicas “[...] respondem simultaneamente às necessidades de valorização do capital e de mediação política dos interesses antagônicos que perpassam a sociedade urbano-industrial” (NEVES, 2005a, p. 14). Nessa lógica, as políticas sociais,

[...] resultam tanto das necessidades estruturais de produção e reprodução da força de trabalho com vistas à viabilização de altas taxas de mais-valia e de exploração numa produção baseada no aumento da produtividade do trabalho, como da ampliação dos mecanismos de controle social das decisões estatais, em especial da consolidação dos níveis de participação alcançados pelas massas populares (NEVES, 2005a, p. 15).

¹⁹ Estado Moderno nasceu na segunda metade do século XV, a partir do desenvolvimento do capitalismo mercantil nos países como a França, Inglaterra e Espanha, e mais tarde na Itália.

As políticas sociais, no entanto, conforme Neves (2005a), têm sua gênese e dinâmica determinadas pelas mudanças qualitativas ocorridas na organização da produção e nas relações de poder que impulsionaram a redefinição das estratégias econômicas e político-sociais do Estado nas sociedades capitalistas no final do século 19.

Nessa perspectiva, resultante da política social do Estado, surgem os sistemas educacionais que assumem um papel relevante nesse processo, pois, como afirma Neves (2005a, p. 16), eles “[...] respondem de modo específico às necessidades de valorização do capital, ao mesmo tempo em que se consubstanciam numa demanda popular efetiva de acesso ao saber socialmente produzido”. O que significa dizer que o direcionamento dado às políticas educacionais pelo Estado, nos moldes capitalistas, está tanto relacionado com o alargamento dos mecanismos de controle social das decisões estatais como com o nível de desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção. O processo educativo possibilita a reprodução das relações de dominação e, ao mesmo tempo, a preparação das forças produtivas para suas respectivas funções na sociedade de classe (ROCHA, 2012).

Neves (2005a) nos ajuda a entender que o desenvolvimento dos sistemas educacionais, tanto em termos quantitativos – a expansão de vagas, reorganização do ensino – quanto em termos qualitativos – conteúdos, métodos, produção do conhecimento –, tem sua dinâmica definida pelo desenvolvimento do processo produtivo. Assim, a complexidade da divisão social do trabalho, ao longo do tempo, tem exigido não só a expansão da escolaridade mínima, mas também a multiplicação dos campos de saber e seu aprofundamento frente às novas relações sociais do trabalho que vão se produzindo. Nesse sentido, as políticas sociais no campo da educação, instituídas pelo Estado regulador, vão ganhando configurações diferentes à medida que às demandas do sistema político-econômico vigente vão se alterando.

Como modalidade da política social, a política educacional é elaborada de acordo com a maneira de conceber a administração da coisa pública, conseqüentemente dos interesses que regem o momento histórico, político e econômico da sociedade. Paulo Martins (2010), então, esclarece que a política educacional é uma política pública social na medida em que se volta para o indivíduo como cidadão, detentor de direitos, e uma política setorial, uma vez que se refere a um domínio específico, no caso, o educacional.

Para compreender os caminhos históricos de surgimento dessa política, recorremos a Neubauer (2015), a qual esclarece que:

É muito recente na história da humanidade a noção de políticas de educação envolvendo complexos sistemas nacionais de ensino (com dezenas de milhões de alunos em salas de aulas, jornadas escolares e currículos claramente definidos) e com

características de: *universalidade* (oferta de determinados níveis de ensino para todos os cidadãos); *obrigatoriedade* (para as faixas etárias e/ou nível de conhecimento determinados socialmente); e *presença e atuação do Estado na garantia do financiamento*, público e/ou privado (existência de recursos para cumprir a obrigatoriedade e universalidade compulsórias) (NEUBAUER, 2015, p. 779, grifos da autora).

Segundo essa autora, o perfil de escola e o papel do Estado no processo de universalização do direito à educação instituem-se a partir da Revolução Francesa, sendo a instrução o instrumento defendido pelos seus líderes de garantia dos princípios de igualdade, liberdade e fraternidade.

Dessa forma, consideravam imprescindível a existência de uma escola a serviço da nação e administrada pelo poder público. Responsável pela integração nacional, agora republicana, eles propõem que a escola deveria ser universal e gratuita. Publicações do período clamam por instrução popular, pública e gratuita, a todos os cidadãos (universal) e atribuem ao Estado o dever de ensinar e prover escolas (NEUBAUER, 2015, p. 780).

Entretanto, as condições concretas de lutas e conquistas sociais só serão criadas com a Revolução Industrial, que se expande, a partir da Inglaterra no século 18, por vários países da Europa, consolidando o crescente processo de urbanização, o crescimento do proletariado no século 19 e a conseqüente defesa da existência de escolas públicas, obrigatórias e leigas para as crianças. No entanto, a luta por esse modelo marcará todo o século 19, e ainda no século 20, o Brasil, assim como o resto do mundo, adentrará com uma enorme massa de analfabetos e sistemas de ensino seletivos e excludentes atendendo a pequenas parcelas da população. É possível afirmar que, entre a Revolução Francesa e o surgimento do Estado de bem-estar social, no início do século 20, foram lentamente sendo consolidados os direitos e garantias universais da cidadania, embora não se pressuponha a concretização de todos os direitos propostos. No caso da educação, um longo caminho vem sendo percorrido no sentido da universalização, da ampliação de obrigatoriedade e de mais anos e níveis de escolaridade (NEUBAUER, 2015).

Os princípios de universalização e de ampliação dos níveis de escolarização da população são definidores da garantia dos direitos de cidadania, assim como da melhoria das condições sociais, econômicas e políticas das sociedades. Assim,

Documentos elaborados em diversas reuniões e conferências internacionais sobre educação, patrocinadas por organismos das Nações Unidas entre o final da Segunda Guerra Mundial e o final do século 20, enfatizam a necessidade de formação plena da criança e do jovem como cidadão conseqüente e responsável. Neles, a educação é considerada elemento essencial para a melhoria dos padrões de emprego, saúde e a construção de sociedades mais democráticas e com maior justiça social. Eles irão influenciar sobremaneira a decisão dos países sobre políticas educacionais a serem

adotadas e propiciar o aparecimento de legislação que transforma seus postulados em direitos e garantias reais e possibilita a defesa dos mesmos pela sociedade (NEUBAUER, 2015, p. 781).

No entender de Pablo dos Santos (2012), a política educacional corresponde a:

[...] toda e qualquer política desenvolvida de modo a intervir nos processos formativos (e informativos) desenvolvidos em sociedade (seja na instância coletiva, seja na instância individual) e, por meio dessa intervenção, legítima, constrói ou desqualifica (muitas vezes de modo indireto) determinado projeto político, visando a atingir determinada sociedade (SANTOS, P., 2012, p. 3).

Considerando a complexidade que envolve a discussão acerca das políticas públicas, entendemos não ser possível, nem é nossa pretensão, esgotar o debate. Mas, trazer elementos que nos ajudam a analisar o objeto em estudo e construir um aporte teórico que dê sustentação à pesquisa. Cumpre ressaltar, também, que “[...] toda política pública possui uma intencionalidade e para compreendê-la, é preciso conhecer a identidade de seus formuladores e o contexto (político, social, econômico e histórico) em que foram elaboradas” (SANTOS, P., 2012, p. 5). No que diz respeito às políticas educacionais brasileiras, elas se apresentam com características de diversos formatos e estão correlacionadas a todos esses contextos. Neubauer (2015) vai pontuar que:

[...] a educação, considerada um dos direitos humanos básicos, será contemplada na maioria das constituições dos países e regulamentada por leis ordinárias que abrangem a gestão e o financiamento do ensino. Assim, as políticas de educação acabam propondo prioridades, princípios, objetivos, normas e diretrizes delineadas em documentos legais. No Brasil, por exemplo, além da garantia da educação obrigatória presente nas constituições desde o início da sua Independência, os sistemas de ensino são organizados por lei nacional única, as Diretrizes e Bases da Educação, que surgem a partir dos anos 1960, e têm norteado as políticas educacionais e estabelecido formas de financiamento, níveis de ensino, gestão e atribuição de responsabilidade dos entes federados, assim como a formação e os processos de seleção dos quadros docentes (NEUBAUER, 2015, p. 781).

A nossa Constituição Federal é, sem dúvida, um exemplo de política constituinte nas diversas áreas e as Diretrizes e Bases da Educação se configuram como políticas regulatórias no âmbito da educação, que o Estado brasileiro adota para dar forma à ação do Estado.

Antes de adentrar na discussão mais específica da política educacional brasileira, resgatamos, ainda, a concepção de políticas públicas para a infância e a adolescência descritas por Frota (2015, p. 790) como “[...] aquelas elaboradas no âmbito da esfera pública com o objetivo de concretizar direitos legalmente firmados e que têm a criança e o adolescente como titulares”. As primeiras legislações e políticas públicas destinadas à infância surgiram entre o

final do século 19 e o início do século 20 e eram norteadas pela doutrina jurídica da situação irregular, visando ao controle do Estado sobre parcela da infância pertencente a famílias pobres e consideradas como abandonadas material ou moralmente. Ainda segundo Frota (2015),

No período pós-Segunda Guerra Mundial, esse quadro começou a se alterar à medida que se disseminaram os princípios da doutrina da proteção integral que concebe a criança como sujeito de direito e não mais como objeto de tutela. Essa doutrina foi introduzida com a Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959) e consolidada na Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989. A convenção foi ratificada por todos os países pertencentes à Organização das Nações Unidas com a exceção dos EUA, e tem como princípios norteadores: a) a não discriminação – os direitos devem ser respeitados e assegurados a todas as crianças sob jurisdição do Estado sem qualquer discriminação; b) o interesse superior da criança – devem prevalecer em todas as práticas levadas a efeito por instituições públicas e privadas os interesses da criança; c) a participação e livre expressão da criança – a criança deve ser ouvida principalmente em processos administrativos nos quais se encontra envolvida; d) a obrigação de implementar – o Estado membro deve adotar todas as medidas administrativas e jurídicas para implementar os direitos previstos (FROTA, 2015, p. 791-792).

Nessa perspectiva, as políticas públicas garantistas, baseadas na doutrina da proteção social integral, consolidam-se nas constituições e leis de proteção de quase todos os países. No Brasil, essa consolidação se deu com a Constituição Federal de 1988 e com o Estatuto da Criança e do Adolescente, instituído em 1990.

Considerando o objeto de estudo desta pesquisa, focamo-nos no direito à educação garantido às crianças, aprofundando as reflexões sobre as políticas educacionais instituídas para esse público. Passaremos a analisar aspectos da gestão pública da educação e das políticas educacionais instituídas no Brasil, em especial aquelas direcionadas à educação infantil em vigor na atualidade.

3.2 As políticas educacionais no âmbito da nova gestão pública

As políticas de educação atuais no Brasil estão estabelecidas com base em dois eixos, considerados como matrizes da legislação e da política educacional brasileira: a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/1996. No entender de Pablo dos Santos (2012), “[...] esses eixos constituem-se de duas estruturas estruturantes”²⁰ da nossa política educacional.

²⁰ O conceito de estrutura estruturante provém de Pierre Bourdieu, referindo-se “[...] a certos elementos presentes na(s) sociedades e que tem como principal característica o fato de seu modo de funcionamento interno condicionar outras estruturas (e indivíduos presentes na sociedade), influenciando todo o campo em que se inserem (SANTOS, 2012, p. 12).

A CF de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, foi elaborada por uma Assembleia Constituinte. Ela representa um marco na história social, política, econômica e de consolidação do Estado democrático de direito no Brasil, estabelecendo o caráter universal das políticas de educação e saúde. A educação é reconhecida como um setor do Estado brasileiro e aparece no Capítulo III, na Seção I – da Educação, e se materializa nos artigos 205 a 214.

Analisando esses artigos, Pablo dos Santos (2012) confirma que neles estão definidas as atribuições do Estado, da família e da sociedade em relação à educação, assim como a materialização dessa política. Também se percebe um caráter geral nas proposições dos artigos, de maneira a abranger as proposições advindas de legislações posteriores à Carta Magna, criando, assim, as estruturas do Estado e definindo o alcance e as condições de existência das políticas regulatórias dela decorrentes. Quanto ao teor político, o autor afirma que a CF de 1988, em relação à educação,

[...] guarda duas características essenciais: a) possui forte caráter liberal no que tange à sua formulação política; b) as proposições referentes à educação, não obstante apontarem para uma série de direitos fundamentais dos indivíduos, ainda assim tocam em elementos de difícil concretização, se considerarmos as características da relação entre Estado e sociedade civil no Brasil (SANTOS, P., 2012, p. 16).

Destacamos não só o caráter de responsabilidade atribuída ao Estado de provedor da educação pública, mas também do caráter de responsabilização (*accountability*), fenômeno observado como tendência mundial, já a partir dos anos 1970, e que consiste, de acordo com Pablo dos Santos (2012, p. 17) em “[...] fazer transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil”. Além de dar a tônica já no artigo inicial do capítulo da educação, reverberará a tendência na LDB e em outras políticas educacionais posteriores. O autor ainda destaca que a CF de 1988, ao direcionar o eixo da educação vinculado com a qualificação profissional, também busca inserir o Brasil no contexto produtivo pela via da educação.

Essa é uma ideia que retoma os princípios da Teoria do Capital Humano, para a qual a educação é o vetor do desenvolvimento econômico, devendo então o Estado adotar uma diretriz de fomento à profissionalização da população, para que isso possa ser garantido (SANTOS, P., 2012, p. 17).

No que tange à educação infantil, temos definido, no quarto inciso do artigo 208, o dever do Estado em garantir atendimento em creches e pré-escolas às crianças de até seis anos de idade. Esse é o principal ganho com relação ao direito à educação legitimado pela primeira vez na CF do Brasil, abrindo caminhos para outras tantas políticas públicas que começam a se amplificar. Para Menezes (2012),

Essa conquista significou mudanças na concepção de educação infantil, deixando de ser vista como “caridade” para a população pobre, passando, ainda que apenas legalmente, para dever do Estado e direito da criança. A partir da Constituição novos olhares foram lançados à educação das crianças pequenas. Estudos, pesquisas e ações da sociedade civil organizada foram dando direcionamentos e organização ao trabalho educativo na infância (MENEZES, 2012, p. 40).

No cenário da política educacional brasileira atual, a LDB, Lei nº 9.394/1996, é a maior de todas as políticas regulatórias. Em sua estrutura, estão definidas “[...] as relações, os acordos e os conflitos que podem se desenrolar no âmbito da educação brasileira” (SANTOS, P., 2012, p. 25). Vale aqui destacar que a LDB, nessas mais de duas décadas de sua aprovação, já sofreu várias modificações em seus artigos. Assim como a CF de 1988, a LDB tem o mesmo direcionamento político de responsabilização (*accountability*), o qual pressupõe que a sociedade civil é a responsável pela fiscalização do cumprimento da lei.

Para Pablo dos Santos (2012), há uma forte influência da Unesco ao trazer para a educação brasileira a educação básica. Nesse sentido, baseando-se em outros estudos, o autor aponta:

[...] tratar-se de uma tentativa de prover de unidade orgânica os níveis de ensino que preparam a entrada do cidadão no mundo do trabalho e na educação superior, como a vinculação entre educação e mundo do trabalho como a noção de que a educação deveria ser dividida em dois setores com finalidades distintas, mas não necessariamente hierarquizadas. Desse modo, concebe-se a educação básica como algo mais do que a preparação para a entrada no nível superior, passando então a ser concebida como etapa crucial no processo de formação humana, o qual se dá em perspectiva de formação continuada, devendo durar toda a vida. Além disso, a educação básica pode ser compreendida com base na leitura da LDB, como um direito subjetivo, o que seguramente expressa a noção de educação esposada pela CF/1988 (SANTOS, P., 2012, p. 34).

Outro aspecto que merece destaque é a vinculação da educação básica ao mundo do trabalho, demonstrando a conformação da classe trabalhadora à subordinação ao modelo econômico vigente e as suas necessidades, configurando, assim, a inserção do Brasil em um processo de reestruturação produtiva global.

Aqui, vale fazer um adendo ao campo político-econômico para melhor entender a influência desses fenômenos nas políticas educacionais instituídas nas últimas décadas no Brasil. Os anos 1980 foram marcados pelas lutas sociais pela reabertura política e redemocratização do país, culminando com a aprovação da nossa Carta Magna. No entanto, dois fenômenos ganharam muita força no mundo e passaram a exercer uma influência muito

forte no campo político-econômico nos países em desenvolvimento, e conseqüentemente, no Brasil: a globalização e o neoliberalismo.

Transcorridos vinte anos de ditadura militar, a sociedade brasileira experimentou, em meados dos anos oitenta, algumas mudanças profundas, representadas de um lado pela abertura política, e de outro lado pela profunda crise econômica, oriunda fundamentalmente do esgotamento do padrão de financiamento da acumulação (dívida externa elevadíssima, recrudescimento do processo inflacionário, estagnação etc.) e das mudanças estruturais por que passava o modo de produção capitalista em nível mundial (GENNARI, 2002, p. 33).

Essas transformações pelas quais passava o modo de produção capitalista expandiram-se em processos de internacionalização e interdependência dos mercados, formando áreas de livre comércio mundial e apoiados na grande revolução tecnológica das décadas finais do século 20, que tem assinalado ao que se denominou de globalização da economia. Esse processo tem uma outra marca hegemônica que caracteriza o estágio do capitalismo globalizado: as ideias neoliberais.

Na América Latina o chamado ideário neoliberal encontrou sua mais acabada expressão e sistematização no encontro realizado em novembro de 1989 na capital dos Estados Unidos, que ficou conhecido como consenso de Washington. As principais diretrizes de política econômica que emergiram abrangiam, segundo Batista (1994), as seguintes áreas: 1) disciplina fiscal; 2) priorização dos gastos públicos; 3) reforma tributária; 4) liberalização financeira; 5) regime cambial; 6) liberalização comercial; 7) investimento direto estrangeiro; 8) privatização; 9) desregulação; 10) propriedade intelectual. Os objetivos básicos das propostas do Consenso de Washington eram, “por um lado, a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de Nação; por outro, o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco. Tudo em nome de um grande princípio: o da soberania absoluta do mercado auto-regulável nas relações econômicas tanto internas quanto externas” (GENNARI, 2002, p. 32).

Monteiro e Bertoldo (2010) esclarecem que a teoria neoliberal se configura como uma reação contra o Estado intervencionista e de bem-estar social, defendida por John Maynard Keynes, que vigorou após o fim da Segunda Guerra Mundial como proposta para a recuperação dos países devastados pela guerra, reinando até o final dos anos 1960. Em meio à instabilidade econômica e a inflação, as ideias de Keynes passaram a ser substituídas pelas ideias neoliberais de Friedrich A. Hayek, as quais começaram a se expandir pelo mundo capitalista a partir dos anos 1980 e se instauraram no Brasil já no início dos anos 1990. Foram elas, por exemplo, que referenciaram a atual LDB, Lei nº 9.394/96, e o PNE, Lei nº 10.172/01 (ROCHA, 2012). Pode-se depreender que o neoliberalismo veio propor uma mudança ao papel do Estado, sustentando a ideia de sucessão ao Estado de bem-estar pelo Estado mínimo, pregando a total liberdade comercial como um princípio de garantia para o crescimento e o desenvolvimento dos países,

fazendo emergir princípios e valores do liberalismo clássico, porém com nova roupagem, para atender às novas configurações do trabalho no regime de acumulação flexível capitalista, explicitada por Harvey (1993):

A acumulação flexível, [...] se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 1993, p. 140).

Nessa perspectiva, a ideologia neoliberal, sustenta a necessidade de “diminuir o Estado e cortar as suas gorduras” (PAULO NETTO; BRAZ, 2009, p. 227). Na verdade, na lógica capitalista, com “a necessidade de um ‘Estado mínimo’, o que pretendem os monopólios e seus representantes nada mais é que um Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital” (PAULO NETTO; BRAZ, 2009, p. 227). Em outras palavras, o neoliberalismo propõe:

[...] desafogar o Estado por meio de reformas em todos os setores e instaurar um Estado mínimo, através da supressão ou redução de direitos e garantias sociais, e, principalmente, por meio do processo de privatização de empresas estatais para a exploração privada e lucrativa. As ideias de privatização são largamente difundidas pelos meios de comunicação, enfatizando a ineficiência e a insuficiência dos setores públicos, se comparados ao sucesso da iniciativa privada (ROCHA, 2012, p. 60).

A aplicabilidade das políticas neoliberais se expandiu por quase todo o planeta e trouxe consigo consequências destrutivas para a economia dos países que a empregaram. Mas, foram nas políticas públicas e sociais em que mais se evidenciou retrocesso, principalmente nas questões do emprego, saúde, moradia e educação.

Caracterizando o seu movimento contemporâneo como globalização, o grande capital quer impor uma desregulamentação universal – que vai muito além da desregulamentação das relações de trabalho. O objetivo declarado dos monopólios é garantir uma plena liberdade em escala mundial, para que os fluxos de mercadorias e capitais não sejam limitados por quaisquer dispositivos (PAULO NETTO; BRAZ, 2009, p. 228).

No Brasil, as políticas neoliberais globalizantes começaram no início dos anos 1990, no governo Collor, dando-se início às reformas de Estado. Iniciaram-se, nesse período, a desregulamentação econômica, a abertura do mercado e a planificação da economia (tentativa de diminuir a inflação galopante) e as tratativas iniciais com as instituições internacionais, principalmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM). Já com o governo FHC, as reformas neoliberais implicaram na desregulamentação econômica, abertura

de mercado, privatizações, adoção de programas de ajustes estruturais e redefinição do papel do Estado na economia, causando, ao contrário do que os defensores de tais políticas alardeavam, recessão econômica, ingresso do capital externo, desemprego, aumento do trabalho informal, conflitos sociais, crise de modelos políticos tradicionais, flexibilização dos direitos trabalhistas, precariedade e, mesmo, desmonte dos sistemas de seguridade social, de saúde e de educação.

Na educação, para Boito Jr. (2007), a substituição do desenvolvimentismo, do período da ditadura militar entre os anos 1964 e 1985, pelo modelo capitalista neoliberal, aliada às dificuldades crescentes do movimento operário e popular na década de 1990, levou ao declínio da escola pública, à privatização do ensino, à conversão da educação em mercadoria e à mudança no perfil da universidade. Como se vê, o projeto neoliberal para a educação não é só privatização, mas também adequação aos mecanismos de mercado, de modo que funcione à semelhança deste, como explicita Neves (2005b):

Historicamente, o capital vem se apropriando da ciência socialmente produzida, assim como da escola enquanto espaço social de sua criação e difusão, tanto para incrementar incessantemente o capital fixo como para extrair da força de trabalho o máximo possível de mais-valia, obtida prioritariamente pela organização intensiva do trabalho, caracterizada pela utilização de métodos racionalizados de controle do processo de trabalho e pela adequação das capacidades intelectuais e comportamentais do trabalhador à nova lógica da acumulação (NEVES, 2005b, p. 23).

Assim, na abordagem neoliberal para as políticas públicas, dentre elas a educacional, são os ditames do capital que imprimem as regras e a orientação principal segue as leis do mercado, restringindo a ação do Estado à garantia da educação básica e deixando os outros níveis sujeitos às leis de oferta e procura.

No Brasil, em linhas gerais, podemos apontar como consequências do neoliberalismo implantado na educação ainda nos anos 1990: a diminuição dos recursos financeiros; a prioridade no ensino fundamental, como responsabilidade dos estados e municípios; a municipalização da educação infantil; a formação menos abrangente e mais profissionalizante; a privatização do ensino; a responsabilização da sociedade civil; a aceleração da aprovação para desocupar vagas, tendo o agravante da menor qualidade; o aumento de matrículas, como jogo de marketing (mais inscrições, sem estrutura efetiva para novas vagas); autonomia apenas administrativa (no que se refere à parte financeira, como infraestrutura, merenda, transporte), enquanto as avaliações, livros didáticos, currículos, programas, conteúdos, cursos de formação, critérios de “controle” e fiscalização continuam dirigidos e centralizados; a busca de produtividade e eficiência empresarial (máximo resultado com o menor custo); modismo da

qualidade total (no estilo das empresas privadas) na escola pública; privatização e precarização das universidades; a elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, determinando as competências da federação, transferindo responsabilidades aos estados e municípios; as parcerias com a sociedade civil (empresas privadas e organizações sociais) (ANDRIOLI, 2002). Além desses, é relevante citar, ainda, os mecanismos de acompanhamento e avaliação da qualidade do ensino presentes na atualidade, a exemplo do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), Prova Brasil, Provinha Brasil, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

Nessas circunstâncias, diante das transformações ocorridas no campo educacional provocadas pelo neoliberalismo e a reestruturação produtiva do capital, as políticas escolares atreladas aos interesses do capital e a ideia de educação formal são vistas como negócio e não mais como bem social. Portanto, como conclui Frigotto (2011),

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

A conjuntura política brasileira a partir do início do século 21 passa por um redirecionamento com a chegada ao governo federal do Partido dos Trabalhadores (PT). O governo petista, iniciado por Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e sucedido por Dilma Rousseff (2011-2016), instituiu-se como um novo projeto de desenvolvimentismo com a adoção de políticas compensatórias, embora tenham optado por uma política de caráter conciliatório, garantindo a continuidade da política neoliberal, em curso, no que se refere à macroeconomia, mantendo-se fiel aos interesses da burguesia capitalista. Para esclarecer, Frigotto (2011) discorre que,

[...] a despeito da continuidade no essencial da política macroeconômica, a conjuntura desta década se diferencia da década de 1990 em diversos aspectos, tais como: retomada, ainda que de forma problemática, da agenda do desenvolvimento; alteração substantiva da política externa e da postura perante as privatizações; recuperação, mesmo que relativa, do Estado na sua face social; diminuição do desemprego aberto, mesmo que tanto os dados quanto o conceito de emprego possam ser questionados; aumento real do salário mínimo (ainda que permaneça mínimo); relação distinta com os movimentos sociais, não mais demonizados nem tomados como caso de polícia; e ampliação intensa de políticas e programas direcionados à

grande massa não organizada que vivia abaixo da linha da pobreza ou num nível elementar de sobrevivência e consumo (FRIGOTTO, 2011, p. 240).

Boito Jr. (2016) classifica a política do governo petista como neodesenvolvimentista da grande burguesia interna, mas que também contemplou setores importantes das classes populares, o que efetivou avanços significativos no plano social. No entanto, o Estado, como afirma Frigotto (2011, p. 245), “[...] em vez de alargar o fundo público na perspectiva do atendimento a políticas públicas de caráter universal, fragmenta as ações em políticas focais que amenizam os efeitos, sem alterar substancialmente as suas determinações”.

Dentre as políticas públicas adotadas no campo da educação básica, entre 2003 e 2016, damos destaques à ampliação do financiamento da educação com a criação do Fundeb, a criação do piso nacional para o magistério da educação básica e os programas de incentivo à formação superior docente; ampliação da oferta e melhoria na educação infantil através dos programas de construção de creches e de formação inicial e continuada de professores; destaca-se, também, a ênfase dada às políticas para a educação de jovens e adultos, para a educação escolar de indígenas e afrodescendentes, assim como alterações nas concepções e práticas das políticas de educação no campo. No âmbito da educação infantil, políticas regulamentadoras importantes foram efetivadas, como veremos mais adiante.

Com o golpe de Estado²¹ ocorrido em 2016 no Brasil, “[...] novas coalizões de poder foram estabelecidas, o que permitiu interromper, suprimir e redirecionar políticas, programas, projetos e ações governamentais que estavam em curso, desde 2002, nos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT)” (AGUIAR, 2020, p. 619).

Para essa autora, a mudança de rumos pode ser simbolizada com a Emenda Constitucional 95/2016, de modo macro, conhecida como a PEC dos Gastos, principal medida econômica do governo Michel Temer. Na sequência, e mais específico para a educação, ao longo das gestões dos presidentes Michel Temer e Jair Bolsonaro, novas políticas educacionais foram traçadas, em especial pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), com repercussões nos sistemas e redes de ensino. Sobressaíram-se medidas

²¹ Numa articulação complexa de diversos interesses, liderado pelo campo oposicionista neoliberal ortodoxo dirigido pelo capital internacional e pela fração da burguesia brasileira, a ele integrada, tramado em meio às contradições existentes no interior da base governista, com o apoio das diversas instituições estatais (Polícia Federal, Ministério Público, Judiciário e Legislativo) e da grande mídia nacional, instituiu-se um processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, iniciado em dezembro de 2015 e finalizado com o seu impedimento definitivo, em agosto de 2016. Pelas circunstâncias, meios e forma em que foi articulado e executado, sem a real comprovação de crime de responsabilidade, tem se denominado pelo governo derrotado, apoiadores e pelas forças progressistas e de esquerda como um “golpe de Estado branco”.

relacionadas à educação básica, como a aprovação da Base Nacional Comum Curricular da Educação Infantil e do Ensino Fundamental e da Base Nacional Comum Curricular do Ensino Médio. Além dessas iniciativas que atingiram a organicidade da educação básica, mais recentemente foram exaradas medidas que impactam a formação dos profissionais da educação básica no ensino superior. O MEC homologou o Parecer CNE/CP nº 22/2019, do Conselho Nacional de Educação (CNE), que atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica, denominada BNC-Formação (AGUIAR, 2020).

Essas políticas públicas têm suscitado inúmeras críticas da comunidade científica, entidades sindicais e amplos segmentos da sociedade pelos impactos que provocarão a curto, médio e longo prazos, “[...] configurando-se como uma contra-reforma da educação no País”, complementa Aguiar (2020, p. 620).

Os rumos políticos do país nos últimos anos representam uma guinada de concepções, seguindo para um direcionamento ultraliberal do papel do Estado. Conforme Azevedo e Oliveira (2020),

[...] o fortalecimento de coalizão política capitaneada pela ultradireita e aliada a forças neofacistas passou a conduzir o Governo a partir de 2016, o que vem significando relegar as políticas sociais assim como políticas públicas em geral, sobretudo aquelas de maior pendor social. Nesse quadro é que se situam bloqueios ao desenvolvimento do PNE e de seus correlatos nos estados e municípios. Em contrapartida, medidas de política têm sido adotadas, aproximando cada vez mais a educação dos interesses privados, e de condição de mercadoria, segundo as bases de uma concepção ultraliberal que tem tomado o neoliberalismo como a nova razão do mundo (AZEVEDO; OLIVEIRA, 2020, p. 629-630).

Nessa linha, a reformulação da educação implementada desde os anos 1990, fruto da política neoliberal e imbuída por princípios de descentralização e democratização, que estabelece parâmetros para a relação entre Estado e sociedade, no que concerne à governabilidade, revela-se ainda como processos de padronização crescente e regulação dos sistemas educacionais, traduzidos na outorga da União de avaliar, fiscalizar e conceber as políticas para a educação. Para Krawczyk (2009),

[...] a regulação, cujo propósito é o de manter a governabilidade necessária para o desenvolvimento do sistema, refere-se a um ordenamento normativo, historicamente legítimo, que medeia as relações entre Estado e sociedade, que busca a solução de conflitos e a compensação dos mecanismos de desigualdade e de exclusão próprios do modo de produção capitalista. Esses ordenamentos supõem uma concepção de

organização social, política e econômica, a partir da qual se definem responsabilidades e competências do Estado, do mercado e da sociedade (KRAWCZYK, 2009, p. 99).

Do ponto de vista da gestão pública, as reformas na administração pública, em curso desde a década de 1990, desencadearam modelos próprios de gestão educacional. Azevedo e Oliveira (2020) destacam os padrões de regulação, decorrentes das orientações da política neoliberal que se espalham pelo mundo capitalista dos anos 1990, em diante, com importante centralidade na educação pública dos países, constituindo-se em um modelo gerencial de gestão.

Esses padrões, no geral, preconizam não somente a democracia política, na medida em que defendem a diminuição do Estado, significando a progressiva supressão dos direitos sociais, cujas políticas são delegadas ao mercado. Portanto, têm trazido para as instituições públicas, para os sistemas de ensino e para as escolas modelos de gestão que são próprios das empresas privadas – conhecidos como a Nova Gestão Pública – ou práticas gerencialistas. O estímulo à competição e à meritocracia como valores, o sistema de bonificação, a avaliação por resultados são algumas de suas características, que acentuam o individualismo e, portanto, dificultam a participação e a gestão democrática, trazendo o controle social para a perspectiva do controle das instituições pelo Estado (AZEVEDO; OLIVEIRA, 2020, p. 625).

Parente e Villar (2020) ratificam que esses modelos se embasam na Nova Gestão Pública (NGP) e, posteriormente, na Pós-Nova Gestão Pública (PNGP) e são influenciadas pelas tendências globalizadoras, de modo que “[...] os sistemas educacionais foram adaptando-se a uma nova realidade, legitimando uma ‘agenda global estruturada para a educação’ (DALE, 2004, p. 426), convergindo as diretrizes e as legislações educacionais em diversos países para modelos educacionais padronizados” (PARENTE; VILLAR, 2020, p. 1-2).

Entendemos ser importante também adentrar nessa discussão pelo fato dessas formas de gestão estarem muito infundidas na concepção das políticas públicas e nos direcionamentos do papel e das funções do Estado na condução e execução dessas políticas. Para Cóssio (2018, p. 67), analisar a gestão pública “[...] é analisar o Estado e sua configuração, o que remete ao papel por este assumido historicamente, em diferentes contextos. No momento atual, implica buscar compreender as suas transformações como parte da reorientação do modelo de globalização neoliberal”. Parente e Villar (2020) alegam que:

A NGP surge como uma estratégia de renovação do setor público promovida por meio de reformas que englobavam a desregulamentação, descentralização e flexibilização organizacional (MOLLER; SKEDSMO, 2015). As políticas públicas educacionais implementadas a partir da NGP objetivaram a redução do gasto público e da estrutura burocrática, estimulando a competitividade e a mercantilização dos serviços públicos. Apesar de haver um relativo consenso nas diretrizes da NGP implementada em vários países do mundo, resultando na consolidação de novas maneiras de pensar a

administração pública, outros autores, como Oliveira (2015), consideram que a NGP não é homogênea.

No que se refere à PNGP, a literatura destaca que a sua relação com a NGP ainda não é suficientemente clara, tendo em vista a divergência de opiniões que não explicitam se houve uma ruptura ou uma continuidade doutrinal (GYÖRGY; ROSTA, 2015). Alguns pesquisadores informam que ainda faltam elementos capazes de mostrar que a PNGP surge como uma reação à NGP, desconstruindo as reformas por ela implementadas (PARENTE; VILLAR, 2020, p. 3).

Buscando aprofundar mais tais conceitos, recorreremos a outras pesquisas das quais destacamos Motta (2013), Cavalcante (2018; 2019), Cóssio (2018), Oliveira, D. (2015), Velez e Ortiz (2016) e Ball (2018). Percebemos que não há consenso entre os pesquisadores, conforme nos alerta Parente e Villar (2020), quanto ao espaço temporal de existência de cada uma delas, assim como sobre a abrangência de cada vertente e ainda sobre a nomenclatura. Há autores que tratam a Nova Gestão Pública como sinônimo de Nova Governança Pública, enquanto outros consideram o termo “governança” como elemento novo que justamente preconiza a Pós-Nova Gestão Pública. Cavalcante (2018, p. 17) vai nessa linha, destacando “[...] a convergência da gestão pública atual com o tema da governança, que, em diferentes formatos, consegue agregar parte significativa de princípios e diretrizes mapeados na literatura e na prática governamental contemporânea, também denominado de pós-NGP”. Caminhando por percurso mais comparativo entre os dois modelos, Vélez e Ortiz (2016 *apud* PARENTE; VILLAR, 2020) vão apontar que:

[...] o ponto central que delimita as diferenças entre a NGP e a PNGP pode ser a perspectiva da relação entre Estado e mercado. Enquanto a NGP desenvolveu mecanismos gerenciais a partir de uma “matriz mercadocêntrica”, associada à gestão empresarial no setor público, a PNGP reformulou a concepção weberiana de “matriz estadocêntrica”, baseada na construção de uma agenda pública intervencionista, mais convergente com o modelo de bem-estar social (VÉLEZ; ORTIZ, 2016 *apud* PARENTE; VILLAR, 2020, p. 7).

Nessa perspectiva, Cavalcante (2018), ao argumentar sobre a complexidade e dinamismo das ditas reformas e das mudanças trilhadas pela administração pública, infere que a literatura que tem analisado o PNGP “[...] converge para a percepção de que os princípios e as diretrizes que vêm norteando as práticas de gestão constituem um processo mais de continuidade e incrementalismo do que propriamente ruptura com o paradigma anterior” (CAVALCANTE, 2018, p. 19).

Tentando focar na análise da instituição desses modelos no Brasil, pela leitura de alguns estudiosos, a Nova Gestão Pública instaura-se em meados da década de 1990, no então governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Conforme nos indica Cavalcante (2019),

No caso nacional, esses processos reformistas foram muito influenciados pelas propostas presentes no Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRAE) de 1995, fundamentado em princípios da NGP ou *New Public Management* (NPM) (Abrucio, 2007). Durante o primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, foi criada uma pasta específica para liderar a reforma administrativa (Ministério da Administração Federal da Reforma do Estado - Mare). Cardoso nomeou um ex-ministro da Economia para administrar o programa, Bresser Pereira, que se baseou nas experiências anglo-saxônicas para propor que as regras da gestão pública fossem mais flexíveis como estratégia de aprimorar o desempenho do setor público brasileiro. O programa visava a:

- Aumentar a governança do Estado, entendida como sua capacidade administrativa para governar eficaz e eficientemente, voltando os serviços públicos aos cidadãos;
- Limitar o papel do Estado a funções essenciais;
- Descentralizar quase todas as políticas para os Estados e municípios;
- Transferir parte da União para as políticas regionais dos Estados, a fim de promover a cooperação entre eles (CAVALCANTE, 2019, p. 3).

Como se vê, a reforma gerencial implantada pelo modelo da NGP, no Brasil, visava adotar no setor público o modelo organizacional das grandes corporações da iniciativa privada, buscando inserir na raiz do sistema público “[...]conceitos e práticas voltados a eficiência, eficácia, competitividade, administração por objetivos, meritocracia e demais concepções oriundas de um meio em que a finalidade é a obtenção de lucro e que, portanto, dispensa pouca atenção para as finalidades sociais” (CÓSSIO, 2018, p. 68). A autora ainda acrescenta que “[...] o contexto da NGP comporta e promove uma forma de gestão que, entre outras medidas, adota a celebração de parcerias público-privadas (PPPs) enquanto configuração das políticas públicas, entre as quais inserem-se as de educação” (CÓSSIO, 2018, p. 68).

Parente e Villar (2020, p. 13) vêm esclarecer que tanto a NGP como a PNGP se legitimam no Brasil por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), que estabelece, em seus artigos 10 e 11, “[...] as atribuições de estados e municípios, responsabilizam os entes federados pela oferta de toda a Educação Básica”. Para os autores, “[...] a legislação reforça tanto a ideia de responsabilização dos estados e municípios (NGP), como a de estímulo à administração conjunta em regime de colaboração (PNGP)” (PARENTE; VILLAR, 2020, p. 13).

Dalila Oliveira (2015), por sua vez, destaca a ênfase na avaliação no âmbito das políticas federais, dando verdadeira propulsão nos sistemas de avaliação, considerando a variedade de programas e testes criados internamente, além de programas de avaliação externa que o Brasil passou a participar, destacando a Prova Brasil e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), que integra o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), além da participação no *Programme for International Student Assessment* (Pisa). Incluímos, aqui, a Provinha Brasil, além dos

programas elaborados no âmbito de alguns estados e municípios brasileiros. Dalila Oliveira (2015) também destaca o quanto esse sistema racional tem se impregnado do nível central até o nível local, aparecendo muito explicitamente na postura de diretores escolares de adesão aos programas de classificação por rendimento.

Em recente pesquisa realizada com diretores de escolas públicas de cinco estados do país se constata a forte preocupação dos mesmos em orientar sua gestão para o cumprimento das metas de eficiência definidas com base no Ideb. (OLIVEIRA; VIEIRA, 2014). Porém, essa persistência é ainda mais explícita em certos elementos centrais que determinam a estrutura da educação e programas de amplo alcance, tais como o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), mesmo tendo ambos sido adequados, e em outros casos em que sofreram aperfeiçoamentos, como o sistema de avaliação da educação básica e superior (OLIVEIRA, D., 2015, p. 635).

Essa análise de conjuntura aponta a força com que a política econômica neoliberal se finca no Brasil. As reformas foram a tônica do governo em toda a década de 1990, de modo muito contundente e sectário. A partir de 2003, com a chegada do governo petista ao poder, um governo com viés de esquerda, a perspectiva era que houvesse um rompimento com esse movimento. No entanto, contraditoriamente, ele persistiu nas instituições e nas políticas estatais. Para Dalila Oliveira (2015, p. 636), “[...] as disputas no interior do próprio governo resultaram em uma política educacional pendular e ambígua”. Para a autora, ao tempo em que desenvolveram importantes programas de inclusão social, acolhendo setores historicamente excluídos, também corresponderam as demandas dos setores privados empresariais. Cavalcante (2019, p. 4) concorda que, no período, “[...] o debate sobre reformas administrativas perde fôlego, ao menos no discurso oficial”, mas destaca que,

Isso não significa dizer que o governo federal virou de costas para o que ocorria no debate e nas práticas contemporâneas de gestão pública (Cavalcante e Camões, 2017). Nesse período, algumas iniciativas dos governos anteriores continuaram sendo adotadas, como a intensificação da descentralização da política social para os governos locais, algumas privatizações dos serviços públicos, reforma da previdência em 2003, bem como o foco em desempenho e resultados. O governo petista também iniciou um processo de reestruturação da burocracia federal, baseado no aumento quantitativo de pessoal e na diversificação de carreiras, com forte discurso de fortalecimento do Estado (Cavalcante e Carvalho, 2017). Além disso, as políticas de ampliação da participação social, a transparência e a avaliação/monitoramento de políticas públicas foram valorizadas nos mandatos do PT (CAVALCANTE, 2019, p. 4).

A partir de 2013, com a intensificação da crise econômico-política no país, Azevedo e Oliveira (2020, p. 630) apontam que volta à cena “[...] o protagonismo de velhas e novas forças conservadoras, representadas sobretudo por elites neoliberais e neoconservadoras, que,

derrotadas nas eleições de 2014, orquestraram o golpe institucional contra a presidenta Dilma Rousseff, em 2016”. Baseados em Boito Jr. (2016), Azevedo e Oliveira complementam:

Desde então, muitos dos projetos que estiveram em disputa, dentre eles os voltados a favorecer o aprofundamento de uma regulação ultraneoliberal, passaram a encontrar terreno fértil à sua implementação. Michel Temer (na condição de vice de Dilma Rousseff) ao assumir a Presidência da República, em nova coalizão política, abriu os caminhos que possibilitaram o atendimento de interesses das classes empresariais, segundo ditames da citada regulação (AZEVEDO; OLIVEIRA, 2020, p. 630).

No governo de Temer (PMDB), vimos acontecer um conjunto de mudanças na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com a realização da reforma trabalhista, intensificando a precarização da força de trabalho em nome das novas exigências dos processos produtivos do capitalismo, esfacelando direitos historicamente conquistados, e a EC nº 95/2016 (PEC do Teto de Gastos), cuja justificativa era uma atuação do Estado para conter a crise e o déficit estatal, estabelecendo um novo regime fiscal e limitando os gastos do Governo Federal por 20 anos (AZEVEDO; OLIVEIRA, 2020). Tal medida restringe significativamente os recursos para as políticas sociais e atinge diretamente o PNE 2014-2024, impossibilitando o cumprimento de muitas das suas metas e estratégias em todos os níveis de ensino, em especial na educação infantil, que se encontra ainda muito distante da universalização e de oferta com a devida qualidade.

Cóssio (2018) assevera que a reforma do Estado e seus desdobramentos são perceptíveis ainda nos currículos e práticas pedagógicas homogeneizadas, como na reforma do ensino médio, ocorrida em 2016, e na atual BNCC, tanto do ensino médio quanto a da educação infantil e ensino fundamental, de modo que há um condicionamento direto às avaliações em larga escala, incentivo à ampliação da *performance*, medidas pela produtividade de professores, alunos, gestores, tendo em vista um tipo particular de qualidade na educação estipulada para a eficiência. Nessa linha, Lobo (2020), traz que:

Na BNCC, por exemplo, a ênfase é dada às competências e habilidades desenvolvidas no processo de aprendizagem. Busca-se uma padronização, em nível nacional, de conteúdos, avaliações e da cultura vinculada à escola. Nas Bases, 60% do conteúdo tem caráter nacional e 40% está aberto à cultura local. No entanto, como vincula os conteúdos e objetivos a avaliações periódicas (PISA, ENAMEB, ENAD, Prova Brasil, etc.) é quase certo que o foco será dado aos conteúdos gerais, sob pena de queda do desempenho das escolas que destinarem os 40% para conteúdos referentes à cultura local. A partir desse sistema de avaliações padronizado e massificado se estabelecem rankings entre escolas, professores e alunos e se solidifica o ideal concorrencial/meritocrático uma vez que se ignora as diferenças sociais dos diversos sujeitos do processo educativo e se responsabiliza o indivíduo pelo sucesso ou fracasso de seu percurso (LOBO, 2020, p. 7).

Outros elementos que configuram forte influência em todo esse processo de reformas no campo das políticas neoliberais são os organismos multilaterais. Cóssio (2018), a esse respeito, afirma que:

A influência dos organismos internacionais, especialmente do Banco Mundial, na elaboração das políticas para a educação no país e, portanto, a “governança transnacional”, pode ser evidenciada pela quantidade e pelo conteúdo dos documentos produzidos. Ao analisar o documento “Aprendizagem para todos: estratégia de educação 2020 do Grupo Banco Mundial/2011”, voltado para os países em desenvolvimento, foi possível perceber a focalização das políticas curriculares na questão da “aprendizagem para todos”. O que significa, segundo o documento, que todas as crianças e jovens adquiram conhecimentos e habilidades de que necessitam para terem uma vida saudável, produtiva e para obterem um emprego significativo. Apresenta como pilares da estratégia: investir antecipadamente, investir de forma inteligente, investir para todos (CÓSSIO, 2018, p. 71).

Nóvoa (2008) alerta-nos para as três grandes tendências de privatização da escola pública: a escola em casa (*home schooling*); os cheques-estudos (*educational vouchers*) e as escolas *charter* (*charter schools*). “De alguma maneira, essas grandes tendências se manifestaram na realidade brasileira, pelo menos como propostas de alguns setores, sendo que a adoção de escolas por empresas ou mesmo a parceria entre elas foi estratégia largamente usada na década de 1990” (OLIVEIRA, D., 2015, p. 633). Essas tendências têm ganhado força com a chegada ao poder de grupos ultraliberais, após 2016, e, quando em vez, tentam encontrar terreno fértil para se firmar como política. Roselane Fátima Campos (2020) sinaliza que em vários países da América Latina, assim como no Brasil, a privatização da educação infantil vem se acelerando, com alguns governos municipais articulando o atendimento público com estratégias privatizantes, tais como “parcerias” com organizações sociais (OS) privadas (do tipo filantrópico), creches domiciliares e comunitárias, compra de vagas em escolas “particulares” (*vouchers*), “apostilamento”, presença de fundações empresariais (“nova filantropia”) na elaboração dos projetos pedagógicos e formação continuada de professores, subcontratações para oferta de vagas e transferência de gestão de creches públicas para o setor privado.

Assim, vemos como no âmbito da gestão das políticas públicas o Estado tem cada vez mais absorvido os ditames neoliberais e cumprido sumariamente sua agenda de desmonte. Concordamos com Ball (2018) quando esclarece que:

O próprio estado está cada vez mais disperso e, em alguns aspectos, menor, à medida que transfere o foco da provisão do setor público para um papel de terceirização, contratação e monitoramento, do remo à direção, mas também é, ao mesmo tempo, mais extenso, intrusivo, vigilante e centralizado – a dualidade da metagovernança. Em particular, como já foi assinalado, a esfera da “política econômica” é grandemente expandida e o estado é cada vez mais proativo na promoção da competitividade, do

empreendimento e do empreendedorismo – coletivo e individual – na educação e em outros lugares (BALL, 2018, p. 4).

Ball (2018, p. 12) ainda destaca as mudanças concomitantes dos papéis e da estrutura do Estado, de modo que, “[...] cada vez mais, Estados são monitores, contratantes e definidores de metas, em vez de responsáveis pela prestação de serviços. O Estado torna-se regulador e criador de mercado em uma complexa rede de relações com um conjunto diversificado de atores e de organizações”, configurando e reconfigurando seus modelos de governança.

A partir da compreensão das características da gestão da educação e das políticas educacionais brasileiras, seguimos nossa análise, adentrando em algumas políticas específicas implementadas para a educação infantil a partir da promulgação desta como direito de todas as crianças de 0 a 6 anos pela CF de 1988 e reiterada e regulamentada pela LDB em 1996.

3.3 A regulamentação da educação infantil no Brasil

O processo de globalização da economia e as políticas neoliberais instituídas para os países em desenvolvimento, a partir da década de 1990, foram se alastrando por todas as áreas sociais, buscando minimizar a participação do Estado, efetivar os cortes em educação e gastos com programas sociais, de modo a atender aos ditames do capital internacional. Tais direcionamentos afetam e reorientam os serviços de educação e cuidado infantil com novas imposições e tendo como principais protagonistas dessa reorientação os organismos multilaterais (BM, FMI, Unesco etc.).

Rosemberg (2002) indica que esses organismos multilaterais já vinham, em passado recente, incorporando seus direcionamentos no Brasil e continuam dando as cartas no presente atual. “A partir dos anos de 1970, essa influência proveio, especialmente, da Unesco e do Unicef; a partir dos anos de 1990, a maior influência provém do BM” (ROSEMBERG, 2002, p. 29). Para essa autora,

As influências do BM na EI brasileira a partir da administração FHC se fazem sentir através de dois eixos complementares: o da reforma educacional geral que, entre outras medidas, preconizou, em seu início, a prioridade absoluta de investimentos públicos no ensino fundamental; o da retomada da proposta de programas “não formais” a baixo investimento público de EI para crianças pequenas pobres (ROSEMBERG, 2002, p. 42).

No entendimento de Lemos (2020), os modelos de atendimento propagado pelas organizações multilaterais, são decorrentes da racionalidade economicista e se materializam por

meio de assessoria, financiamento de pesquisas, orientações técnicas, empréstimos condicionados a reformas ou implantação de políticas, desenvolvimento de projetos locais, entre outras formas, alinhados à “[...] expansão pela via da redução de custos, por meio de rearranjos no provimento do atendimento, dentre os quais se destacam: creche domiciliar, programas ‘alternativos’, professores leigos, espaços improvisados, material pedagógico improvisado e recursos da própria comunidade” (LEMOS, 2020, p. 152), em uma lógica de compensação, prevenção e baixo custo.

Nesse sentido, a educação infantil que acabava de nascer como direito universal das crianças, inserido no âmbito da educação, já começava a sofrer os primeiros impactos. Os direcionamentos da política neoliberal, através do BM, chegaram atropelando o percurso brasileiro na construção de uma educação infantil democrática. Ao tempo que ganha o *status* de primeira etapa da educação básica, não é considerada, a princípio, como etapa obrigatória, nem prioritária na política de fundos instituída, a princípio.

É no contexto de uma análise economicista que o BM estabeleceu o ensino fundamental como o nível no qual deveriam se concentrar os recursos públicos, pois, de acordo com os argumentos do BM na época, as taxas de retorno do investimento público no ensino fundamental seriam maiores que em outros níveis de ensino (ROSEMBERG, 2002, p. 42).

O foco dos investimentos passou a ser o ensino fundamental, entre 1996 e 2007, em detrimento das demais etapas, com direcionamento para a descentralização das políticas através dos processos de municipalização, adoção de processos de privatizações, desregulamentação e controle do Estado através dos currículos nacionais e avaliação de resultados, na vertente da governança pública.

Foi nesse cenário que começaram a ser traçadas as primeiras políticas regulamentadoras com caráter mais prescritivo, voltando-se à própria operacionalização da educação. Nesse leque entram os decretos presidenciais, portarias, resoluções, pareceres dos órgãos do Ministério da Educação, como Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, como também do Conselho Nacional da Educação, prescrevendo como serão executadas as regras normativas ou as disposições legais contidas no processo de regulação da educação nacional (MARTINS, V., 2002).

A partir da CF (1988), marco legal inicial de todo o processo, do ECA (1990) e da LDB (1996), surgiram os primeiros documentos norteadores para a educação infantil no Brasil. Ressalta-se, nessa dinâmica histórica, os esforços do movimento de defesa da creche e da pré-escola, através da Coordenação Geral de Educação Infantil (Coedi) do MEC, em que se

produziram estudos e discussões objetivando subsidiar uma política nacional de educação infantil, resultando num conjunto de cadernos publicados pela Coedi, que tinham como marca as “carinhas” em suas capas. As “**carinhas**” foram resultado do debate fecundo produzido por especialistas e profissionais da área e se tornaram referência para a EI no fazer pedagógico e como material de estudo, à época (VASCONCELLOS; AQUINO; LOBO, 2003). Ainda da década de 1990, pontuamos os documentos: **Subsídios para Credenciamento e Funcionamento de Instituições de Educação Infantil**, publicado pelo MEC em 1998, com o objetivo de estabelecer as normas para a regulamentação das escolas de educação infantil, assim como destacar a importância da organização dos espaços para o desenvolvimento das crianças e dos adultos que neles convivem; o **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil** (1988); e as primeiras **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**²² (1999). Quanto a estes dois últimos,

Em 1998, foi elaborado o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI) no contexto da definição dos Parâmetros Curriculares Nacionais que atendiam ao estabelecido no art. 26 da LDB em relação à necessidade de uma base nacional comum para os currículos. O RCNEI consiste num conjunto de referências e orientações pedagógicas, não se constituindo como base obrigatória à ação docente. Ao mesmo tempo em que o MEC elaborou o RCNEI, o Conselho Nacional de Educação definiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – DCNEI, com caráter mandatório. De acordo com a Resolução nº 1 de 7 de abril de 1999, no seu art. 2º “essas Diretrizes constituem-se na doutrina sobre princípios, fundamentos e procedimentos da Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que orientarão as instituições de Educação Infantil dos sistemas brasileiros de ensino na organização, articulação, desenvolvimento e avaliação de suas propostas pedagógicas” (BRASIL, 2005b, p. 13).

O Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil (RCNEI) foi publicado em três volumes. Apesar de não possuir caráter compulsório, alguns pesquisadores viam um caráter prescritivo, uma vez que visava fomentar as propostas curriculares para a EI com vistas à “qualificação”. Autores críticos ao RCNEI, como Kuhlmann Jr. (2003), Arce (2001), entre outros, destacam a falta de articulação e descontinuidades nas publicações oficiais, assim como com os debates em curso acerca das propostas e projetos junto aos pesquisadores nacionais. Há críticas também em relação à organização do currículo, que segue uma orientação baseada na proposta espanhola. Nesse sentido, vale lembrar que o RCNEI foi lançado no contexto das reformas educacionais executadas no governo FHC, portanto, carregado pelas influências externas. Há de se destacar também as incongruências quanto às concepções teórico-

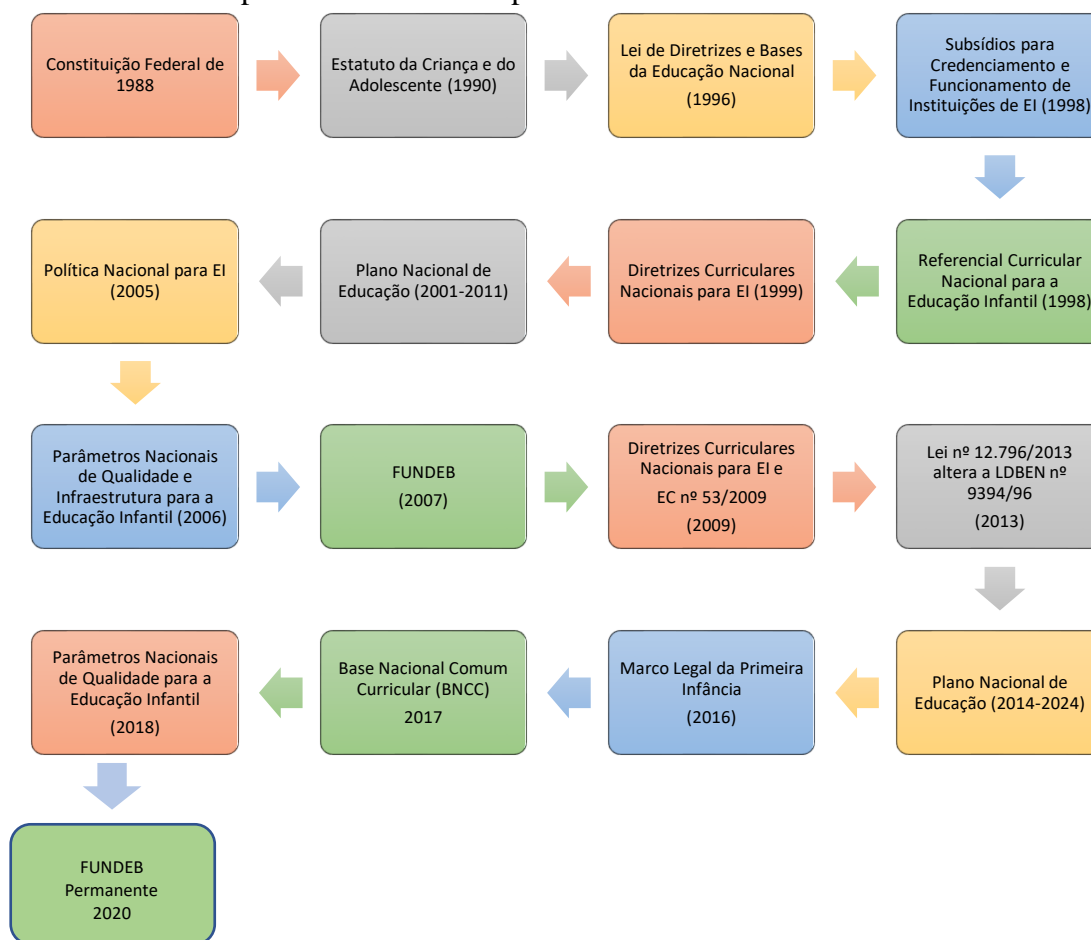
²² As primeiras Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) foram publicadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) em 1999 e revisadas em 2009. Nos atentaremos, mais adiante, a esta última versão, posto que estão em vigor no atual momento e incorporam os avanços presentes na área.

metodológicas e direcionamentos do trabalho pedagógico. No entanto, esses documentos foram amplamente divulgados e distribuídos e, por muito tempo, referenciaram as práticas nas escolas infantis do país.

Ao longo das duas primeiras décadas dos anos 2000, diversos outros dispositivos legais e outros documentos oficiais, envolvendo a EI, foram sendo criados. Consequentemente, foram produzindo impactos no que se refere ao acesso, atendimento, infraestrutura, currículo e busca de consolidação de uma identidade e concepção de educação e cuidado de crianças de 0 a 5 anos. Esses documentos carregam contribuições de diversos especialistas, pesquisadores e entidades ligadas à questão da primeira infância. Também correspondem às tendências e aos acordos internacionais firmados, como a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (CDC), ratificada pelo Brasil em 1990, e, mais recentemente, a Declaração de Incheon²³, aprovada em 2015 no Fórum Mundial de Educação ocorrido na cidade de Incheon, na Coreia do Sul (BRASIL, 2018).

²³ A Declaração de Incheon deu origem ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 4. À Unesco foi confiada a liderança da Coordenação da Educação 2030 por meio de orientação e apoio técnico e na elaboração do Marco de Ação da Agenda da Educação 2030, que estabelece uma nova visão para a educação para os próximos 15 anos e assim dispõe em suas Metas 4.2: “Até 2030, garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na Primeira Infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que estejam prontos para o ensino primário”; e 4.a “Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos” (BRASIL, 2018).

Figura 1 – Percurso linear dos Marcos Legais e dos principais documentos oficiais instituídos para a EI no Brasil a partir da CF de 1988 até 2020



Fonte: elaborada pela autora (2021).

O **Plano Nacional de Educação (PNE)** 2001-2011 é também um marco significativo para a educação nacional. Com validade de dez anos, o PNE foi instituído através da Lei nº 10.172 de 2001. Respaldo na CF e na LDB, o PNE foi fruto de um longo debate com a sociedade civil organizada, entidades ligadas à área da educação, Congresso Nacional e governo. Constituía-se como um instrumento da política educacional no qual se estabelecia objetivos e metas para todos os níveis e modalidades de ensino, para a formação e valorização do magistério e para o financiamento e a gestão da educação. O PNE teve sua elaboração pautada nas políticas que vinham sendo implementadas pelo MEC sob a orientação dos ditames da economia mundial e em consonância com os compromissos internacionais firmados pelo Brasil. O plano continha um total de 295 metas, sendo 26 delas no campo da EI. Sofreu duras críticas pelo direcionamento neoliberal e, principalmente, pela sua inocuidade, pois não garantiu correspondência entre metas e previsão orçamentária que assegurasse o seu cumprimento.

É visível a disparidade entre o que está previsto na lei e o que acontece na realidade nas instituições de ensino e nos diversos segmentos educacionais, em especial, na educação infantil. A amplitude do Plano Nacional de Educação na letra da lei é inegável, mas o seu distanciamento da real política educacional do país é muito grande. Um dos graves problemas deste plano, responsável pelo seu “fracasso” é a falta de previsão orçamentária do próprio PNE para sustentar as ações previstas. Foram lançadas 295 metas sem quantificar quanto seria necessário para a implementação de cada ação, o que vai refletir no baixo índice de cumprimento das metas. Outro grande problema é que o plano não inclui mecanismos de acompanhamento e avaliação permanentes, o que sinaliza a falta de planejamento organizacional e gerencial do PNE (MENEZES, 2012, p. 46).

A educação infantil, ainda se constituindo como política pública educacional, destituída de financiamento da União para execução das metas propostas, viu muitas delas serem realocadas para o PNE seguinte.

Conforme Isabel Cristina Silva (2013), no período de 2003 a 2005, em um processo que contou com a participação de diversos atores estatais e não estatais, foi elaborado o documento **Política Nacional de Educação Infantil: pelos direitos da criança de zero a seis anos à educação**, publicado em 2005 pelo MEC. A Política Nacional de Educação Infantil (PNEI) não se apresentava enquanto lei, mas como um documento orientador em que estão postas as diretrizes para orientar a política educacional voltada para crianças de até 6 anos. Também apresenta um conjunto articulado de objetivos, estabelece as metas que devem ser alcançadas no curto prazo, as estratégias de ação e as recomendações orientadas para a equipe educacional e as instituições de EI.

Fazemos menção também aos **Parâmetros Nacionais de Qualidade e Infraestrutura para a Educação Infantil**, publicados em 2006, privilegiando a organização das escolas infantis e a arquitetura para um atendimento de qualidade às crianças de 0 a 6 anos. Nunes, Corsino e Didonet (2011) atestam que:

Na área da educação infantil, o MEC editou parâmetros de infraestrutura e parâmetros de qualidade para a educação infantil, que orientam as ações dos municípios e que, por serem metas do PNE (metas 2 e 19 do capítulo Educação Infantil), têm força de lei. Na medida em que estes são aplicados, a qualidade tende a melhorar, desde a creche até a pré-escola, mas a prática não é necessariamente subsidiária da melhor orientação. É notório que as creches, seja no âmbito da Assistência, seja no da Educação, apresentam qualidade bem inferior às pré-escolas, e melhorar sua qualidade constitui o principal desafio dos sistemas de ensino, paralelamente à promoção de sua expansão (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 42).

Na pesquisa de Menezes (2012, p. 43), fica evidente o quanto essas prerrogativas de qualidade ainda estão longe da realidade de muitas crianças: “Infelizmente este documento não

faz parte do contexto real de muitos municípios, pois ainda temos, em 2012, instituições de educação infantil funcionando em casas, garagens e galpões adaptados com divisórias de madeirite”. Continua a autora, alertando da omissão de governo e sociedade civil organizada: “[...] os Conselhos Municipais de Educação estão omissos a esta situação, os Colegiados Escolares, quando existem, desconhecem o seu papel e os governos continuam deixando este segmento educacional em último plano” (MENEZES, 2012, p. 43).

Em 2018, os referidos parâmetros foram atualizados e sistematizados em um único volume, com a seguinte justificativa:

A primeira publicação dos documentos *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil – Volumes 1 e 2* e *Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil – Volumes 1 e 2* foi feita em 2006, com o objetivo de estabelecer padrões de referência orientadores para o sistema educacional no que se refere a organização e ao funcionamento das Instituições de Educação Infantil e, sem dúvida, representaram um marco indutor relevante das Políticas Públicas, contemplando aspectos relacionados ao direito de todas as crianças ao atendimento educacional em creches e pré-escolas, sob o princípio da igualdade e da qualidade. Dessa forma, os Parâmetros Nacionais de Qualidade aqui apresentados são a atualização desses quatro volumes, em um único documento que apresenta todo conhecimento das versões de 2006, acrescidas das inovações que o arcabouço legal posterior trouxe. Como muitos dispositivos legais foram criados desde 2006, fez-se necessária a atualização das orientações e das referências de qualidade para a Educação Infantil, para que as Instituições que ofertam essa etapa da Educação Básica tenham parâmetros para implementação das Políticas Públicas de Educação Infantil, alinhados as legislações vigentes (BRASIL, 2018, p. 7).

Os **Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil** (BRASIL, 2018) configuram-se como documento base para formulação, implementação e avaliação de políticas públicas no âmbito das secretarias; desenvolvimento de sistemas e ferramentas de monitoramento e avaliação da melhoria da qualidade das práticas ofertadas para a EI. Por isso, destinam-se a diversos públicos: gestores de secretarias de educação e das instituições de educação infantil, professores e demais profissionais de instituições dessa etapa, bem como familiares e responsáveis de crianças de 0 a 5 anos, podendo ser usado de diferentes formas por cada um desses públicos no sentido de (re)pensar e aprimorar o cotidiano educativo com a primeira infância.

Retomando a nossa linearidade das políticas instituídas para a EI (legislação e documentos oficiais), destacamos a promulgação do **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação**, instituído em 2007, através da Lei nº 11.494/07 e, por meio do qual, foi estendido o financiamento de toda a educação básica mediante um fundo especial, de natureza contábil, composto por recursos provenientes de impostos e das transferências dos estados, Distrito Federal e municípios vinculados à

educação, de acordo com o previsto nos artigos 212 e 212-A da CF de 1988. Trataremos com mais profundidade sobre essa política nas quarta e quinta seções. Por enquanto, ressaltamos apenas o impacto provocado pelo Fundeb, em especial na educação infantil, pelo montante de recursos financeiros direcionados para a manutenção e valorização dos profissionais atuantes na EI, promovendo importantes avanços na garantia do direito à EI de 0 a 5 anos, através da ampliação do atendimento e melhorias na oferta dessa etapa pelos municípios. Vale ressaltar a relevância da mobilização social pela inclusão de toda a EI na cobertura do fundo, uma vez que se tinha a pretensão de deixar de fora a creche.

Na proposta de Emenda Constitucional enviada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, a educação de 0 a 3 anos (creche) tinha sido excluída do Fundeb. Uma ampla mobilização social de entidades engajadas na luta pelo direito à educação infantil no Brasil conseguiu reverter essa situação. A creche foi incluída no Fundeb e este foi considerado o melhor aperfeiçoamento da proposta. Nunca se falou tanto sobre o direito e o significado da educação nos três primeiros anos de vida, quanto durante os dois anos de tramitação legislativa da Proposta de Emenda à Constituição Federal. O debate político sobre o papel da creche como instituição de educação lhe deu novo *status* no cenário social e educacional brasileiro (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 37).

Outro aspecto importante diz respeito à **Emenda Constitucional nº 59/2009**, a qual torna a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurando ainda sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. A referida EC “[...] estabelece que, na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL, 2018, p. 18). Essa mudança na lei tem um significado muito substancial, considerando que, antes dela, apenas o ensino fundamental era considerado como etapa obrigatória e direito subjetivo. E, nesse sentido, as crianças de 4 e 5 anos alcançam também esse patamar de obrigatoriedade da garantia pelo poder público, sendo do Estado o dever de ofertar, da família de garantir a matrícula e a frequência e demais poderes constituídos, assim como toda a sociedade, de fiscalizar e exigir o cumprimento.

Em 2013, através da Lei nº 12.796/2013, essa extensão da obrigatoriedade foi incorporada à LDB nº 9.394/96, consagrando plenamente o direito e o dever de matrícula de todas as crianças de 4 e 5 anos em instituições de EI.

O financiamento e a obrigatoriedade da educação infantil a partir dos 4 anos de idade deram um impulso muito forte na expansão do atendimento à faixa etária da pré-escola, chegando atualmente a um patamar de 94,1% da população de 4 e 5 anos atendida (PNAD/IBGE, 2019). Quanto ao atendimento à creche, ainda temos números

significativamente baixos. Apenas 37% das crianças de 0 a 3 eram atendidas em 2019 (PNAD/IBGE). No entanto, se comparado a percentuais do início dos anos 2000, percebe-se um crescimento considerável, pois a taxa de atendimento nas creches e pré-escolas era de cerca de 15% e 60%, respectivamente. Todavia, indica que as políticas públicas voltadas para as crianças de 0 a 3 anos ainda precisam ser melhor focalizadas para que se chegue a um percentual de atendimento garantidor do direito a todas as crianças, de modo igualitário.

Para Lemos (2020), comentando sobre a cisão da educação infantil na legislação como parte obrigatória e parte não, reverbera como hierarquização entre creche e pré-escola quanto à garantia do atendimento. “Para os menores de 3 anos, o movimento é de secundarização e tendente privatização por meio de convênios e outras parcerias público-privado [...]” (LEMOS, 2020, p. 154).

Um importante documento mandatório para a educação infantil refere-se às **Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil** (DCNEI), fixadas pela Resolução nº 05/2009, em um processo revisional do CNE das primeiras DCNEI publicadas em 1999. Essas diretrizes:

[...] estabelecem os princípios éticos, políticos e estéticos que devem guiar as propostas pedagógicas das Instituições de Educação Infantil, garantindo a criança acesso a processos de apropriação, renovação e articulação de conhecimentos e aprendizagens de diferentes linguagens, assim como o direito a proteção, a saúde, a liberdade, a confiança, ao respeito, a dignidade, a brincadeira, a convivência e a interação com outras crianças (BRASIL, 2018, p. 18).

A revisão decorreu da necessidade de atualização do documento considerando que algumas questões anteriores já se encontravam minimizadas no debate atual e outras foram emergindo e exigindo novos encaminhamentos para possibilitar e, progressivamente, consolidar o direito à educação das crianças pequenas.

A ampliação das matrículas, a regularização do funcionamento das instituições, a diminuição no número de docentes não-habilitados na Educação Infantil e o aumento da pressão pelo atendimento colocam novas demandas para a política de Educação Infantil, pautando questões que dizem respeito às propostas pedagógicas, aos saberes e fazeres dos professores, às práticas e projetos cotidianos desenvolvidos junto às crianças, ou seja, às questões de orientação curricular. Também a tramitação no Congresso Nacional da proposta de Emenda Constitucional que, dentre outros pontos, amplia a obrigatoriedade na Educação Básica, reforça a exigência de novos marcos normativos na Educação Infantil (BRASIL, 2009, p. 2).

O texto síntese das novas DCNEI contou com a ampla participação de entidades nacionais, fóruns estaduais, movimentos sociais, especialistas da área de diversas universidades

brasileiras, instituições de pesquisa, secretarias estaduais e municipais, sendo, portanto, o resultado de amplos debates promovidos pela Câmara de Educação Básica (CEB) do CNE.

Quanto ao mérito, destaca-se no Parecer do CNE/CEB, nº 20/2009, que:

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, de caráter mandatório, orientam a formulação de políticas, incluindo a de formação de professores e demais profissionais da Educação, e também o planejamento, desenvolvimento e avaliação pelas unidades de seu Projeto Político-Pedagógico e servem para informar as famílias das crianças matriculadas na Educação Infantil sobre as perspectivas de trabalho pedagógico que podem ocorrer.

Um aspecto de grande relevância se encontra no artigo 5º das DCNEI, que caracteriza de forma muito contundente a educação infantil:

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

Os destaques indicam a caracterização das instituições que ofertam educação infantil como espaços “não domésticos”, evidenciando-as como espaços educacionais e, portanto, com objetivos e formatos de educação e cuidado infantil diferentes dos desenvolvidos no âmbito familiar, embora na perspectiva de complementação à ação da família e da sociedade. Sobre esse aspecto, Nunes, Corsino e Didonet (2011, p. 85-86) enfatizam que, considerando principalmente os distintos interesses nas agendas políticas municipais e de outros agentes, “[...] não é ingênua a necessidade de reafirmar alguns consensos construídos nos documentos legais, ao longo do processo de integração da educação infantil, evitando possíveis retrocessos na concepção e na formulação da política educacional”. Isso consolida as exigências quanto ao atendimento, seja em creches ou em pré-escolas, de modo a imprimir que não pode ser em qualquer espaço, com qualquer tipo de proposta, nem com qualquer tipo de profissional, rompendo em definitivo com as velhas práticas assistencialistas ou compensatórias.

As DCNEI (2009) também marcam uma concepção de criança, de infância e de educação infantil fundamentada em teorias científicas que se consolidaram em campos como a psicologia, a sociologia, a antropologia, o direito, além da educação e da pedagogia, e que legitimam a criança como sujeito histórico social produtor de culturas.

As DCNEI “[...] representam o acúmulo de conhecimentos que a área construiu nos últimos anos e destacam a necessidade de estruturar e organizar ações educativas que se

orientem por conhecimento consistente acerca do que pode fundamentar um bom trabalho junto às crianças” (BARBOSA; CRUZ; FOCHI; OLIVEIRA, 2016, p. 14). E, nesse sentido, demandam propostas pedagógicas com currículos que considerem os tempos da infância, as suas singularidades e as suas pluralidades e as diversas linguagens das crianças, permeadas pelo respeito e direito à brincadeira e à interação, experiências nas quais as crianças podem construir e apropriar-se de conhecimentos por meio de suas ações e interações com seus pares e com os adultos, o que possibilita aprendizagens, desenvolvimento e socialização, de modo a abranger todas as possibilidades de um desenvolvimento integral e integrado ao longo da infância.

Do ponto de vista dos avanços científicos, a educação infantil brasileira percorreu importante caminho nas últimas décadas do século passado e primeiros anos deste, realizando avanços do ponto de vista da concepção de criança, infância e educação infantil, conforme expresso nas atuais DCNEI. Reconhecida a diversidade presente nas formas de vivência da infância em um País com tal extensão territorial, marcado por imensas desigualdades sociais, a área construiu significativa produção, com apoio de diferentes campos do conhecimento, postulando a potência das crianças, como sujeitos de conhecimento e construtores de uma cultura de pares, desde os bebês [...] (FLORES; PERONI, 2018, p. 144-145).

Em 2009, em consonância com as DCNEI, o MEC também publicou um documento intitulado de **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**, um instrumento direcionado à avaliação da educação infantil no âmbito institucional, que Nunes, Corsino e Didonet (2011) definem como:

[...] um instrumento de auto avaliação das instituições, amplamente discutido nos fóruns de educação infantil Brasil afora. Pré-testado e reformulado, intenta debater a avaliação de forma *participativa e aberta a toda a comunidade* – professores, pais, funcionários – e *articulada às questões institucionais*. A proposta é que esta avaliação possa subsidiar práticas educativas democráticas, que respeitem os direitos fundamentais das crianças. Dois grandes desafios definem-se no uso deste instrumento de avaliação: a) fazer valer as diferentes vozes da comunidade escolar em sistemas de ensino hierarquizados e competitivos; b) compreender que os resultados não se prestam à comparação entre as instituições, pois indicar critérios de qualidade institucional significa ter consenso de valores e expectativas (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 87, grifos dos autores).

O novo **Plano Nacional de Educação (PNE)** foi sancionado em 25 de junho 2014, por meio da Lei nº 13.005/2014. Com vigência de 10 anos, este PNE é composto por diretrizes, metas e estratégias para a política educacional da década correspondente a 2014 e 2024. “São metas estruturantes para a garantia do direito a Educação Básica com qualidade, que promovam a garantia do acesso, a universalização do ensino obrigatório, e a ampliação das oportunidades educacionais” (BRASIL, 2018, p. 18). As metas do PNE, em linhas gerais, apontam a busca de redução das desigualdades, a valorização da diversidade, a equidade e a valorização dos

profissionais da educação. Ele serve de base e exigência para a construção dos planos estaduais e municipais em todo o país na implementação da política da educação infantil. Alesandra Alves (2016) destaca que:

[...] além de uma versão reduzida, com 20 metas, traz, ainda, as estratégias para alcançá-las, o que configura a possibilidade de nortear a elaboração das políticas nos âmbitos estaduais e municipais. Esse documento buscou contemplar a construção de um sistema nacional de educação; pôr em discussão o regime de colaboração entre os entes federados e, por fim, promover a adoção de padrões mínimos de qualidade na educação (ALVES, A., 2016, p. 84).

O Projeto de Lei (PL) tramitou no Congresso Nacional entre 2010 e 2014²⁴, sendo concluído com um atraso de três anos em relação à finalização da vigência do PNE 2001-2011. “O atraso na tramitação reflete o processo democrático de construção do projeto e também conflitos, tensões, coalizões e negociações no jogo de forças da política educacional”, apontam Nunes, Corsino e Didonet (2011, p. 84). Azevedo e Oliveira (2020) também corroboram que a aprovação do PNE 2014-2024:

[...] foi resultado de luta histórica da sociedade brasileira, no que se inclui a luta dos educadores, assim como a ampliação dos espaços de participação democrática, onde puderam atuar largamente entidades científicas, sindicatos, movimentos sociais e outros agentes significativos do campo da educação. A perspectiva do direito à educação, que guiou a luta política até aquele momento, implicava a continuidade da participação nos processos de elaboração dos planos, acompanhamento da sua implantação, monitoramento e avaliação (AZEVEDO; OLIVEIRA, 2020, p. 628).

Nesse sentido, esses autores destacam como um grande avanço do PNE a definição de processo de monitoramento e de avaliação dos planos nacional, estaduais, distrital e municipais de educação, assim como a materialização do regime de colaboração entre os entes federados para alcançar as metas constantes do PNE, tanto no que concerne à construção dos planos de educação quanto na definição e implantação de sistemáticas articuladas de monitoramento e a avaliação permanente, tendo em vista corrigir rumos e buscar novas estratégias e meios para o alcance das metas estabelecidas, até 2024, e “[...] no esforço democrático e republicano de garantir o acesso, a permanência e de elevar a qualidade da educação no Brasil no período da

²⁴ Através da Conferência Nacional de Educação (Conae), criou-se, pelo poder público, um espaço democrático aberto de participação da comunidade e da sociedade civil organizada na construção do PNE. A Conae e as conferências estaduais e municipais, que a antecederam, constituíram-se como fundamentais e estratégicas para a promoção da participação social e como espaços de debate e de formulação de uma política educacional de Estado para o país, o que exige forte engajamento social. A primeira teve como tema, conforme documento referência, “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas diretrizes e estratégias de ação”. A Conae ocorreu entre 2010 e 2014.

vigência do Plano” (AZEVEDO; OLIVEIRA, 2020, p. 627), sendo, inclusive, definidas as instâncias responsáveis pelo monitoramento contínuo e avaliação periódica.

A educação infantil está presente na primeira meta do PNE, que dispõe sobre a sua expansão: Meta 1: “universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE” (BRASIL, 2014). E para a qual são adotadas 17 estratégias:

As estratégias citadas pelo PNE para ampliação do acesso à Educação Infantil são: definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão e um padrão de qualidade; fazer levantamento da demanda com a finalidade de planejar o atendimento; manter e ampliar o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA; ofertar matrículas gratuitas em creches ou instituições equivalentes; estimular o acesso à EI em tempo integral. Das dezessete estratégias estabelecidas para a EI, quatro mencionam a necessidade de que o regime de colaboração entre os entes federados seja efetivo para a sua realização (ALVES, A., 2016, p. 84).

A partir da análise do Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do PNE-2020, podemos observar que, no que se refere à creche, em 2018, o Brasil alcançou a cobertura de 35,7% das crianças, o que representa cerca de 3,8 milhões de crianças atendidas. A meta prevê 50% de atendimento até 2024, o que significa que, para seu cumprimento, cerca de 1,5 milhão de crianças de 0 a 3 precisam ser incluídas em creche no país (BRASIL, 2020b). Em relação à pré-escola, a taxa de cobertura, em 2018, alcançou 93,8%, da faixa etária, significando a universalização do atendimento para a população de 4 a 5, estabelecida para o ano de 2016 no PNE, ainda não foi alcançada. Cerca de 330 mil crianças dessa faixa etária ainda estão desprovidas desse atendimento (BRASIL, 2020b).

Caminhamos para a constatação de que, embora a Constituição de 1988 tenha assegurado os direitos sociais a todas as crianças, na prática, esses direitos continuam ameaçados. A conjuntura político-econômica dos últimos tempos no país, de enxugamento e cortes dos gastos públicos, indica a tendência de que, mais uma vez, algumas das metas estabelecidas do PNE não se efetivem até o final de sua vigência.

Faremos referência, ainda que brevemente, também ao **Marco Legal da Primeira Infância**, instituído no Brasil, pela Lei nº 13.257/2016, por ser considerado um dispositivo legal de normatização das políticas públicas para as crianças até os 6 anos de idade, período concebido como primeira infância. Esse marco dispõe sobre princípios e diretrizes para a formulação das políticas públicas que visam atender aos direitos da criança na primeira infância,

assim como “[...] evitar a segmentação de ações, aumentando a eficácia das políticas voltadas para a infância, definindo estratégias de articulação intersetorial” (BRASIL, 2018, p. 19). O objetivo é fomentar a elaboração e a normatização de políticas setoriais que priorizem o cuidado integral e integrado com a criança, desde a concepção até os seis anos de idade.

O Marco Legal da Primeira infância também destaca o regime de colaboração entre os entes federados como mecanismo de alcance ao pleno atendimento dos direitos da criança, conforme as respectivas competências legais da União, estados e municípios no seu cumprimento.

De modo geral, almeja que as políticas para a primeira infância garantam os direitos fundamentais da criança: saúde, alimentação e nutrição, educação infantil, convivência familiar e comunitária, assistência social à família da criança, cultura, brincar e lazer, espaço, meio ambiente e cidadania. E insere no âmbito dessas políticas a adoção de medidas de prevenção de acidentes e de proteção da criança frente a toda forma de violência, à pressão consumista, à exposição precoce à televisão e outras mídias, além da proteção e do cuidado à criança, desde a gestação, no parto, pós-parto e por toda a primeira infância. Em suma, esse dispositivo particulariza e aprofunda o foco da ação do Estado na garantia dos direitos da criança nesta primeira e mais decisiva etapa da vida (DIDONET, 2016).

Por fim, uma das últimas políticas instituídas no país no âmbito da educação diz respeito à **Base Nacional Comum Curricular** (BNCC) fixada pela Resolução 02/2017 do CNE para a educação infantil e ensino fundamental e fixada para o ensino médio, em 2018, através de outra resolução do CNE. Focamos em aspectos e teor da BNCC da etapa da educação infantil (BNCC-EI), que tem como objetivo referenciar a construção dos currículos da EI nos estados e municípios.

A construção da BNCC envolve um processo de disputas ideológicas e apresentação de versões que se contrapuseram ao longo de seu percurso. A primeira versão de texto da BNCC-EI foi elaborada conjuntamente por um grupo de quatro especialistas contratados pelo Ministério da Educação, com a participação da Coordenação Geral de Educação Infantil/MEC. Em setembro de 2015, esta versão preliminar foi disponibilizada no Portal da Base para consulta pública e recebeu em torno de 370.000 contribuições, contando com pareceres de leitores críticos e de coletivos de instituições de educação infantil na composição da segunda versão.

Em aspectos gerais, de acordo com Barbosa, Silveira e Soares (2019), a base tinha uma ampla rejeição por parte de pesquisadores, professores e entidades nacionais ligadas à educação. No decorrer do seu processo, envolveu diversas ações políticas e econômicas do governo federal, de deputados e senadores, assim como reações da sociedade civil organizada. O

contexto político-social e econômico brasileiro buscava dar o tom. Após o golpe de estado de 2016, que resultou no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, várias foram as tentativas de imposição de medidas privatistas e de interesses do mercado em todas as etapas da educação básica, assim como de interferências político-ideológicas, resultando na destituição de vários membros do CNE contrários às posições governistas, sendo incorporados novos membros alinhados com o governo Temer. A condução caminhou para uma retomada e atualização da reforma empresarial da educação da era FHC, alinhadas às exigências e orientações das agências multilaterais, mas também de controle ideológico, conservador e de interesses ligados ao grande capital.

O MEC, contrariando todo o movimento de discussão, elaborou uma terceira versão e encaminhou ao CNE em abril de 2017. Ao longo daquele ano, esse conselho promoveu cinco audiências públicas regionais com o objetivo de colher sugestões, com caráter exclusivamente consultivo, não garantindo à sociedade civil que suas reivindicações seriam acolhidas. Apesar de um número expressivo de colaborações das entidades, o CNE não deu retorno sobre as proposições. No dia 15 de dezembro de 2017, a BNCC foi aprovada, com três votos contrários, publicando-se a Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017 (BARBOSA; SILVEIRA; SOARES, 2019, p. 82).

Os autores referidos ressaltam que a BNCC se constituiu por meio de determinações legais e político-sociais. “Todo projeto curricular se dá em um movimento contraditório, envolvendo tensões, debates e embates de classes e grupos sociais em que se imiscuem questões políticas, ideológicas e pedagógicas” (BARBOSA; SILVEIRA; SOARES, 2019, p. 83). No campo de disputas,

[...] a hegemonia dos ideários neoliberais, ancorada nas competências, ganhou espaço e lugar no campo da educação brasileira, sobretudo com as reformas do Estado e a reestruturação produtiva, que influenciaram, por sua vez, as reformas educacionais das décadas de 1990 e dos anos 2000. Essa luta de forças pode ser visualizada no processo de discussão sobre a BNCC da Educação Infantil, que em parte contribuiu para se conhecer diferentes concepções político-ideológicas demarcadas nas propostas concretas e discursivas daqueles que dela participaram (BARBOSA; SILVEIRA; SOARES, 2019, p. 83).

No concernente à EI, a BNCC, como documento orientador/referência para as instituições pública e privada do país, estabelece que a organização das propostas de currículo para a educação infantil busque assegurar os direitos de aprendizagem e desenvolvimento, a partir da estruturação curricular em campos de experiências e articulados com objetivos de aprendizagem e desenvolvimento sequencialmente organizados em três grupos por faixa etária. Esses elementos devem se integrar na articulação entre as necessidades, interesses, experiências

e curiosidades das crianças de 0 a 5 anos e o patrimônio artístico, cultural, ambiental, científico e tecnológico (BRASIL, 2018).

Quanto a essa proposição, Barbosa, Silveira e Soares (2019) apontam que:

Trata-se, pois, de uma visão instrumental, que serve para organizar não só o que a criança deverá aprender como também controlar o trabalho docente. Entende-se, desse modo, o aparecimento no documento da Base a identificação dos campos de experiência e objetivos de aprendizagem por um código alfanumérico, preparando os indicadores que servirão ao controle, abrangendo a condição de uma avaliação objetiva tanto da criança como de cada professor, delimitando o que se alcançou na aprendizagem individual e o que se deu conta de ensinar. Pode ser que isso favoreça o desaparecimento da avaliação de contexto, das interações entre as crianças e seus diferentes interlocutores.

Não é sem motivo, então, que se tem declarado que a proposta da BNCC mantém uma relação direta com as políticas de controle do Estado do campo educacional, por meio da avaliação das crianças desde a educação infantil, além da avaliação dos trabalhos dos professores [...] (BARBOSA; SILVEIRA; SOARES, 2019, p. 84).

São diversos os posicionamentos e embates em torno da BNCC-EI. Os questionamentos vão na direção da real necessidade de uma base nacional curricular para a educação infantil, considerando a especificidade e objetivos da etapa; críticas à perspectiva de padronização e alinhamento das práticas; divisão de idades e o risco de promoção da sequenciação de conteúdos e objetivos; a submissão ao conceito de competência, entre outros aspectos. Seguindo essa linha crítica à BNCC, Abramowicz, Cruz, Moruzzi (2016), trazem a reflexão de que:

[...] um currículo nacional mínimo não vai melhorar a educação nem garantir desenvolvimento e melhor distribuição de renda. O que ele tem a oferecer é apenas a tentativa de controle do “imponderável” da qual depende, não o sucesso da educação, mas a hegemonia do imaginário neoliberal de que ele é parte (ABRAMOWICZ; CRUZ; MORUZZI, 2016, p. 63).

Vale ressaltar que as DCNEI para a Educação Infantil (BRASIL, 2009), do ponto de vista teórico-conceitual, trazem uma concepção e direcionamentos para as propostas de educação infantil considerados mais avançadas do que a BNCC-EI. Nesse sentido, “[...] devem ser elas as referências para pensarmos amplamente os direitos das crianças de zero até seis anos a uma educação de qualidade, sem homogeneizar as propostas curriculares nas diferentes instâncias do nosso país [...]” (BARBOSA, SILVEIRA, SOARES, 2019, p. 88).

Após esse panorama das principais políticas públicas instituídas para assegurar, normatizar e direcionar a educação das crianças de 0 a 5 anos, entendemos que um longo percurso foi trilhado com avanços importantes acumulados, mas também com retrocessos e estagnações. Em busca da consolidação como primeira etapa da educação básica, a EI adentrou no campo da disputa da política educacional para definir recursos financeiros, diretrizes,

programas de expansão do atendimento e melhorias da qualidade da educação, angariando programas e projetos de apoio pedagógico, didático, literário, transporte escolar, merenda, construção e reforma de equipamentos físicos, formação de professores, entre outros. O caminhar ainda é longo, mas seguimos.

Na seção seguinte, adentraremos nos aspectos relacionados à política de financiamento da educação, enfocando a dinâmica federalista do Estado brasileiro e a divisão de responsabilidades decorrente destas, no exercício da garantia do direito à educação.

4 A POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E A EDUCAÇÃO INFANTIL: CONTEXTOS E FUNDAMENTOS

*“O poeta municipal discute com o poeta estadual
qual deles é capaz de bater o poeta federal.
Enquanto isso o poeta federal tira ouro do nariz”.*
(Carlos Drummond de Andrade)

A educação como política pública traz de forma inerente a defesa da presença e da responsabilidade do Estado em assegurá-la, tanto em sua organicidade quanto em seu desenvolvimento e manutenção. A garantia do atendimento, a ampliação do acesso, a universalização das etapas e modalidades obrigatórias da educação escolar pública e a salvaguarda das condições adequadas para seu funcionamento e operacionalização exigem que o Estado estabeleça mecanismos e formas de financiamento para que se possa efetivar sua política educacional pública, gratuita, estatal e laica, consolidando a ideia de direito à educação para todos os cidadãos e cidadãs.

Uma análise profunda das questões de financiamento da educação configura-se como uma abordagem demasiadamente complexa e multidimensional pelos vários vieses possíveis. Aqui, buscamos abordar o financiamento público enquanto política pública, adentrando nas responsabilidades governamentais e nos aspectos históricos, legais e contextuais do federalismo brasileiro, das políticas de fundos de financiamento da educação infantil e do regime de colaboração brasileiro para compreender seus impactos na educação infantil alagoana na atualidade.

4.1 A política de fundos para a educação no Brasil: aspectos históricos e contextuais

O financiamento da educação é considerado como um meio de concretização da política educacional. Entretanto, para além dessa natureza evidente, o financiamento em si pode ser entendido como uma política pública, inclusive com potencial relevante de indução da adoção de outras políticas (MARTINS, P., 2010). Como já pontuado na seção anterior em uma perspectiva mais ampla, a política educacional é entendida como uma política pública social, em que se vislumbra a redução das desigualdades e a percepção do indivíduo como cidadão de direitos. No entanto, também é compreendida como uma política setorial, posto que se refere a um domínio específico. Nessa perspectiva, “[...] o financiamento da educação é um componente desta política setorial, um instrumento de sua realização, mas ao mesmo tempo é também uma

política pública social setorial, que merece espaço próprio de estudo” (MARTINS, P., 2010, p. 499).

Há, portanto, uma ambiguidade ou hibridismo das políticas públicas de financiamento da educação: são determinadas pelas políticas educacionais ao mesmo tempo em que são determinantes. Como meios, não só balizam o que pode efetivamente ser concretizado, mas também consolidam algumas políticas que vão se tornando mais complexas e induzem a adoção de outras [...] (MARTINS, P., 2010, p. 499).

Apesar de complexo, estudar esse imbricamento nos induz a compreender o emaranhado de relações, possibilidades, contradições, percalços e avanços que as políticas de financiamento educacional têm apresentado e representado no campo das políticas educacionais, considerando, sobremaneira, a importância dessa simbiose para a efetivação do direito público subjetivo à educação de todos os cidadãos, em todas as etapas da vida, através do conjunto de políticas públicas instituídas para a área e dos mecanismos de efetivação dessas políticas, adotado pelo Estado brasileiro.

As políticas públicas sociais surgiram após a Revolução Industrial e ecoaram dos conflitos de relações entre o capital e o trabalho, como vimos na seção anterior. O avanço do liberalismo no período, gerou, segundo Polanyi (2000), um “contramovimento coletivista”, em decorrência da expansão do mecanismo de mercado, pressionando os governos dos estados a criar sistemáticas de proteção social. Pinto (2000) destaca que essa pressão decorre do próprio fortalecimento dos movimentos sociais, demarcada fortemente pela entrada em cena dos trabalhadores na esfera política nacional e internacional pelas revoluções de inspiração marxista, e a consequente criação dos estados socialistas, que marcaram a primeira metade do século 20, “[...] acompanhadas pelo desenvolvimento dos estados de bem-estar social nos países capitalistas ocidentais, colocaram definitivamente na ordem do dia, o compromisso do estado na sustentação das políticas sociais” (PINTO, 2000, p. 42).

O Estado social surge nas primeiras décadas do século 20, tornando-se, do ponto de vista econômico, intervencionista, e do ponto de vista jurídico, um estado de serviço, buscando estabelecer um poder democrático legítimo e promover o pacto político, social e econômico (DALLARI, 1982; BONAVIDES, 2001). Para Martins (2010),

A ordem social adquiriu dimensão jurídica e passou a ser integrada às constituições, a partir da pioneira Carta de 1917, do México, e da Constituição da República de Weimar (1919). Aos direitos fundamentais do homem, relacionados à liberdade individual, constantes das declarações das revoluções francesa e americana, foi acrescida a dimensão dos direitos sociais, isto é, prestações positivas proporcionadas pelo Estado (SILVA, 2001). Estes direitos à prestação, concebidos para atenuar a desigualdade de fato, de forma que os indivíduos possam usufruir da liberdade

(direitos “de primeira geração”), pressupõem que o Estado deve agir para libertá-los das necessidades. As políticas públicas – o Estado em ação – constituem o meio de garantir estes direitos que, chamados de direitos “de segunda geração”, floresceram no século XX (MARTINS, 2010, p. 500).

Essa tendência mundial passa a refletir no Brasil a partir dos anos 1930. Segundo Pinto (2000, p. 42), é no governo Vargas que “[...] a agenda social passa a ser incorporada no discurso e nas políticas do estado”. O marco de ingresso dessa concepção se dá com a Constituição de 1934. No período, é criado, pela primeira vez, um Ministério da Educação, com uma vinculação constitucional de recursos para o ensino²⁵.

Pinto (2000) esclarece que o modelo de financiamento da política educacional que temos hoje deita raízes nesse período, sendo também influenciado pelo padrão de financiamento dos governos militares que valorizavam a busca de fontes de recursos para o social, que fossem autônomas e distintas da receita tributária, concretizando a introdução das contribuições sociais.

Para melhor compreensão acerca do processo de vinculação de recursos para a educação, vale aqui trazer alguns conceitos e distinções. Na perspectiva do Estado social, as políticas públicas foram construídas a partir de demandas sociais que historicamente se institucionalizaram e foram reconhecidas como direitos de todos os cidadãos. Para atender às necessidades de todos e todas (os direitos), o Estado se utiliza da receita pública, constituída a

²⁵ Em um breve percurso histórico sobre a educação e seu financiamento, anterior à Constituição de 1934, Pinto (2000) traça dois momentos, sendo o primeiro de 1549 a 1759, em que o Estado delegou aos Jesuítas a exclusividade do exercício do magistério público no país, os quais, por mais de dois séculos, foram os responsáveis pela criação e manutenção das escolas de primeiras letras e colégios da Companhia de Jesus. O ensino era gratuito e, em tese, os Jesuítas eram ressarcidos pela coroa portuguesa, incorporando também receitas advindas de arrecadações de atividades agropastoris das fazendas próprias. Em um segundo período, que vai da expulsão dessa ordem religiosa até o fim da República Velha, viveu-se um período de poucas mudanças, em que ou se buscaram fontes autônomas de financiamento da educação, como foi a criação do subsídio literário, pela Reforma Pombalina (1772) ou deixou-se a conta das dotações orçamentárias a definição dos recursos para o ensino. A partir do Ato Adicional de 1834, o governo central mantinha os estabelecimentos de ensino do Município Neutro (capital), deixando à penúria dos governos estaduais e das câmaras municipais a manutenção do restante da educação básica no país. Segundo Rossinholi (2010), na primeira Constituição Brasileira, outorgada em 1824, foi prevista a gratuidade da instrução primária a todos os cidadãos, mas como ela não era obrigatória, não poderia ser exigida do Estado, pois, de acordo com o direito público e na forma da redação apresentada, o Estado é autorizado, mas não obrigado, a fornecer o ensino primário público, ou seja, a educação foi inserida no texto mais como um direito subjetivo dos cidadãos que obrigação efetiva do Estado. Em 1827, foi aprovada lei prevendo a criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Brasil. Já no ato adicional de 12 de agosto de 1834, a garantia da instrução primária gratuita, que não ocorreu na prática com a Constituição de 1824, tornou-se dever das províncias. Verifica-se assim que, já em seu início, a instrução primária não ficou a cargo da União. Com a Constituição republicana de 1891, não foi prevista obrigatoriedade nem gratuidade do ensino, apenas enfatizou o ensino leigo e sua separação da igreja. Quanto à instrução pública, a primária ficou ao encargo dos estados e municípios, a secundária e a superior como função dos estados e União, respectivamente, sendo permitida a atuação da iniciativa privada em todos os níveis.

partir dos tributos arrecadados da população²⁶, ou seja, dos chamados contribuintes. Segundo o Código Tributário Nacional (CTN), Lei nº 5.172, de 1966, artigo 3º, “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. Em outras palavras, os tributos são valores que o Estado cobra e que todos nós, contribuintes (pessoas empregadas ou empregadores, consumidores em geral de serviços e produtos), somos obrigados a pagar. São eles que financiam as políticas públicas. Os tributos se dividem em três categorias: imposto, taxa e contribuição. O CTN (BRASIL, 1966) traz em seus artigos 16, 77 e 81, respectivamente, as seguintes definições:

- Imposto [...] é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.
- Taxa é um tributo que [...] tem como fato gerador o exercício regulador do poder de polícia, ou a utilização efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição.
- Contribuição de melhoria [...] é um tributo cobrado pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra a valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

Assim, “[...] a receita tributária é o conjunto de impostos, receitas de taxas e receitas de contribuições” (MELCHIOR, 1981, p. 43). Os impostos são os tributos mais importantes, em volume arrecadado, pois incidem independentemente da vontade do contribuinte. Já as taxas e a contribuição de melhoria são cobradas pela consecução de alguns serviços ao contribuinte e benefícios decorrentes de obras públicas, respectivamente. “Na esfera municipal isso é altamente significativo, porque as taxas são componentes importantes da receita tributária do município, que percentualmente, assim se compõe: impostos (cerca de 65%), taxas (cerca de 31,6%) e contribuições de melhoria (cerca de 3,4%)”, explica Melchior (1981, p. 43).

Tudo que ocorre na vida financeira e econômica da sociedade é tributado: consumo de mercadorias, bens e serviços; trabalho e salários; propriedade, patrimônio e renda; comércio exterior; operações financeiras. Esses tributos arrecadados vão compor a receita pública e garantir a execução das políticas e dos serviços públicos, além do funcionamento de toda máquina estatal. A arrecadação é distribuída entre as três esferas de governo. A CF (1988)

²⁶ No Brasil, os tributos são cobrados desde o período colonial, em que a principal forma de tributação era o “Quinto”, isto é, o direito da realza sobre 20% das extrações das minas de ouro, prata ou outro metal. Com o passar do tempo e de acordo com os contextos político-econômicos, novos tributos foram estabelecidos e constituindo a receita tributária do país (ROSSINHOLI, 2010).

estabelece, nos artigos 157 a 162, um sistema automático de partilha da arrecadação tributária pelas esferas de governo, já que, no Brasil, é o governo federal quem mais arrecada tributos. As regras constitucionais do jogo de arrecadação de tributos estipulam que o maior arrecadador seja o governo federal, depois os estados e, por último, os municípios²⁷. Desse modo, cabe à União transferir aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios parte da arrecadação realizada. Cabe aos estados também transferir aos municípios uma parte de sua arrecadação. Mesmo após a redistribuição, quem menos arrecada são os municípios, embora sejam neles onde as pessoas vivem e onde as políticas públicas de todas as esferas de governo ocorrem na prática (EDNIR; BASSI, 2009).

De todos os tributos arrecadados, apenas os impostos são direcionados para o financiamento da educação. A CF (1988) define os impostos que competem à União, aos estados e aos municípios arrecadar, discriminados no quadro 3, a seguir.

Quadro 3 – Impostos discriminados na Constituição Federal de 1988

Esfera	Imposto	Símbolo
União CF, art. 153 Compete à União instituir impostos sobre	Importação de produtos estrangeiros	II
	Exportação para o exterior de produtos nacionais ou nacionalizados	IE
	A renda e proventos de qualquer natureza	IR
	Produtos industrializados	IPI
	Operações de crédito, câmbio e seguro ou relativos a títulos ou valores mobiliários	IOF
	A propriedade territorial rural	ITR
	Grandes fortunas	IGF
Estados CF, art. 155	Transmissão por <i>causa mortis</i> e doação de quaisquer bens ou direitos	ITCDM
	Circulação de mercadorias e serviços	ICMS
	Propriedade de veículos automotivos	IPVA
	Adicional de 5% sobre o IR	
Municípios CF, art. 156	Predial Territorial Urbano	IPTU
	Transmissão de Bens Inter Vivos	ITBI
	Vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos	
	Serviços de qualquer natureza	ISS

Fonte: Oliveira, R. (2007, p. 85)

Esclarecido como se compõe a tributação nacional, adentramos na discussão de como foi se constituindo em lei a vinculação dos recursos para a educação no Estado brasileiro.

Rossinholi (2010) explica que o momento anterior à Constituição Federal de 1934 foi de um ambiente favorável à discussão sobre federalismo e educação. Apesar da base coronelista

²⁷ A título de exemplo, em 2005, a arrecadação tributária direta ficou assim distribuída: 68,4% arrecado pela União, 26% pelos estados e 5,6% pelos municípios. Após a redistribuição, os percentuais ficaram em torno de 57,6% para a União, 25,2% para os estados e 17,2% para os municípios (EDNIR; BASSI, 2009, p. 27). Normalmente, esses são os valores aproximados da arrecadação e redistribuição da receita tributária nacional, com poucas variações anuais.

no Brasil permanecer muito forte, à época, “[...] a crise de 1929, o crescimento do setor industrial e a ampliação das camadas médias constituíram-se em forças para alteração da ordem política tradicional e do sistema tributário, no qual se inclui o financiamento da educação” (ROSSINHOLI, 2010, p. 21). O contexto político, econômico e social exigia um aumento na escolarização da população para atender às novas demandas da indústria, de modo que a educação passa a ser vista como elemento importante para a transformação da sociedade brasileira e instrumento de progresso histórico, fomentando a discussão e a necessidade de se estabelecer formas de financiamento da educação no Brasil.

O Estado necessitava se preocupar com a educação das massas, abrindo-se às discussões relacionadas à descentralização e ao federalismo, de modo a instituir as formas de participação das diferentes esferas governamentais no que tange às responsabilidades para com o setor educacional, cabendo ao governo federal estabelecer as principais diretrizes. Nesse contexto, as discussões e ideias contidas no **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova**, de 1932, trouxe importantes contribuições do grupo de educadores da época, que elaboraram o documento.

Paulo Martins (2009, p. 91) explica que, no manifesto, os pioneiros propugnam “[...] que a educação é uma função essencialmente pública e reivindicam autonomia e meios materiais para realizá-la”, surgindo, então, a ideia da criação de um fundo como forma de dotar a educação dessa autonomia e mantê-la longe de interesses secundários.

Mas do direito de cada indivíduo à sua educação integral, decorre logicamente para o estado que o reconhece e o proclama, o dever de considerar a educação, na variedade de seus graus e manifestações, como uma função social e eminentemente pública, que ele é chamado a realizar, com a cooperação de todas as instituições sociais.
[...] Esses meios, porém não podem reduzir-se as verbas que nos orçamentos, são consignadas a esse serviço público e, por isto, sujeitas às crises dos erários do Estado ou às oscilações do interesse dos governos pela educação. A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela instituição de “um fundo especial escolar”, que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção (AZEVEDO, 1958 *apud* MARTINS, P., 2009, p. 91).

No manifesto, quanto à distribuição de responsabilidades, é sugerido que, em todos os graus, cada estado organize a educação em seu território, cabendo à União, além da oferta na capital, a vigília dos princípios fixados na nova Constituição e o socorro onde faltassem os meios. Após o lançamento do manifesto, foi tomada a primeira medida de ordem prática no período republicano: a instituição de taxa de educação e saúde, com o objetivo de constituir o

fundo especial para a educação e saúde, por meio do Decreto nº 21.335/32 (MARTINS, P., 2009).

Na Constituição Federal de 1934, alguns dos ideários dos pioneiros sobre a educação foram discutidos e incorporados. A dita Constituição previa a educação como direito de todos, devendo ser ministrada pela família e pelos poderes públicos (artigo 149); tratou, ainda, do Plano Nacional de Educação, obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário e organização e manutenção dos sistemas educacionais, passando a contemplar capítulo específico sobre educação (ROSSINHOLI, 2010; MARTINS, P., 2009; PINTO, 2000).

Assim, no artigo 5º, apresenta-se, como competência da União, traçar diretrizes da educação nacional. No artigo 10, apresenta-se, como competência concorrente da União e dos estados, difundir a instrução pública em todos os graus. Mas estão, no artigo 148 até o 157, as principais diretrizes para a educação, pelas quais, a União, além de fixar o Plano Nacional de Educação, deveria organizar e fiscalizar a sua execução em todo o território.

A organização e manutenção dos sistemas educativos em seus territórios competiam aos estados e Distrito Federal, respeitando as diretrizes estabelecidas pela União (artigo 151) e contando com a sua participação nos casos que necessitassem de complementação de recursos, a União teria como possibilidade elaborar um Plano Nacional de Educação (ROSSINHOLI, 2010, p. 24).

Quanto ao financiamento da educação, a Constituição de 1934 trazia no artigo 156 que a União e os municípios aplicariam no mínimo 10% de suas receitas, enquanto estados e o Distrito Federal, nunca menos que 20% para a manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos. No parágrafo único do respectivo artigo, constava a subvinculação de 20% da alíquota da União para o ensino rural (MARTINS, P., 2009; ROSSINHOLI, 2010; OLIVEIRA, R., 2007). Já no artigo 157, previa-se que União, estados e Distrito Federal reservariam parte dos patrimônios territoriais “[...] para a formação de fundos de educação, sendo que parte desses fundos seria utilizada para auxílio aos alunos necessitados mediante o fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudos, entre outras formas” (ROSSINHOLI, 2010, p. 25).

Paulo Martins (2009) destaca que esses pontos são considerados vitória dos pioneiros da Escola Nova, pela previsão da educação como direito de todos, pela vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos e pela criação de fundos por esfera da federação, constituídos, na prática, por sobras orçamentárias, divergindo, nesse ponto, da proposta original do manifesto, que propunha os impostos, taxas especiais e outros recursos eventuais para compor o fundo.

Vale aqui destacar a curta durabilidade dessas garantias constitucionais, revogadas em decorrência da ditadura do Estado Novo (1937), por meio da Constituição de 1937, sendo restabelecidas, com o fim desse período ditatorial, na Constituição Federal de 1946, que

estabelecia, em seu artigo 169, a vinculação com alíquotas de 10% para a União e 20% para estados, Distrito Federal e municípios, incorporando também, segundo Pinto (2000, p. 54), “[...] a expressão, atualmente em uso, ‘manutenção e desenvolvimento do ensino’”, além da manutenção do ensino primário como obrigatório e gratuito para todos.

Quanto ao financiamento da educação, a contemplação da participação de cada esfera da União era, por um lado, um avanço, mas, por outro, ganhavam força as discussões acerca da criação de fundos de financiamento, em especial pelas ideias difundidas por Anísio Teixeira, nos anos 1950. Os avanços não se refletiam em termos de melhorias e de expansão do ensino. “A escola pública era rara e seletiva, consumida pela progressiva urbanização do país, pelos crescentes déficits do Estado e pelas políticas restritivas preconizadas, já então pelos organismos financiadores internacionais” (PINTO, 2000, p. 53). No mundo capitalista, as políticas do Estado de Bem-Estar Social se expandem e fomentam as discussões do tema no Brasil, refletindo também na educação e em seu financiamento. Essas discussões convergem para o projeto de LDB encaminhado ao Congresso em 1948, tramitando por toda a década de 1950.

Rossinholi (2010), destacando aquele momento político-econômico do Brasil, pontua que:

Com o crescimento do país, principalmente na segunda metade da década, com o Plano de Metas e o mote de “50 anos em 5” apresenta-se a necessidade da expansão da educação que não poderia ser apenas para a elite; esta expansão ocorreu, mas de forma confusa e em várias direções. Assim, verifica-se que a expansão da escola não acompanha as necessidades do país [...] (ROSSINHOLI, 2010. p. 29).

Buscava-se, assim, discutir um novo modelo de educação para um país que apresentava problemas relacionados à estabilidade econômica e necessidade de desenvolvimento econômico e social para atender às demandas decorrentes, principalmente do crescimento do setor industrial. O que, necessariamente, passava pela discussão de como utilizar as receitas da melhor maneira possível. Nesse sentido, o debate promovido por Anísio Teixeira, para que houvesse um aumento da abrangência do ensino, passava por uma série de reformas, dentre as quais a da educação. Teixeira defendia a transformação de todos os recursos da educação em fundos, ou seja, a proposta passava pelo aspecto federativo previsto na descentralização administrativa do ensino e administração de fundos por conselhos. Com base nas ideias e propostas defendidas por Anísio Teixeira, Rossinholi (2010) afirma que:

Dessa forma, a criação do Fundo Escolar Municipal foi proposto, constituído por 20% da receita tributária própria, acrescido de quota do estado e de possível quota federal, municipalizando a escola pública. A municipalização é vista como positiva, tanto na relação com a comunidade como na otimização da utilização dos recursos.

Deveria também haver a criação do Fundo Escolar Estadual com 20% da receita tributária do estado, que deveria transferir parte dos fundos aos municípios e fiscalizá-los. À União caberia a responsabilidade de elaboração da lei de bases e diretrizes, além de garantir sua execução por meio de assistência financeira e técnica.

[...]

Os gastos efetuados em educação representavam 10% da receita dos tributos federais e 20% dos tributos estaduais e municipais. Diante o apresentado, Anísio Teixeira conclui, entre outras questões, que a criação de um fundo de educação permitiria uma administração com melhor utilização dos recursos e sem desvios

(ROSSINHOLI, 2010, p. 30-31).

A proposta defendida por Teixeira seria de que a União, através do MEC, administraria o fundo federal com os 10% da receita tributária federal, enquanto estados e municípios criariam fundos estaduais e municipais com seus 20% de receitas tributárias, havendo órgãos autônomos que administrariam esse orçamento próprio. Os fundos municipais receberiam auxílios estaduais e federal a partir do quantitativo de alunos matriculados (MARTINS, P., 2009; ROSSINHOLI, 2010).

A partir do parecer de Anísio Teixeira, foram editados decretos ao longo da década de 1950 regulamentando a criação de fundos²⁸ e a aplicação dos respectivos recursos.

A LDB, que tinha iniciado sua tramitação em 1948, somente foi aprovada em 1961 sob o número 4.024/1961. A lei preceituava, em seu artigo 92, que a União deveria aplicar, anualmente, o percentual mínimo de 12% de sua receita na manutenção e desenvolvimento do ensino, e estados, Distrito Federal e municípios, 20%, ampliando-se, desse modo, o percentual de aplicação da União de 10% para 12% da receita tributária. Nessa LDB, também foram instituídos os fundos nacionais do ensino primário, do ensino médio e do ensino superior com nove décimos dos recursos federais destinados à educação (artigo 92, parágrafo 1º) (MARTINS, P., 2009; ROSSINHOLI, 2010).

Paulo Martins (2009, p. 101) destaca que, em decorrência desse disposto, em 1962, o Conselho Federal de Educação (CFE) examina a matéria, tendo como relator Anísio Teixeira, “[...] que em parecer de grande atualidade destaca vários princípios que foram levados em consideração nos debates acerca do Fundef e do Fundeb”, e que permearam a elaboração do plano nacional de educação, visto por Teixeira como um plano diretor da aplicação dos recursos dos fundos. Os princípios eram:

²⁸ No governo Café Filho, foi editado o Decreto nº 37.082/55, que regulamentou a aplicação dos recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário, em conformidade com o Decreto-Lei de criação, nº 4.958/42. O Fundo Nacional do Ensino Médio foi criado pela Lei nº 2.342, de 25 de novembro de 1954, no governo Café Filho, e regulamentado pelo Decreto nº 37.494, de 14 de junho de 1955 (MARTINS, P., 2009).

- a educação constitui um serviço comum e solidário das 3 órbitas administrativas sendo a função do governo federal fundamentalmente supletiva;
- no nível primário o plano deveria ser fundamentalmente de assistência financeira e secundariamente de assistência técnica;
- deveria ser avaliado o custo por aluno da educação;
- o ideal seria que a educação oferecida por estado e município fosse substancialmente equivalente com professores igualmente competentes e igualmente pagos;
- seria legítimo considerar as despesas com o magistério como importando em 70% da defesa total;
- o custo da educação seria em função do salário médio do professor. (MARTINS, P., 2009, p. 101).

Para Rossinholi (2010), esses princípios denotavam a preocupação de Anísio Teixeira sobre o federalismo no que se refere à Educação, destacando a responsabilidade e o papel dos três entes federados no campo de educação e ensino, de modo que “[...] os planos deverão visar, acima de tudo, a oferecer oportunidade e indicar a forma pela qual os três governos possam coordenar os seus esforços para a consecução dos objetivos previstos na Constituição e na lei de diretrizes e bases” (TEIXEIRA, 1962 *apud* ROSSINHOLI, 2010, p. 32).

Como se percebe, as ideias de Teixeira sobre os fundos para a educação foram basilares para a constituição desses ideais de financiamento para a educação, previstos na legislação do período de redemocratização, entre os anos de 1946 e 1964, assim como exerceram forte influência na concepção de financiamento adotada na atualidade. Segundo Paulo Martins,

A redemocratização traz de volta a vinculação e os fundos. Do ponto de vista da equidade, nas relações federativas no plano institucional, introduziu-se o primeiro mecanismo de transferências intergovernamentais, da esfera federal para a municipal, que teve aumentada sua responsabilidade para com a educação mediante a majoração de seu patamar de vinculação. A concretização da *colaboração* da União, por meio da aplicação do fundo nacional para o ensino primário referenciava-se na *equidade* e na transparência, ao prever sua distribuição segundo as maiores e mais urgentes necessidades de cada região, verificadas de modo objetivo. Anísio Teixeira introduz a ideia de custo por aluno e de uma educação substancialmente equivalente entre estado e município (MARTINS, P., 2009, p. 102, grifos do autor).

Com o golpe militar ocorrido em abril de 1964, novas mudanças decorrem, suprimindo-se, mais uma vez, a vinculação de recursos para a educação na Constituição de 1967. Tendo como marca substancial a centralização do poder, ocorre a concentração dos recursos tributários na esfera federal e, conseqüentemente, um retrocesso do federalismo em relação às constituições anteriores. Rossinholi (2010) lembra que a nova Constituição Federal do regime autoritário centralizou os recursos financeiros e as decisões na esfera da União e não fez referência aos mínimos orçamentários para a educação. Para a autora,

A estrutura tributária instalada demonstra a centralização da condução da economia e das decisões na esfera da União, uma vez que já havia uma centralização política com o sistema de ditadura governamental. Assim, reduziu-se a autonomia política, financeira e tributária dos estados e municípios, retirando destes o direito de cobrança e uma série de tributos. Os principais impostos da União no período (principal fonte de receita) foram o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI e o Imposto de Renda e proventos – IR. [...]

Para compensar a perda que estados e municípios tiveram em suas receitas, foi criado um sistema de transferências vinculadas a determinadas categorias de programas de gastos, não se permitindo sua livre aplicação. A centralização de recursos permitia maior controle da política e estabelecimento de prioridades no nível do governo federal. Entre essas transferências, estão o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, Fundo de Participação dos Estados - FPE (compostos pelo IR e IPI, mostrando a dependência das transferências da União) e a Quota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias - QP-ICM (transferidos dos estados para os municípios, tendo como principal critério o Valor Adicionado) (ROSSINHOLI, 2010, p. 34-35).

No entanto, a autora destaca que, apesar da criação do FPM e do FPE e das transferências para esses fundos aparecerem vinculadas a determinados gastos e investimentos, não se mantinha fonte nem percentual de recursos para a educação no período, embora se mantivesse a determinação de gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário. Os fundos criados pela LDB deixaram de constar do orçamento da União a partir de 1968 (ROSSINHOLI, 2010).

Paulo Martins (2009, p. 103) esclarece que, com o regime militar, “[...] a vinculação de recursos perdeu o *status constitucional* e ficou, a partir da EC nº 1/69 (art. 15, §3º, “f”), limitada aos municípios, no patamar de 20% da receita, não de impostos, mas tributária, portanto, sobre uma base de cálculo mais ampla”. O autor ainda destaca que a desvinculação foi desastrosa para a educação no período, reduzindo os recursos do MEC quase pela metade, em um contexto de crescimento de demanda pela educação básica no país.

Em 1971, com a Lei 5.692 de 1971, a qual fixava diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus (atuais ensino fundamental e médio, respectivamente) e tornava a escolarização obrigatória em oito anos (1º grau), a vinculação para os municípios foi mantida com aplicação de 20% da sua receita tributária e das transferências do seu Fundo de Participação em todo o ensino de 1º grau (artigo 59). Conforme o parágrafo único desse artigo, o Fundo de Participação dos Municípios era constituído com 5% do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), impostos privativos da União (MELCHIOR, 1981).

Todas essas mudanças ocorridas no período ditatorial impactaram negativamente a educação pública, agravando ainda mais os problemas. De acordo com Paulo Martins (2009), com a centralização, perda da vinculação de recursos para a educação nas esferas estadual e

federal e o baixo financiamento, suprimiu-se o pressuposto de uma política de equidade, ficando a colaboração aproximada de uma assistência financeira, sobretudo aos estados e municípios mais alinhados com a esfera federal. Pinto (2000), por sua vez, destaca que, na educação, atinge-se os patamares mais baixos de gastos, em especial por parte da União, justamente em um momento em que o país vivia uma grande expansão de matrículas, decorrente da migração do campo para a cidade e da ampliação da escolaridade obrigatória de quatro para oito anos promovida pela Lei nº 5.692/71. O efeito disso foi a precarização do atendimento com jornadas diárias reduzidas, o aumento de turnos e ampliação do quantitativo de alunos por turma, além do achatamento dos salários dos professores, legitimado pelas teorias tecnicistas que embasavam as políticas oficiais do regime para o setor, gerando escalas alarmantes de índices educacionais negativos com altos índices de reprovação e evasão escolar, resultando em milhões de brasileiros semianalfabetos, sem a conclusão do ensino fundamental.

Aqui, cabe uma ressalva quanto à criação do **Salário educação**, ocorrida nesse período através da Lei nº 4.440/1964, uma importante fonte de financiamento da educação, em vigor até os dias atuais com algumas modificações. Ele foi concebido como uma alternativa para aquelas empresas que não desejassem cumprir o preceito da CF de 1946, que as obrigava a oferecerem a escola primária aos seus empregados ou filhos deles. Pela sua importância, trataremos dele, mais detalhadamente, adiante.

Rossinholi (2010) destaca que, no final da década de 1970 e início da de 1980, o agravamento da crise econômica e a situação financeira de endividamento interno e externo do setor público, junto com a abertura do sistema político, foram importantes elementos de pressão no sentido de mudanças no sistema tributário para aumentar as receitas dos estados e municípios e contribuir para o estabelecimento do federalismo fiscal no Brasil.

Nos anos 80, ocorreram as eliminações de transferências vinculadas, mas mantiveram-se as transferências negociadas. Havia uma crescente pressão exercida pelos estados e municípios para alterações no sistema tributário e essas vieram com a Emenda “Passo Porto” também chamada de mini-reforma tributária, a qual aumentou a participação dos estados, Distrito Federal e municípios nas receitas da União. As mudanças mais importantes foram as elevações do FPM e do FPE: o FPM foi elevado de 10%, em 1983, para 13,5%, em 1984, e para 16%, em 1985, e o FPE elevado de 9%, em 1983, para 12,5%, em 1984, e 14% em 1985 (ROSSINHOLI, 2010, p. 38).

No mesmo movimento da Emenda Passo Porto (EC nº 23, de 1983), foi aprovada a Emenda Calmon (EC nº 24, de dezembro de 1983), que resgatava o princípio e a regra da vinculação, fixando percentuais mínimos de investimento das receitas próprias e transferências

constitucionais para a manutenção e desenvolvimento do ensino, com alíquotas mínimas de 13% para a União e de 25% para estados, Distrito Federal e municípios.

Para Pinto (2000), esse período, que marca o processo de redemocratização do país, trazia mais uma vez consigo a luta por resgatar a melhoria da escola pública, que passava necessariamente pela garantia de mais recursos financeiros para os sistemas de ensino, agora, mais massificados. Para o autor, no entanto,

Se a reintrodução da vinculação constitucional representou um grande avanço frente ao quadro anterior, restava contudo um grande problema que atormentava a vida de todos aqueles que pesquisavam e trabalhavam com financiamento da educação no Brasil: como explicitar, de forma clara, o que fossem gastos com *manutenção e desenvolvimento do ensino*, para evitar o artifício, já muito usado pelos governos em períodos anteriores, de inflar contabilmente os gastos com educação com vistas a cumprir os índices constitucionais.

Um grande passo foi dado nesse sentido com a aprovação, em dezembro de 1985, da Lei nº 7.348, de autoria do mesmo senador João Calmon, que se encontra ainda, parcialmente, em vigor, naquilo que não foi revogado pela Constituição Federal de 1988, que alterou os percentuais constitucionais mínimos para o ensino, e pela nova LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que também versa sobre a matéria. (PINTO, 2000, p. 56-57, grifos do autor).

De acordo com Rossinholi (2010), essas novas medidas tomadas em 1985 garantiram o aumento da participação de estados e municípios na receita, resultantes do aumento da carga tributária com a elevação do Imposto de Renda, possibilitando em novos aumentos do percentual que compunha o FPM e o FPE, levando ao fortalecimento de estados e municípios e a uma rediscussão do federalismo no Brasil. “Essas mudanças, a restauração do debate sobre o federalismo fiscal, além da abertura política com o fim do período autoritário militar e o aumento da participação de estados e municípios, levaram à configuração assumida pela Constituição Federal de 1988” (ROSSINHOLI, 2010, p. 39).

No que se refere à receita de impostos, Pinto (2000) pontua que a CF de 1988 manteve a redação da Emenda Calmon, ampliando o índice mínimo a ser aplicado pela União, passando de 13% para 18% da receita resultante de impostos, conforme descrito na tabela 1.

Tabela 1 – Síntese das alíquotas da vinculação de recursos para a educação no Brasil nas Constituições e dispositivos legais (1934 a 1988)

Ano	Disposição Legal	Esfera da vinculação		
		União	Estados/DF	Municípios
1934	CF 34	10%	20%	10%
1937	CF 37	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma
1942	DL 4.958	Nenhuma	15 a 20%	10 a 15%
1946	CF 46	10%	20%	20%
1961	LDB 4024	12%	20%	20%
1967	CF 67	Nenhuma	Nenhuma	Nenhuma

1969	EC 1	Nenhuma	Nenhuma	20%
1971	LDB 5692	Nenhuma	Nenhuma	20%
1983	EC 24	13%	25%	25%
1988	CF 88	18%	25%	25%

Fonte: Oliveira, R. (2007, p. 92).

Em suma, podemos perceber que a vinculação constitucional de recursos públicos para a educação é recente em nossa história. Apenas iniciada a partir da CF de 1934, havendo, nos anos seguintes, avanços e retrocessos dessa vinculação até o estabelecimento dos percentuais atuais presentes na CF de 1988. Podemos, ainda, verificar que a educação pública brasileira destinada aos níveis mais elementares da formação escolar sempre contou com recursos insuficientes e com a ausência ou a pouca participação da União. Outro aspecto salutar são as questões de ordem econômica, políticas e sociais que dão sempre o tom das prioridades governamentais e se refletem nas políticas educacionais adotadas em cada período, demonstrando como a educação das massas está atrelada aos interesses econômicos e políticos de cada momento histórico.

Na sequência, adentramos na análise do federalismo brasileiro, buscando compreender a dinâmica federativa e o desenho de divisão de responsabilidades constituído a partir da perspectiva do regime de colaboração entre os entes federados e suas imbricações para com o financiamento da educação.

4.2 O federalismo brasileiro, as responsabilidades (inter)governamentais em educação e o regime de colaboração

O processo decorrente das mobilizações populares e movimentos políticos para o fim do período ditatorial e a redemocratização do país resultaram na construção da atual Constituição Federal (1988), que pelo processo e pelo conteúdo é considerada como a “Constituição Cidadã”. Nela, estão traçados os preceitos legais que regem toda a organização política, administrativa, econômica e social do país, tendo em vista assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais de todos os cidadãos brasileiros.

A educação, enquanto direito social, está prevista no texto constitucional abrangendo os artigos 205 ao 214. Nesses artigos, estão definidos os propósitos, princípios, deveres do Estado, em relação a cada nível de ensino, assim como a forma de organização, distribuição de responsabilidades e vinculação dos recursos para manutenção e desenvolvimento da educação nacional. Conforme Dourado (2006),

O sistema educacional brasileiro, em conformidade com a Constituição Federal e a tradição histórica, caracteriza-se pela partição de responsabilidades entre as esferas federal, estaduais e municipais no que concerne a definição de competências, atribuições e financiamento dos diferentes níveis e modalidades da educação nacional. Todavia, tal perspectiva, não indica, necessariamente, um sistema plenamente descentralizado. No caso brasileiro, a efetiva descentralização vem se constituindo em um grande desafio visando a consolidação da dinâmica federativa do Estado Brasileiro e a democratização do poder e processos decisórios nas suas diferentes estruturas organizacionais. A legislação preconiza que compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração, o que implica o estabelecimento de diretrizes gerais, definições de competências, política de financiamento, entre outros (DOURADO, 2006, p. 29-30).

Na perspectiva da análise das políticas de financiamento, entre outros critérios e cuidados, é preciso considerar sermos uma República Federativa e toda a complexidade jurídico-política e econômica decorrente disso, além da estruturação do sistema educacional, o amparo legal e o regime de colaboração entre os entes federados, dentre outras nuances que circundam o financiamento da educação de um país com as características do Brasil. Para Paulo de Sena Martins (2010), o financiamento da educação em um Estado federativo configura-se como *ação conjunta complexa*, pela partilha de poder de decisão e ação de forma que cresce a complexidade, por envolver um labirinto de decisões separadas, necessitando de coordenação e cooperação federativa, com alinhamento do planejamento nas diferentes esferas, de modo que resulte em pleno funcionamento do regime de colaboração.

Para uma análise mais aprofundada do regime de colaboração, entende-se que:

[...] é vital a definição mais clara do papel dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) no tocante à proposição e coordenação mais articulada na definição de políticas e diretrizes para a educação, no estabelecimento de parcerias entre as diferentes esferas do governo, na redistribuição de recursos financeiros com vistas à garantia da universalização da educação com qualidade, no acompanhamento, controle e avaliação do desempenho do sistema educacional; na adoção de medidas efetivamente descentralizadoras que fortaleçam a cooperação técnica e possibilitem graus progressivos de autonomia aos sistemas de ensino, entre outras (DOURADO, 2006, p. 30).

Caminhando nessa direção, faz-se necessário discutir alguns conceitos, sem pretensão de esgotamento, visto tratar-se de uma discussão muito ampla e complexa, mas pontuando alguns meandros da conjuntura brasileira que impactam direta e indiretamente no funcionamento do sistema federal brasileiro, os quais podem nos servir de auxílio na análise a que nos propomos. Iniciamos, assim, com a discussão sobre federalismo.

Cury (2010, p. 152) assinala que “[...] federação provém do latim *foedus-eris* que significa contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança e também se fiar, confiar-se, acreditar”. Assim, uma federação é a união de membros federados que formam um Estado

Nacional soberano regidos pelo federalismo. De acordo com Vasquez (2015), no Dicionário de Políticas Públicas, uma maneira de definir federalismo é:

[...] compreendê-lo como é uma forma política pela qual o estado se organiza para exercer suas funções, capaz de combinar a centralização política exercida por um governo central com a descentralização, na qual os governos locais são responsáveis pelo financiamento e oferta de bens e serviços públicos. No sistema federativo, o estado pode organizar-se de maneira a compartilhar essas responsabilidades entre governos central e regional, sendo as competências fiscais distribuídas entre os diferentes níveis de governo independentes entre si e autônomos em suas respectivas jurisdições (VASQUEZ, 2015, p. 349).

Nessa lógica, o Estado Federal é um estado soberano constituído de unidades federadas dotadas de autonomia e com poder constituinte próprio. Desse modo, no Estado Federal, além da constituição federal, também existem as constituições estaduais (GADELHA, 2017). Este autor, citando Carvalho (2006), esclarece que a autonomia das unidades federadas pode-se dividir em três níveis: política, administrativa e financeira.

A **autonomia política** compreende a competência para legislar, criando normas para determinados assuntos previamente delimitados pela Constituição; a competência para participar das decisões do poder central, ou seja, a participação dos entes federados nas decisões do Estado e a delimitação de competências privativas relativamente à função de fornecimento de bens e serviços públicos.

A **autonomia administrativa** manifesta-se pela capacidade que a Constituição confere às entidades descentralizadas de se organizarem, ou seja, de estabelecerem os órgãos, os meios e as formas pelas quais se encarregarão de cumprir as tarefas que lhes foram atribuídas pela Constituição.

A **autonomia financeira** compreende o poder de arrecadar, gerir e ter orçamento próprio, despendendo dinheiro e valores públicos de modo independente das demais esferas de governo (CARVALHO, 2006 *apud* GADELHA, 2017, p. 11-12, grifos do autor).

Para tanto, é necessária uma constituição escrita, garantidora do pacto federativo, definidora das principais regras sobre competências, poderes e entrelaçamento entre os entes federativos e protetora dos direitos da minoria, do ponto de vista territorial (ABRUCIO; SANO, 2013). Tais proteções e direitos federativos, na maioria dos casos, são definidos nas Constituições como cláusula pétrea – isto é, que não podem ser modificados por emendas constitucionais, mas apenas por uma nova Constituição.

Segundo Cury (2010), em um regime federado os poderes são repartidos entre as instâncias subnacionais por meio de competências legalmente definidas, através das quais se elucida a forma federativa de Estado, que podem ser distintas em três tipos, a exemplo do federalismo brasileiro ao longo da sua história, considerando que o Brasil é uma República Federativa desde o Decreto nº 01, de 15/11/1889:

O federalismo centrípeto se inclina ao fortalecimento do poder da União em que, na relação concentração – difusão do poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal. Pode-se dar como exemplo o próprio Brasil entre os anos 1930-1934, 1937-1945 e 1964-1988.

O federalismo centrífugo remete ao fortalecimento do poder do Estado membro sobre o da União em que, na relação concentração – difusão do poder prevalecem relações de larga autonomia dos Estados-membros. Pode-se assinalar como tal a Velha República, especialmente o poder hegemônico das oligarquias paulistas e mineiras, entre 1898 – 1930.

O federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo político e cooperativo foi posto em 1934, em 1946 e é o registro jurídico forte de nossa atual Constituição (CURY, 2010, p. 153).

A repartição de competência, estabelecida na Constituição Federal, serve para manter o equilíbrio da federação, de modo que o fornecimento de bens públicos e investimentos sejam efetivamente garantidos.

No Federalismo, um Estado Federal compartilha as competências constitucionais com os Estados-Membros soberanos, cada um conservando seu próprio domínio de competência. Pressupõe-se uma negociação entre as esferas administrativas para estabelecer a divisão das funções governamentais a serem cumpridas por cada uma delas, bem como a distribuição dos recursos necessários ao desempenho das respectivas funções, preservando a autonomia entre as partes. Portanto, pode-se definir federalismo como sendo a forma de organização do Estado em que os entes federados são dotados de autonomia política, administrativa, tributária e financeira e se aliam na criação de um governo central por meio de um pacto federativo (GADELHA, 2017, p. 14).

No que se refere ao pacto federativo, Gadelha (2017) discorre que:

O pacto federativo é a maneira pela qual se forma e organiza o Estado Federal, estando esse conceito relacionado com a distribuição de competências entre os entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). No Brasil, o Pacto Federativo foi instaurado com a Constituição Federal de 1988 com a celebração do atual pacto político institucional. O objetivo da Constituição de 1988, ao celebrar este pacto, era claro: permitir que o Brasil aproveitasse a principal vantagem da forma federativa de Estado, que é a adequação das leis e instituições do país às necessidades específicas de cada região. Portanto, o Pacto Federativo é um acordo firmado entre a União e os estados federados, e nesse acordo, são estabelecidos funções, direitos e deveres de cada uma das partes (GADELHA, 2017, p. 16).

O pacto federativo tem forte efeito na educação, uma vez que o padrão de federalismo desenvolvido no Brasil condiciona e influencia todo o setor educacional, em especial, o campo do financiamento, pois perpassam pelo direito à educação e pelas responsabilidades dos entes federados na oferta educacional (CRUZ, 2011).

Um outro conceito decorrente, na discussão do federalismo, trata-se da descentralização política, resultante da transferência efetiva de poder decisório a governos subnacionais, “[...] envolvendo aspectos de autonomia local, formas de democracia participativa, racionalização da provisão de serviços, maior liberdade e responsabilidade dos gestores públicos, combate às desigualdades regionais, dentre outros” (GADELHA, 2017, p. 15). No discurso liberal democrático, a descentralização política é afirmada como garantia para a liberdade individual e para a liberdade das coletividades locais ante o Estado. A descentralização da atividade social do Estado se realiza pela municipalização e pela transferência para as organizações locais (terceiro setor) de processos administrativos e gerenciais das atividades ou serviços, e não necessariamente do poder decisório.

Esclarecidos esses aspectos, embora de modo bastante conciso, considerando não se tratar do nosso objeto de estudo, e considerando também se tratar de discussões multidimensionais com abordagens em vários campos epistemológicos, destacamos que nossa intenção em trazê-los, de modo introdutório, foi, apenas, de situar os conceitos mais basilares do sistema federal brasileiro, construindo as complementaridades ao longo da discussão²⁹. Seguimos com algumas considerações sobre o modelo federativo brasileiro e as tensões que o envolvem.

Cavalcanti (2019) faz uma importante análise do desenho constitucional federalista, cuja distribuição de poder, entre os entes constituintes, envolve normas, mecanismos e práticas institucionais do sistema político que, segundo a autora, são marcadas muito mais por tensões do que por equilíbrios.

Sendo a divisão do poder entre os entes federados a base do pacto federativo, pode-se considerar a compatibilização entre autonomia e interdependência um elemento basilar das tensões que as federações enfrentam, pois dela surge toda a estrutura federal. Tal necessidade estabelece uma complexidade na divisão dos poderes entre os entes da federação, tanto no que se refere ao desenho constitucional quanto à sua operacionalização, tornando-a uma tensão intrínseca ao federalismo, pois implica que os governos terão um conjunto de competências comuns e concorrentes e, conseqüentemente, haverá interesses divergentes, sobreposições e negociações. Isto porque compatibilização, longe de significar homogeneização, significa a necessidade de tomada de decisão conjunta, o que não anula conflitos, mas envolve processos de coordenação federativa (CAVALCANTI, 2019, p. 50-51).

Cruz (2011, p. 81) sinaliza que, desde a primeira Constituição (1891), “[...] o Brasil passou por diferentes modelos de federalismo, de relação entre os entes federados e entre sociedade civil e Estado”. Assim, o modelo revisto no processo constituinte de 1988 estabelece

²⁹ Para análises mais aprofundadas sobre federalismo, sugerimos a leitura de Cury (2010) e Cruz (2009).

um novo pacto federativo, que, entre outras coisas, reconheceu os municípios como entes federados. Nesse novo modelo, a questão tributária continuou sendo central, de modo que a CF “[...] definiu um sistema de transferências constitucionais de recursos públicos entre as esferas governamentais, aspecto especialmente significativo frente à imensa desigualdade financeira entre governos subnacionais” (CRUZ, 2011, p. 81).

Nesse sentido, Rezende (1995) destaca dois aspectos do federalismo brasileiro que são fontes de conflito, sendo o primeiro, as disparidades regionais, que geram pressão tanto por autonomia dos estados mais fortes quanto por transferências dos estados menos desenvolvidos; e o segundo, a forte tradição municipalista com a oferta educacional. Nesse sentido, Pinto (2014) reforça que, embora o Brasil tenha adotado o sistema de triplo federalismo, incorporando os municípios como entes federados apenas com a CF de 1988, já se registrava longa tradição de autonomia municipal no país, a exemplo das Câmaras Municipais, que englobavam os poderes executivo, legislativo e judiciário, embora com autonomia relativa, face à carência de estrutura econômica e o foco na atividade rural que limitavam a atuação desse poder local.

Como vimos na primeira parte desta seção, por todo o século 20, a questão da distribuição da receita tributária e da vinculação de recursos para a efetivação das políticas educacionais esteve presente no cenário federativo brasileiro, sendo uma das principais bandeiras de lutas de educadores e movimentos progressistas pela adoção, nos períodos de regimes fechados, ou pelo cumprimento dos percentuais, nos períodos de democratização.

Sobre esses aspectos do federalismo brasileiro, é importante destacar o papel do Estado em cada desenho adotado, uma vez que este tem sido a base de sustentação dos processos produtivos. As políticas públicas no século 20, no Brasil, são marcadas pelo pensamento da corrente nacional-desenvolvimentista e do Estado de Bem-Estar Social, sendo depois substituído pelo pensamento neoliberal, que fomentaram as principais reformas ocorridas no Brasil a partir dos anos 1990. Cruz (2011) observa que, no âmbito das relações federativas, no período 1995-2006, observou-se o desenvolvimento de políticas contundentes relacionadas à reforma do Estado, com fortalecimento do governo federal, “[...] em um contexto marcado pela reestruturação produtiva e pela agressiva expansão capitalista, mediante flexibilização das fronteiras econômicas nacionais” (CRUZ, 2011, p. 81). Assim, inúmeras estratégias de diminuição do papel do Estado, alinhadas com medidas de ajustes econômicos, encontraram na descentralização o vetor central para a reforma do Estado na tentativa de gerar eficiência no sistema de oferta das políticas públicas.

Tal descentralização veio acompanhada da centralização no processo de definição de políticas. Ocorreu uma efetiva transferência de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos em nível federal para os governos subnacionais. Além disso, também foi verificado o comprometedor deslocamento das atribuições públicas para os setores privados e medidas de recomposição das bases tributárias federais, ancoradas no aumento de alíquotas ou na criação de contribuições por parte da União (CRUZ, 2011, p. 82).

O pacto federativo decorrente do padrão de federalismo desenvolvido no Brasil, no que diz respeito à educação, sobretudo à discussão das formas de financiamento e responsabilização das unidades da federação pelos diferentes níveis de ensino, ocorreu simultaneamente a esse processo, sendo a educação condicionada e influenciada por essas ideias de reforma estatal orientadas pelo Banco Mundial. Na CF de 1988, devido ao contexto político em que foi produzida, de forte pressão dos movimentos sociais e da sociedade civil pelos ideais de cidadania e Estado democrático de direito, vários dos direitos sociais ameaçados pela postulação do recuo do papel do Estado foram mantidos, assim como a vinculação entre impostos, percentuais e financiamento, no caso da educação, dificultando ou impedindo um impacto mais profundo do neoliberalismo em pauta. No entanto, as leis infraconstitucionais, que se seguiram à Constituição, carregam muito desses ditames. Um dos principais frutos dessa reforma é a LDB, Lei nº 9.394/1996, principal marco regulatório da política educacional do país, que, apesar de ter mantido os princípios instituídos na carta federal para a educação, imprimiu muito dos postulados neoliberais na educação nacional.

O texto constitucional original dos artigos relacionados ao financiamento da educação básica da CF/1988 também já foi bastante alterado, com destaques para a EC nº 14/1996, que criou e implantou o Fundef; a EC nº 53/2006, que criou o Fundeb em substituição ao Fundef; a EC nº 59/2009, que alterou a obrigatoriedade escolar e retirou os recursos da receita de impostos da União vinculados à educação, da Desvinculação das Receitas da União (DRU)³⁰, e estabeleceu a obrigatoriedade de que o PNE fixe meta de gastos em educação como proporção

³⁰ A DRU foi criada, em 1994, pela EC de Revisão nº 1 da Constituição Brasileira como Fundo Social de Emergência, composto por 20% da receita de impostos e contribuições da União. Em 1996, este Fundo passou a Fundo de Estabilização Fiscal pela EC nº 10, mantendo a desvinculação de 20% das receitas tributárias da União, deduzidas as transferências constitucionais aos Estados e Municípios aos fundos regionais e a parcela do ITR dos Municípios. Em 1997, através da EC nº 17, esse Fundo foi prorrogado até 31 de dezembro de 1999 e, com a EC nº 27/2000, recebeu a denominação atual. Em 2003, por meio da EC nº 42 – conhecida como minirreforma tributária –, a DRU foi prorrogada até 31 de dezembro de 2007. Ficou suspensa durante o ano de 2008 e, no final de 2009, voltou a vigorar pela EC nº 59/2009, a qual aprovou seu fim gradual para educação: 12,5 % em 2009, 5% em 2010 e nulo em 2011 (OLIVEIRA, R., 2007; DUARTE; FARIA, 2010). Segundo o MEC (2009, não paginado), no que se refere aos impactos da DRU ao orçamento da educação durante os anos de sua vigência, as perdas podem ser superiores a 110 bilhões de reais desde 1995, representando mais de 20% dos recursos. Cabe ressaltar que, em 2011, a DRU foi prorrogada até 2015, porém, excetuaram-se da desvinculação a arrecadação da contribuição social do salário-educação e os recursos para MDE, permanecendo sobre os recursos da seguridade social.

do Produto Interno Bruto (PIB), e, por fim, a EC nº 108/2020, que dispõe sobre o Fundeb permanente. Mais adiante, detalharemos melhor o conteúdo dessas emendas.

Farenzena e Luce (2013) destacam que parte significativa das modificações impressas pelas emendas recaiu sobre aspectos do financiamento da educação, principalmente sobre a distribuição de recursos entre as três esferas do governo, e sobre as (co)responsabilidades de cada uma na oferta e no financiamento da educação, para sanar lacunas anteriores e/ou melhorar a eficiência no que diz respeito aos aspectos mencionados. Nesse sentido, há que se destacar que tais emendas contribuíram para avanços significativos da política de financiamento, mas também atendendo a preceitos das orientações da política neoliberal.

Em relação ao aspecto do triplo federalismo instituído pela CF/1988, com a inserção do município e do Distrito Federal como entes federados, Cavalcanti (2019) assevera que:

Esse desenho constitui uma particularidade (e um grande desafio) do modelo federativo brasileiro, já que em outros países os governos locais têm autonomia bastante limitada [...]. A entrada do município não apenas redesenhou a estrutura institucional federativa, com novas fórmulas de distribuição de receitas e divisão de competências, mas também impulsionou o intenso e longo processo de alterações e ajustes nas relações federativas, tanto no que se refere à reorganização territorial quanto no tocante à formulação, implementação e gestão das políticas públicas, tendo em vista, por um lado, o município se constituir o *locus* privilegiado de implementação das políticas públicas e, por outro, as profundas assimetrias no plano horizontal e vertical que marcam os municípios brasileiros, que se complexificaram ainda mais, aumentando os desafios da cooperação e da coordenação federativa (CAVALCANTI, 2019, p. 88).

A Constituição de 1988 estruturou uma divisão de poderes em que buscou compatibilizar a autonomia e a interdependência entre os entes da federação, resultando em um sistema de repartição de competências dos tipos exclusivas, privativas, concorrentes e comuns entre União, estados, Distrito Federal e municípios, tanto nos aspectos legislativos quanto nos aspectos administrativos, com vistas à manutenção do equilíbrio do poder que preserva o caráter federativo (COSTA, 2010; CAVALCANTI, 2019). A repartição de competências foi tratada nos artigos 21, 22, 23, 24 e 30 da CF/1988.

No que diz respeito às competências legislativas, a Constituição brasileira dotou todos os entes federados de autonomia, na forma de competências concorrentes, predominando a abrangência dos interesses, de modo que aquelas de caráter mais geral ficam a cargo da União, as de interesse regional, a cargo dos estados, e as de interesse local, a cargo dos municípios.

No caso da educação, foram atribuídas pela Constituição responsabilidades privativas, concorrentes e comuns, sendo que a União tem competência privativa de legislar e o faz sobre a forma da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e das leis federais complementares, embora

cada estado também possa estabelecer algumas normas próprias para a educação, desde que elas não sejam inconstitucionais ou que estejam divergindo do prescrito na LDB (COSTA, 2010).

No caso dos municípios, quando analisada a competência de legislação, Cavalcanti (2019) traz uma reflexão importante, pois considera que:

A forte dependência financeira e administrativa de grande parte dos municípios para implementar a política, tem resultado em um descompasso entre os poderes executivo e legislativo no âmbito municipal, uma vez que a ação do legislativo municipal, em especial, nos municípios menores (que são maioria), tem se apresentado fraca ou mesmo limitada no que se refere à regulamentação das políticas públicas, as quais, em geral, são implementadas conforme regulamentadas pelo legislativo ou pelo executivo federal (CAVALCANTI, 2019, p. 92).

Quanto às competências comuns, Celina Souza (2005) postula que o princípio de responsabilidade adotado foi o da provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais de modo comum aos três entes federados, indicando a opção por uma divisão institucional de trabalho claramente compartilhada, sinalizando que o federalismo brasileiro teria um caráter mais cooperativo do que dual ou competitivo. No entanto, cabe ressaltar que, efetivamente, as definições dessas formas de cooperação, entre os entes federados, ficaram dependentes de lei complementar, conforme estabelecido no parágrafo único do artigo 23 da CF: “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” (BRASIL, 1988).

No que se refere à educação, ficaram estabelecidas na letra da lei as responsabilidades de cada ente federado (União, estados, Distrito Federal e municípios) quanto à organização, oferta e manutenção da educação em regime de colaboração. A descrição legal dessas responsabilidades encontra-se, em parte, na CF e, em parte, no arcabouço infraconstitucional. A LDB (1996) reforça em seus artigos a divisão das competências, bem como a articulação entre os entes para garantir a oferta da educação escolar.

Em termos de competências e responsabilidades dos entes federados, o artigo 211 da CF/1988 discrimina que a União tem como atribuição a responsabilidade pela organização do ensino federal e dos territórios, financiando as instituições de ensino federal, exercendo função redistributiva e supletiva mediante assistência técnica e financeira aos estados e ao Distrito Federal e aos municípios, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade. Quanto aos municípios, compete a responsabilidade pela oferta, prioritariamente, do ensino fundamental e de educação infantil, em creches e pré-escolas. Para

estados e Distrito Federal, coube a competência de oferta do ensino fundamental e médio (BRASIL, 1988).

Ao regulamentar esses dispositivos da CF, a LDB explicita o que já se encontra implícito no texto constitucional ao dispor como competência privativa (artigo 8º, parágrafo 1º) da União “[...] a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (BRASIL, 1996).

Tais funções são definidas no âmbito da lei (no Art. 9º) em termos de: a) elaboração do Plano Nacional de Educação em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios; b) assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento à escolaridade obrigatória; c) estabelecimento de diretrizes curriculares para a educação básica; d) coleta, análise e disseminação de informações sobre a educação; e) avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino (CAVALCANTI, 2019, p. 132).

A título de exemplo, a União exerce sua função supletiva e redistributiva, com assistência técnica e financeira à educação básica, por meio da complementação ao Fundef/Fundeb, dos programas do FNDE e de outros programas sociais. A função normativa é exercida por meio da elaboração de normas gerais, como leis e decretos federais e de atos normativos do Conselho Nacional de Educação; a função de planejamento e avaliação, por meio dos planos nacionais de educação, com duração decenal, e do sistema nacional de informações e de avaliação educacional (artigo 9º, incisos I, V e VI).

Quanto às incumbências de estados e dos municípios, cabe destacar que a LDB prevê uma limitação da atuação para os municípios que não se verifica para os demais níveis da federação. Segundo o artigo 11, V, da LDB, aos municípios somente é permitida a atuação em outros níveis de ensino, além da educação infantil e ensino fundamental, “[...] quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1996). Portanto, para os municípios, a lei deixou a incumbência com o atendimento muito mais comprometida, de modo que a educação infantil e, prioritariamente, o ensino fundamental devem ser o foco precípua da política educacional desses entes subnacionais e dos recursos financeiros a eles vinculados.

Uma outra ressalva para os municípios está na definição sobre os sistemas de ensino. A LDB, em seus artigos 16,17 e 18, dispõe sobre a composição do sistema federal de ensino, dos sistemas de ensino estaduais e do Distrito Federal e dos sistemas municipais de ensino. Porém,

no caso dos municípios, é concedida a possibilidade de optar por manter suas redes de ensino integradas aos respectivos sistemas estaduais de ensino ou compor com os estados um sistema único de educação básica (artigo 11, parágrafo único).

Na perspectiva das garantias de cumprimento das responsabilidades para com a oferta e manutenção da educação pública, determinadas pela CF/1988 para os entes federados, também foi adotado um sistema de repartição dos recursos financeiros que se estrutura a partir da vinculação, da redistribuição e da suplementação de recursos entre os entes da federação, provenientes da receita de impostos, contribuições sociais e outros recursos orçamentários, que irão compor a receita de recursos públicos para o financiamento da educação nacional.

Uma característica importante da CF de 1988 a se destacar é que ela propõe a descentralização financeira, representando um aumento da participação de estados e, principalmente, de municípios na arrecadação tributária e na receita disponível, de modo que a participação das receitas da União destinadas à educação foi aumentada para o mínimo de 18% e mantido o percentual mínimo de 25% para estados, Distrito Federal e municípios da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências para serem utilizadas na manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 212, EC nº 14/96), conforme mostra o quadro 4, abaixo.

Quadro 4 – Impostos e transferências – distribuição de recursos financeiros para a educação (CF/1988)

Impostos		Percentual distribuído entre os entes da federação		
		União (vinculação 18%)	Estado/DF (vinculação 25%)	Municípios (vinculação 25%)
Arrecadados pela União	IR*	53% - descontado o IR retido na fonte pelos estados, DF e municípios sobre rendimentos de seus servidores	21,5% - descontado o IR retido na fonte pelos estados, DF e municípios sobre rendimentos de seus servidores	22,5% - descontado o IR retido na fonte pelos estados, DF e municípios sobre rendimentos de seus servidores
		100% do IR descontado na fonte dos servidores federais	100% do IR descontado na fonte dos servidores estaduais e distritais	100% do IR descontado na fonte dos servidores municipais
	IPI*	53%	21,5%	22,5%
			10% do IPI sobre exportação	
	ITR	50%		50%
	IOF ouro		30%	70%
	IOF	100%		
	IE	100%		
II	100%			
Arrecadados pelo estado	ICMS		75%	25%
	IPVA		50%	50%
	ITCD		100%	
	IPTU			100%

Arrecadados pelo município	ISS			100%
	ITBI			100%

Fonte: Cavalcanti (2019).

*3% da arrecadação do IR e do IPI são transferidos para os três fundos constitucionais: Fundo da Região Nordeste (1,8%), Fundo da Região Norte (0,6%) e Fundo da Região Centro-Oeste (0,6%).

O quadro acima demonstra o desenho tributário adotado pela CF/1988, em que são combinados a vinculação, a repartição e a redistribuição de recursos entre os entes federados, apontando o percentual de distribuição dos impostos, considerando as receitas próprias e as transferências oriundas da União ou dos estados, no caso dos municípios. Dessas receitas finais (líquida) é que são vinculados os percentuais mínimos para investimento na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE): União, 18%; estados e municípios, 25%.

Romualdo Portela de Oliveira (2007, p. 86) esclarece que as transferências de recursos realizadas de uma esfera da administração para outra têm “[...] como finalidade equalizar a capacidade arrecadadora e as responsabilidades na prestação de serviços das diferentes esferas da Administração Pública”, a exemplo dos Fundos de Participação de Estados e Municípios, os quais são formas de repasse de recursos do governo federal para estados e Distrito Federal – FPE – e para municípios – FPM. A composição dessas transferências ocorre da seguinte maneira: a) da União aos estados e ao Distrito Federal: 21,5% do arrecadado do IR e do IPI, constituindo o FPE; 100% do IR de autarquias e fundações estaduais; 10% do IPI ao estado/DF, proporcionalmente às suas exportações de produtos industrializados; 20% dos impostos residuais (artigos 157 e 159); b) da União e dos estados aos municípios: 24,5% do IR e do IPI³¹, constituindo o FPM; 50% do ITR dos imóveis neles situados; 50% do IPVA dos veículos lá licenciados; por 25% do ICMS; e pelos 100% do IR devido por suas autarquias e fundações municipais (artigos 158 e 159) (OLIVEIRA, R., 2007).

Os recursos destinados à educação são provenientes das Receitas Correntes, mais especificamente da receita tributária, composta por impostos, taxas e contribuições de melhoria. Na análise dessa receita tributária consolidada, referente ao ano de 2010, percebe-se que os impostos representam 96,7%, as taxas representam 3,2% e as contribuições de melhoria não chegaram a 0,1% (NASCIMENTO, A., 2012).

³¹ Até 2006, esse percentual era de 21,5%. Com a EC nº 55, de 20 de setembro de 2007, foi acrescentada a alínea “d” ao artigo 159, inciso I, adicionando 1% ao percentual do FPM (que assim passou a ter alíquota de 23,5%). Posteriormente, a EC nº 84, de 2 de dezembro de 2014, ao acrescentar a alínea “e” ao artigo 159, inciso I da Constituição, aumentou em 0,5% a transferência de recursos do FPM para o ano de 2015, resultando em 24% no total. A partir de 2016, o percentual sobe para 1%, de modo que o FPM responde por 24,5% da arrecadação líquida de IR e IPI, atualmente.

Fernandes (2018, p. 107) destaca outra importante fonte de financiamento para a educação pública implementada em 2013, pela Lei 12.858/13, para destinação dos recursos dos *royalties* do petróleo, especialmente depois da descoberta do pré-sal em 2006, que “[...] chegou até mesmo a ser vista por muitos como a ‘galinha dos ovos de ouro’”. A respectiva lei estabeleceu a destinação de 75% dos *royalties* e participação especial, cabível à União, estados Distrito Federal e municípios, para o financiamento da educação pública com prioridade para a educação básica. Também determinou a destinação de 50% do Fundo Social à educação e à saúde até o cumprimento das metas do PNE/2014. Para melhor visualização, essas informações estão sintetizadas no quadro 5, a seguir.

Quadro 5 – Fontes de financiamento da educação pública

ORIGEM DOS RECURSOS			
Aplicação/Destinação	União	Estados e DF	Municípios e DF
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)	18% de impostos	25% de impostos	25% de impostos
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	Diversas fontes (complementação)	20% FPE, LC 87/96, IPI-Exp., ITCMD, ICMS quota estadual, IPVA quota estadual	20% FPM, LC 87/96, IPI-Exp., ICMS quota municipal, IPVA quota municipal, ITR quota municipal
Educação básica pública	1/3 do salário-educação (após deduções legais de 1% à Secretaria da Receita Federal do Brasil e a desvinculação de 10% para financiar os programas geridos pelo FNDE)	2/3 do salário-educação (após deduções legais de 1% à Secretaria da Receita Federal do Brasil e a desvinculação de 10% para financiar os programas geridos pelo FNDE)	
Educação pública com prioridade para a educação básica	75% <i>royalties</i> e participação especial, nos termos da Lei 12.858/13	75% <i>royalties</i> e participação especial, nos termos da Lei 12.858/13	
Educação até o cumprimento das metas do PNE	50% Fundo Social	X	

Fonte: Fernandes (2018).

Como se vê, os entes subnacionais acabam por receber uma parcela significativa da arrecadação federal. Essas transferências “[...] são fontes importantes para o financiamento da educação” (OLIVEIRA, R., 2007, p. 86). Mais adiante, discutiremos com mais precisão como esses repasses financeiros e outros irão compor as receitas do financiamento, ao tratarmos dos fundos e programas destinados à educação básica.

Romualdo Oliveira (2007) ainda destaca que:

A maioria dos municípios brasileiros seria financeiramente inviável, como esfera administrativa autônoma, caso não recebesse as transferências de recursos de outras esferas. Como regra, a grande maioria dos municípios brasileiros arrecada, através de impostos próprios, menos de 10% da sua receita total. Mais de 90% de suas receitas provêm das transferências de outras esferas, o que explica em muito a relação de dependência política de prefeitos de pequenas cidades em relação aos governos estadual e federal (OLIVEIRA, R., 2007, p. 86).

Nesses termos, Souza e Faria (2003) asseveram que a CF/1988 possibilitou um aumento da receita tributária disponível na partilha de recursos destinados ao financiamento da educação nos estados e municípios. No entanto, não alterou o elevado controle dos níveis superiores do governo sobre os fluxos financeiros e as transferências intergovernamentais, caracterizando um modelo concentrador e centralizador de poder, cujas distorções irão afetar sobremaneira a educação municipal, impondo sérias dificuldades à sobrevivência financeira e administrativa de seus sistemas de ensino em implantação.

Todo o modelo de repartição de competências e de financiamento para a oferta e manutenção da educação, entre os entes federados, ancora-se no regime de colaboração. Segundo Cavalcanti (2019), a forma como ele aparece na lei parece ser orientado pelos pressupostos de um reconhecimento da complexa tarefa de garantir o direito de todos à educação, em especial, a obrigatória, em um território tão vasto e tão desigual como o Brasil, e de um reconhecimento de uma divisão de recursos financeiros insuficientes entre os entes federados subnacionais, principalmente os municípios, para poder garantir as competências prioritárias e a escolaridade obrigatória, exigindo a colaboração entre os entes, em especial da União. No entanto, observa a autora:

[...] que a simples determinação de um regime de colaboração entre os entes federados, dependente de uma regulamentação posterior, não foi suficiente para contabilizar a demanda de oferta de educação básica com os recursos financeiros que couberam a cada ente da federação, tencionando os debates e as relações federativas no campo do financiamento da educação básica. A CF/1988 definiu o Município como um ente federado e o tornou responsável, prioritariamente, pela oferta do ensino fundamental e, ao mesmo tempo, tornou essa etapa da educação básica como sendo a escolaridade obrigatória com fins de universalização. No entanto, a maioria dos municípios contava (e ainda contam) com uma receita irrisória para assumir tal responsabilidade e, além disso, uma grande quantidade de municípios novos foram criados, tornando ainda mais complexa a equação entre a oferta de recursos e a demanda pela oferta da educação. [...] (CAVALCANTI, 2019, p. 134-135).

Essas pontuações assinalam a grande dificuldade que tem sido para o Brasil “[...] responder ao desafio de garantir o direito à educação a toda população em idade escolar e àqueles que, por qualquer motivo, foram excluídos do sistema educacional” (CRUZ, 2011, p. 83). A disparidade é histórica, é social, é cultural e é política, balizada por um Estado

excludente e comprometido com os interesses da classe economicamente dominante, a quem esteve, historicamente, a serviço. Nesse sentido, o modelo de federalismo adotado no Brasil para a educação, baseado no compartilhamento de responsabilidades e no regime de colaboração entre os entes federados, ainda apresenta enormes falhas, lacunas e inconsistências com a diversidade de condições socioeconômicas existentes no país, assim como com a ausência de mecanismos regulamentares do regime colaborativo em termos mais democráticos e justos de articulação e cooperação que resulte em condições objetivas de descentralização, de modo a garantir a universalização da educação básica, não só obrigatória, mas em todas as etapas, com qualidade e equidade, como direito subjetivo legítimo de todo cidadão.

Para Costa (2010, p. 113), o regime de colaboração “[...] materializa-se, pelo menos na educação, na forma de ações complementares, suplementares, supletivas, seguindo o princípio da subsidiariedade, o que nos leva a ponderar que aí estaria contemplado o sentido de regime de colaboração”. Para a autora, o problema das limitações para o estabelecimento de um real sistema federativo, para além da falta de definição, estaria também na própria forma que o Estado tem assumido, após a reforma dos anos 1990, delegando às instâncias regionais, em matéria de educação, poderes restritos à gerência das verbas e da estrutura, deixando de compartilhar o poder decisório.

Nesse sentido, vale retomar as influências e pressões externas que, não só o Brasil, mas toda a América Latina, entre outros países periféricos, vinham sofrendo dos organismos internacionais, principalmente na última década do século 20, por meio das ideias hegemônicas de reforma estatal baseada na regulação financeira que se estruturava a partir do enxugamento dos gastos sociais do Estado, pelos processos de desregulação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se os seus serviços como forma de otimizar os recursos, criar condições de maior eficiência, agilidade e transparência na prestação de serviços públicos, por meio de um maior envolvimento direto do poder local, captando as demandas, controlando os gastos, inspecionando e acompanhando as ações do setor público (SOUZA; FARIA, 2004).

O processo de descentralização impulsionou o da municipalização na medida em que a municipalização passa a ser entendida como meio pelo qual a população poderá reivindicar os direitos políticos e sociais, em virtude da proximidade com o poder público local, assim como participar de forma mais direta na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas em geral e, em especial, a educação, concepção esta proposta para a maioria dos países latino-americanos, inclusive o Brasil, pela reforma do Estado ocorrida a partir dos anos 1990.

Souza e Faria (2004) esclarecem que, no conjunto das determinações decorrentes da dita reforma,

[...] há de se observar, igualmente, a importância que assumem as recomendações advindas de diversos fóruns mundiais e regionais. A Conferência de Jomtien (em 1990, na Tailândia), por exemplo – patrocinada pelo BM, em conjunto com o PNUD, a UNESCO e a UNICEF (DE TOMMASI, 1996) – viria a servir de referência, no Brasil, para o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) e para o Plano Nacional de Educação (1998). Este evento, considerado um marco, em especial para os nove países então com a maior taxa de analfabetismo do mundo (Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão) – conhecidos como “E-9” – impulsionou-os a desencadear ações em direção aos compromissos firmados na chamada Declaração de Jomtien (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002), estabelecendo determinações que se estendem da intenção em satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, da universalização do acesso à educação e da promoção da equidade (NOGUEIRA, 2001), passando por mudanças no modelo de gestão da educação (FREITAS, 1998) e, culminando, de modo mais contundente, na definição de competências e responsabilidades das instâncias de governo em relação à gestão e financiamento da Educação Básica (ABICALIL, 2001). De acordo com Pinto (2002, p. 110), a partir desse momento, as políticas do BM voltam-se, ostensivamente, para a ‘priorização sistemática do ensino fundamental, em detrimento dos demais níveis de ensino, e de defesa da relativização do dever do Estado com a educação, tendo por base o postulado de que a tarefa de assegurar a educação é de todos os setores da sociedade’ (SOUZA; FARIA, 2004, p. 928).

Seguindo à risca a cartilha neoliberal de recomendações dos organismos multilaterais, em especial, para a educação, a legislação brasileira, que passa a regulamentar a política educacional e a política de financiamento do setor, a partir da década de 1990, passa a focar na priorização do ensino fundamental, tendo no processo de municipalização e na implementação do Fundef os mecanismos desencadeadores dessa tendência, comprometendo os demais níveis de ensino em grande parte dos estados e municípios, principalmente. Ademais, o próprio Fundef não deu conta de resolver os problemas do ensino fundamental. Em termos de universalização do atendimento da etapa, houve um significativo avanço, resultando na quase totalidade do atendimento. Porém, quanto à qualidade do aprendizado, os processos de avaliação internos e externos dão conta de demonstrar que o Estado brasileiro ainda se encontra muito distante de alcançar índices aproximados dos países da OCDE, referência para os países periféricos. Quanto à equidade, houve um nivelamento de disponibilidade de recursos, equacionando algumas desigualdades intraestaduais, mas não as interestaduais, posto que houve falhas e descumprimento das regras referentes aos valores mínimos por aluno e no aporte de recursos via complementação da União.

Assim, compreende-se que os resultados da municipalização não surtiram os efeitos almejados. Abrucio (2010) ressalta que, dentre os resultados negativos, destacam-se:

[...] 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 (ABRUCIO, 2010, p. 46-47).

Abrucio (2010) ainda acrescenta que a disparidade está, em boa medida, relacionada à heterogeneidade entre os municípios, em termos financeiros, políticos e administrativos. Outros autores, como Souza e Faria (2004), Abreu (1999), Gonçalves (1998) e Neroaldo Pontes de Azevedo (2001), também destacam essa tendência no processo de municipalização, de redução a uma “prefeiturização” no sentido de uma mera transferência de atribuições somente no plano administrativo e político-institucional, evidenciando-se uma distância entre as políticas executadas pelos governos federal e estaduais em relação aos municípios, desconsiderando, na maioria das vezes, as suas prioridades e especificidades locais, contrariando, assim, o regime de colaboração entre os sistemas de ensino, estabelecido pela CF de 1988, cujo preceito é de decisões compartilhadas entre sistemas de ensino iguais e autônomos entre si. Para Souza e Faria (2004), tal concepção de colaboração implica igualmente na consideração de ações conjuntas que abarquem a divisão de responsabilidades pela oferta do ensino fundamental entre as instâncias federadas; o planejamento educacional, visando ao compromisso comum com a qualidade de ensino; a superação de decisões impostas ou a simples transferência de responsabilidades, sem os devidos meios e recursos necessários; e, ainda, a participação efetiva da sociedade, através de conselhos, com representação popular e poder deliberativo. Na realidade, o que se tem constatado é que:

Não obstante o reconhecimento de que o processo de municipalização do ensino no Brasil vem sendo marcado por uma racionalidade econômico-financeira excludente, de inspiração neoliberal, torna-se difícil negar o caminho da descentralização como uma estratégia potencialmente capaz de facilitar o exercício da experiência democrática. Isto significa, portanto, considerar o financiamento e a gestão da Educação Municipal como faces de uma mesma moeda, a serem redesenhadas por políticas que realmente levem em conta, regional e localmente, de um lado, o atual quadro de desigualdades socioeconômicas do País e, de outro, o cenário de heterogeneidade cultural que o permeia (SOUZA; FARIA, 2004, p. 936).

Abrucio (2010), por sua vez, considerando os desequilíbrios intergovernamentais que têm marcado a história do federalismo educacional brasileiro, postula a necessidade de construção de um regime efetivo de colaboração com um federalismo educacional que, embora seja descentralizado, seja mais equilibrado, que combata as desigualdades regionais e entre municípios e que tenha padrões nacionais de qualidade.

Vários autores (ABRUCIO, 2005; 2010; CRUZ, 2011; CURY, 2010; CAVALCANTI, 2019) destacam a importância da regulamentação do regime de colaboração de modo a operacionalizar e articular com maior consistência o compartilhamento das responsabilidades federativas para se responder com solidez ao desafio de garantir o direito à educação a toda a população em todos os níveis e modalidades para que, assim, se configure a qualidade e a equidade do sistema educacional brasileiro. Por conseguinte, defendem que esse desenho articulador e coordenador do regime de colaboração aponta para a precípua necessidade da constituição de um sistema nacional de educação que considere, conforme Cury (2010), a unidade, a diversidade, a divisão de competências e de responsabilidades e a assinalação de recursos vinculados, caminhando, desse modo, “[...] para a superação dos inaceitáveis índices de exclusão educacional, tendo consciência de que esta realidade é resultado de exclusões mais amplas, de fundo econômico, político, social e cultural”, conforme defende Cruz (2011, p. 83). O Sistema Nacional de Educação é reiterado nas discussões ocorridas durante a Conae de 2010 e 2014 e no processo de construção do Plano Nacional de Educação (2014/2024), preceituando a regulamentação do regime de colaboração como “[...] fundamental para as políticas públicas, particularmente para garantir a oferta de educação escolar com qualidade” (BRASIL, 2010, p. 21).

4.3 Os arranjos federativos do financiamento educacional brasileiro

No que concerne aos recursos financeiros vinculados ao financiamento da educação, a CF/1988 dedica os artigos 212, 213 e o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para tratar do tema, considerando todas as alterações decorrentes das emendas constitucionais ocorridas nesses mais de 30 anos da Carta Magna. Porém, é na LDB que o tratamento do tema se encontra melhor detalhado, uma vez que a respectiva lei dedicou um título exclusivo ao financiamento educacional, denominado de “Dos Recursos Financeiros”, que compreende os artigos 68 a 77. Pablo dos Santos (2012, p. 44) destaca que “[...] esse título é dos mais claros, tanto no que diz respeito à definição do escopo dos recursos financiadores da Educação como no que tange aos montantes financeiros que devem ser aplicados nessa área do Estado”.

Em uma rápida descrição do conteúdo desse título, cabe pontuar que o artigo 68 refere-se à definição de quais são as origens e fontes dos recursos públicos a serem investidos em educação, sendo estas as receitas: de impostos próprios dos entes federados; de transferências

constitucionais e outras; do salário educação e de outras contribuições sociais; de incentivos fiscais; e de outros recursos previstos em lei.

O artigo 69 ratifica o artigo 212 da CF/1988, tratando em seu *caput* da vinculação dos recursos e, em seus parágrafos, do detalhamento da distribuição, regulação financeira e jurídica do recolhimento e aplicação dos recursos:

Art. 69 - A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os estados o Distrito Federal e os municípios, vinte e cinco por cento, *ou o que consta nas respectivas Constituições ou leis orgânicas*, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público (grifos nossos).

O destaque fica por conta da inserção desse trecho na lei, o que possibilita que na legislação estadual e/ou municipal esse percentual mínimo poderá, inclusive, ser aumentado. Vale ainda destacar que esse é um dos artigos que oferecem a fundamentação legal para a criação do Fundef e, posteriormente, do Fundeb.

Os artigos 70 e 71 apresentam outra definição de grande relevância, qual seja, a definição do que seriam despesas ou não com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), de modo a não prevalecer nenhum tipo de confusão que possa originar desvios nos recursos destinados à manutenção da educação. Os artigos 72 e 73 dispõem sobre a publicidade a ser dada aos valores aplicados, anualmente, na MDE, bem como estabelece os procedimentos de prestação de contas das operações financeiras realizadas e das responsabilidades dos órgãos de fiscalização, neste sentido.

O artigo 74 trata do estabelecimento de padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental a partir de valor mínimo por aluno, o qual virá a ser o critério do montante anual aplicado pelos entes federados no Fundef e, posteriormente, no Fundeb.

Já os artigos 75 e 76 estabelecem os critérios da ação supletiva e redistributiva da União no que se refere aos recursos públicos destinados à educação com o objetivo esposto de reduzir as disparidades e desigualdades regionais de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade do ensino.

Por fim, o artigo 77 regula a transferência de recursos públicos para instituições privadas – comunitárias, confessionais e filantrópicas, descrevendo os respectivos critérios para que tais transferências possam ocorrer.

Aqui, vale um adendo sobre a MDE, que é a denominação legal de despesa em educação que pode ser contabilizada para o cumprimento da vinculação constitucional de recursos para a educação, porém, por se tratar de uma expressão vaga, deu, a princípio, margem para diferentes

interpretações e usos, nem sempre coerentes com a perspectiva da melhoria direta do ensino. Nesse sentido, a LDB, através dos artigos 70 e 71, buscou definir com precisão o que pode ou não ser considerado como despesas com o MDE, apresentadas no quadro 6, abaixo.

Quadro 6 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Despesas consideradas como MDE	Despesas não consideradas como MDE
<ul style="list-style-type: none"> • Remunerar e aperfeiçoar os profissionais da educação • Adquirir, manter, construir e conservar instalações e equipamentos necessários ao ensino <ul style="list-style-type: none"> • Usar e manter bens e serviços relacionados ao ensino • Realizar estudos, levantamentos e pesquisas com vistas ao aprimoramento da qualidade e expansão do ensino • Realizar atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino • Conceder bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas <ul style="list-style-type: none"> • Amortizar ou custear operações de créditos com fins de garantir ao disposto nesses incisos • Adquirir material didático escolar e manter programas de transporte escolar 	<ul style="list-style-type: none"> • Remuneração de pessoal docente e demais trabalhadores em desvio de função; • Formação de quadros especiais da administração pública • Obras de infraestrutura ainda que para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar • Pesquisas quando efetivadas fora dos sistemas de ensino que não visem o aprimoramento da qualidade de ensino <ul style="list-style-type: none"> • Subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural <ul style="list-style-type: none"> • Programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social

Fonte: elaborado pela autora com base nos artigos 70 e 71 da LDB (nº 9.394/96).

Essas definições, junto ao efetivo controle social sobre a totalidade dos recursos vinculados, buscam evitar as distorções mais comumente observadas na inclusão de gastos que não estão diretamente relacionados à MDE, assim como impedir lesão aos recursos da educação, sonegações, isenções e desvios, imprimindo maior e melhor eficiência na sua gestão, embora ainda existam questões que ficaram omissas na lei, a exemplo das despesas com inativos, funcionários em desvio de função e hospitais-escolas (OLIVEIRA, R., 2007).

Na perspectiva de um padrão de qualidade e de maior equalização na oferta da educação básica, a abordagem federativa, em especial, dentro da função supletiva da União, garante outros mecanismos de destinação de recursos financeiros para a consolidação das políticas sociais na área educacional, de modo mais amplo, ao financiar várias ações não custeadas diretamente pelos recursos de MDE, embora essa dinâmica tenha, como visto, apresentado ainda diversas contradições, incompletudes e embaraços que impedem a fluidez do processo e resultados mais significativos.

Assim, o modo de organização do Estado federativo brasileiro, no campo do financiamento da educação, tem apresentado aquilo que Cavalcanti (2019) denomina de “tensões” entre os entes federados e que são decorrentes da relação entre o modelo de divisão

das responsabilidades pela oferta e manutenção da educação pública e o modelo de divisão dos recursos financeiros para cumprimento dessas responsabilidades. Diversos arranjos vêm sendo desenvolvidos pelo Estado brasileiro visando efetivar a assistência técnica e financeira da União aos entes subnacionais e subsidiar a oferta, a manutenção, a qualidade e a equidade do direito à educação básica através da distribuição dos recursos financeiros para assegurar as ações necessárias ao cumprimento desse objetivo e das determinações legais. Na sequência, apresentamos como tem se efetivado essa assistência da União aos demais entes da federação, seus avanços e impasses.

5 A FUNÇÃO REDISTRIBUTIVA E SUPLETIVA DA UNIÃO VERSUS A GARANTIA DE EQUIDADE E PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE NA OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL

*“A gente não quer só dinheiro.
A gente quer dinheiro e felicidade.
A gente não quer só dinheiro.
A gente quer inteiro e não pela metade...”*
(Titãs, “Comida”)

Na seção anterior, pudemos vislumbrar o desenho federativo brasileiro, suas características estruturantes e organizativas, assim como as tensões decorrentes desse modelo quanto ao financiamento da educação nacional. Caminhando na perspectiva das responsabilidades federativas, centramos no papel da União quanto à realização de suas funções redistributiva e supletiva para a efetivação das garantias de equalização das oportunidades educacionais e do padrão mínimo de qualidade do ensino, estabelecido legalmente. Cabe reforçar que essas funções se instrumentalizam através da assistência técnica e financeira da União para com os estados, o Distrito Federal e os municípios no exercício do dever constitucional da cooperação desse ente para com os governos subnacionais.

Na atualidade, dois fundos regulam grande parte dos recursos financeiros destinados à educação básica no Brasil: tratam-se do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE), os quais analisaremos com mais detalhamento na sequência da discussão.

Para composição desses fundos, além dos impostos sobre os quais são calculados os 18% e 25% destinados para a MDE e das demais receitas de outras fontes³², descritas na legislação, um outro tributo importante usado para financiar as políticas públicas de educação básica é o salário-educação.

Na sequência, analisaremos como essas fontes de financiamento se estruturam e constituem a receita de recursos vinculados à educação nacional, assim como suas implicações na política educacional geral e no âmbito mais específico da educação infantil.

³² A União dispõe de outras fontes de menor monta, como a Contribuição sobre o Lucro Líquido; Contribuição para a Seguridade Social; Receitas Brutas de Prognósticos; Operações de Crédito; Renda Líquida de Loteria Federal; Renda de Órgãos Autônomos; Recursos Diretamente Arrecadados e Recursos Diversos (CASTRO, 2001). A parte direcionada à educação é administrada pelo FNDE.

5.1 O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e o seu papel para o financiamento da educação infantil

A discussão sobre o financiamento da educação requer compreender com mais afinco a gestão federal dos recursos arrecadados e destinados a essa esfera. Sendo assim, faz-se necessário conhecer o FNDE, que é o locus dessa gestão. O FNDE é uma autarquia federal ligada ao MEC, criada em 1968, responsável pela captação e distribuição dos recursos financeiros destinados ao financiamento educacional. Esse fundo tem como principal objetivo “[...] fornecer as condições concretas para o desenvolvimento de ações, planos e programas destinados a subsidiar instituições e sistemas de ensino” (SANTOS, P., 2012, p. 71).

As principais fontes de receita para a educação, gerenciadas pelo FNDE, provêm, de forma sistemática, de recursos das contribuições do salário-educação, dos recursos resultantes da receita de impostos e transferências constitucionais e, de forma assistemática, de recursos oriundos de empréstimos contraídos junto a organismos financeiros internacionais.

5.1.1 O salário-educação

O Salário-educação (SE) é uma contribuição social³³ cobrada das empresas, desde 1964, em que elas são obrigadas a recolher 2,5% calculado sobre o valor da folha de pagamento dos funcionários. Atualmente, o montante é arrecadado pela Secretaria da Receita Previdenciária, a qual deduz 1% a título de taxa administrativa e envia os recursos para o governo federal, que distribui aos estados e municípios, conforme as normas constitucionais. No que se refere à gestão do SE, atualmente, segue-se o que está determinado na Lei nº 10.832/2003, que assegurou a seguinte forma de distribuição do montante arrecadado:

- a. 10% da arrecadação líquida fica com o próprio FNDE, que a aplica no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica;
- b. 90% da arrecadação líquida é desdobrada e automaticamente disponibilizada aos respectivos destinatários, sob a forma de quotas, sendo:
 - quota federal – correspondente a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas, que é mantida no FNDE, que a aplica no financiamento de

³³ A contribuição social é a “[...] contraprestação devida pela seguridade social e outros benefícios na área social, garantida pelo Estado a determinado grupo da sociedade, de que decorra benefício especial para o cidadão que dele participa. [...] e abrange a previdência social, a saúde e a assistência social, parcelas constitutivas do conceito maior de seguridade (Art. 195, CF), assim como a educação e o auxílio no desemprego. A contribuição social é forma de financiamento direto da seguridade e dos direitos sociais, pelos que participam do mesmo grupo econômico, assim na posição de patrão que na de empregado [...]” (TORRES, 1995, p. 338).

programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais entre os municípios e os estados brasileiros;

- quota estadual e municipal – correspondente a 2/3 dos recursos gerados, por Unidade Federada (Estado), a qual é creditada, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (artigo 212, § 6º da CF).

Os recursos do SE, tanto da quota federal quanto das quotas estadual e municipal, são destinados ao financiamento de programas, projetos e ações voltadas para a educação básica³⁴, tais como os programas suplementares de atendimento ao educando, direcionados ao transporte escolar, aquisição e distribuição de material didático, verbas de custeio e capital direcionadas às escolas e outros. Com base em Cruz (2009), a importância do salário-educação está centrada no fato de ele ser uma das principais fontes de financiamento da educação básica brasileira, com papel de fornecer recursos para a consolidação das políticas sociais na área educacional ao financiar várias ações não custeadas diretamente pelos recursos de MDE.

Para efeito da operacionalização da distribuição dos recursos da quota estadual e municipal do SE e de estimativa anual de repasses aos entes subnacionais, é publicada Portaria anual pela presidência do FNDE, em que constam os coeficientes a vigorar no exercício, obtidos a partir da divisão do total do número de alunos de cada rede de ensino da educação básica pública pelo total do número de alunos da educação básica pública da respectiva unidade da federação apuradas pelo MEC/Inep mediante o censo escolar do exercício anterior.

Além da etapa de destinação, ao longo do tempo, o SE passou por modificações concernentes, também, à repartição da receita entre os entes federativos. Maria do Socorro Valois Alves (2011), em uma breve análise das modificações ocorridas no SE (PEC nº 53/2006), traz algumas considerações que entendemos relevantes, a saber:

A primeira delas diz respeito à nova metodologia de distribuição desses recursos que concorreu em função da democratização do acesso dos Municípios aos ativos oriundos dessa fonte, fortalecendo assim o equilíbrio federativo. Em contrapartida, na esteira dessas modificações favoráveis às municipalidades, o governo federal garantiu para si uma fatia de 10% desses recursos, a título de aplicação em programas, projetos e ações voltados para a educação básica, disponibilizando para a repartição em quotas 90%, em vez do montante total desses ativos. Outra modificação importante relaciona-se à impossibilidade de utilização da Quota Federal para fins de custeio da Complementação da União ao Fundeb. Durante a vigência do Fundef essa utilização era permitida até o limite de 20% do valor da Complementação e sua importância residia mais na função política que exercia que na financeira, à medida que instrumentalizava o discurso defensor de mais recursos em nome da melhoria da

³⁴ Até 2005, esse valor era destinado unicamente ao ensino fundamental. Com a EC 53/2006, que criou o Fundeb, os recursos arrecadados passaram a ser destinados a toda a educação básica pública. Considera-se como etapas e modalidades financiadas com os recursos do SE a educação infantil, o ensino fundamental regular, o ensino médio regular e o ensino médio integrado, a educação especial e a educação de jovens e adultos em nível fundamental e médio presencial, integrada ou não à educação profissional.

qualidade da educação, largamente propalado pelo governo federal, o qual à época da aprovação do Fundef efetivava suas ações, ancorado na ideologia neoliberal de estado, política e economia. A utilização do salário-educação na complementação do Fundef ensejava o mero remanejamento de recursos que já se constituíam uma conquista da área educacional e não a injeção de novos recursos nessa esfera social, como anunciava o discurso oficial de então. A análise dessa utilização instrumental dos recursos do salário-educação traz à luz uma fragilidade de ordem interna apresentada por essa fonte de recursos que não está isenta de fragilidades de ordem externa. No caso específico dessa fonte, uma dessas fragilidades prende-se à forma como está pautada a arrecadação. Condicionada pelo número de vagas de trabalho legalmente preenchidas na economia formal, encontra-se suscetível a oscilações consentâneas com o índice de desemprego, com o ingresso de trabalhadores na economia informal e até com a falta do devido registro dos trabalhadores em exercício na economia formal (ALVES, M., 2011, p. 123).

Como se percebe, as modificações ocorridas na regulação do SE trouxeram vantagens consideráveis para os municípios. No entanto, as celeumas que permanecem quanto à divisão financeira e às formas de redistribuição ainda implicam empecilhos de usufruto mais eficiente na melhoria da educação nacional. A quota federal do SE se traduz no principal recurso que a União dispõe para o cumprimento de suas ações supletivas, em relação aos estados e municípios, gerenciado pelo FNDE sob a forma de convênios com os demais entes federados, constituindo, em tese, o caráter redistributivo da União. No entanto, os critérios de redistribuição nem sempre levam em conta as demandas de equalização das condições locais e regionais e muitas vezes têm adotado um caráter politiquieiro entre os entes subnacionais, além do próprio caráter de controle no âmbito nacional, uma vez que, a forma como o FNDE caracteriza as transferências, resultado da associação da assistência técnica, por meio da implementação de programas, e financeira, através do repasse de verbas, pela União, para os demais entes, embora fomente a introdução de novas ações locais, não contribui para o desenvolvimento da capacidade decisória dos municípios em torno das propostas que lhe dizem respeito, uma vez que são avaliadas no âmbito do governo federal.

Pablo dos Santos (2012) avalia que a estrutura do FNDE:

[...] é de veras complexa e abarca uma miríade de órgãos administrativos que promovem uma gestão integrada de recursos governamentais destinados à educação. O FNDE, no plano da legislação, é regulamentado pela Lei nº 11.494/07, que atribui a ele competências para o gerenciamento de diversos programas de apoio a escolas e sistemas de ensino públicos. Além dessa regulamentação legal externa, o FNDE possui um regimento interno definido pela Portaria do MEC n. 851, de 04 de setembro de 2009. Esse regimento dispõe sobre os componentes da estrutura do órgão, estabelece os procedimentos que devem ser adotados no desembolso dos recursos destinados às ações, e também organiza a verificação da eficiência dos programas abrangidos pelo FNDE (SANTOS, P., 2012, p. 71).

Segundo a CF/88, acerca dos deveres do Estado para com a efetivação da educação, no artigo 208, inciso VII, está estabelecida a garantia de “[...] atendimento ao educando, em todas

as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (EC nº 59, de 2009). Em complementação, o parágrafo 4º do artigo 212 preceitua que “[...] os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários”. Para realizar tais ações, o FNDE, além do salário-educação, ainda conta com recursos adicionais de outras contribuições sociais das loterias e concursos de prognósticos e até mesmo das verbas provenientes da DRU para financiar os vários programas que desenvolve (EDNIR; BASSI, 2009).

Gomes, Carnielli e Gonçalves (2003, p. 178) afirmam que alguns dos programas administrados pelo FNDE são anteriores à atual LDB, porém, com a promulgação dessa lei, a execução destes passou a acentuar duas tendências existentes, desde o início da década de 1990, na gestão e repartição dos recursos: “[...] a descentralização, com a transferência direta de recursos para as unidades escolares, fundos e órgãos municipais e estaduais, e a focalização, privilegiando a região Nordeste e os municípios integrantes do Programa Comunidade Solidária”. No entanto, conforme estes autores,

[...] o acesso à parte considerável dos recursos do FNDE pressupõe, ainda, a celebração de convênio entre o concedente e o beneficiado. Essa exigência caracterizaria, segundo Antunes (2002), a adoção pelo governo federal de uma prática gerencialista na educação, sendo a administração por projetos e a competição por recursos sua manifestação mais visíveis [...] essa prática não leva em consideração a precariedade dos recursos humanos com que as administrações dos Municípios mais carentes contam, sendo esses Municípios os mais necessitados de apoio e para as quais o cumprimento das exigências estabelecidas nas normas constituem, muitas vezes, obstáculos intransponíveis. Assim, em que pese esse avanço na descentralização, na gestão do processo existe ainda muito a ser aperfeiçoado, de forma a se alcançar a efetiva democratização no acesso aos recursos federais destinados à educação (GOMES; CARNIELLI; GONÇALVES, 2003, p. 178-179).

Na perspectiva de Pablo dos Santos (2012), o FNDE possui uma diretriz de centralização de recursos e distribuição estratégica de investimentos, embora os programas apresentem margens de manobra que podem ser efetuadas pelos gestores locais. No que se refere aos investimentos, há padrões estruturais de exigências estabelecidos pelo fundo, o que muitas vezes se traduz em entraves quanto à efetivação e interação entre FNDE e administrações locais pela estrutura detalhada e, de certo modo, avançada da gestão do fundo, sendo que muitos gestores (locais) não possuem conhecimento técnico para operar, resultando em milhões de reais anualmente desperdiçados devido à má gestão desses recursos e reduzindo significativamente o alcance e possibilidades na realização dessa política redistributiva de recursos.

Os recursos do FNDE são direcionados a todos os entes subnacionais, podendo também ser direcionados às organizações não governamentais sem fins lucrativos, para atendimento às escolas públicas de educação básica. Tais repasses ocorrem mediante três tipos de ações de assistência financeira: direta, automática ou voluntária, descritas a seguir:

A assistência direta é aquela na qual o próprio FNDE executa a aquisição e a distribuição de produtos entre estados e municípios como é o caso do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e do Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE), nas situações em que as escolas recebem o acervo para usufruto da comunidade escolar. [...]

A assistência financeira automática, em geral, tem amparo em lei federal que definiu o formato do programa. A automaticidade está determinada pela definição clara de critérios que permitem que a distribuição dos recursos ocorra sem outros elementos que intervenham no financiamento previamente determinado, assim como pela dispensa de convênio, contrato, acordo, ajuste, ou qualquer outro instrumento congêner, embora sempre exija algum tipo de ação do pleiteante, mesmo que simplificada, como a adesão ou atualização de cadastro, para que o recurso seja repassado. As transferências automáticas ocorrem pelo repasse direto em conta corrente específica aberta para a descentralização, em nome do beneficiário. As transferências automáticas podem ter caráter constitucional ou legal. [...]

Por fim, a assistência financeira voluntária é um tipo de transferência discricionária que decorre, na maioria das vezes, de convênios para o financiamento de projetos educacionais, por meio da apresentação de Planos de Trabalho Anuais (PTAs), elaborados a partir dos critérios definidos anualmente pelo Conselho Deliberativo do FNDE (CD/FNDE) e divulgados pelos manuais de financiamento da autarquia, voltados para as diferentes etapas e modalidades da educação básica (CRUZ, 2009, p. 216-217).

No sentido de esclarecer sobre as transferências automáticas de ordem constitucional ou legal, Cruz (2009, p. 216) pontua que as transferências constitucionais “[...] são determinadas na Constituição Federal, portanto, não passíveis de discricionariedade das diferentes gestões presidenciais”. Elas correspondem a parcelas de recursos arrecadados e repassados aos municípios. No âmbito do financiamento da educação, inserem-se nessa modalidade as quotas estaduais e municipais do salário-educação e a complementação do Fundeb. Já as transferências legais são regulamentadas em leis específicas que “[...] determinam a forma de habilitação, a transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas” (BRASIL, 2005a, p. 23). Dentre os programas que se inserem na modalidade transferência automática de amparo legal, podemos citar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate), entre outros.

No sentido de avançar na análise dos programas apoiados financeiramente pelo FNDE, de forma a obter mais elementos para problematizar as implicações dessas ações de assistência financeira supletivas e redistributivas da União para com os entes federados, pretende-se

destacar a seguir, sinteticamente, os principais programas de assistência financeira direta e automática que abarcam diretamente a educação infantil.

5.1.2 Os principais programas de assistência técnica e financeira que contemplam a educação infantil

Considerando o período decorrente do prazo estabelecido pela LDB para incorporação de toda a educação infantil no sistema educacional até o presente, percebe-se que as ações priorizadas pelo governo federal na política de financiamento da educação infantil tiveram como principal preocupação fomentar o atendimento através de programas de assistência financeira e de construção de novas escolas, visando à ampliação do acesso e subsidiar a manutenção e desenvolvimento desta etapa. O principal mecanismo para o desenvolvimento dessas ações foi o FNDE, responsável pela execução de políticas educacionais por meio de transferências financeiras e assistência técnica aos estados, municípios e Distrito Federal, atuando para cumprir a função redistributiva e supletiva designada à União, conforme o artigo 211 da CF/1988, em relação às demais esferas governamentais, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade.

A assistência técnica tem se materializado, notadamente, por meio da oferta de programas de capacitação de profissionais ou membros de conselhos da área da educação ou, ainda, pela disponibilização de ferramentas de planejamento, gestão e monitoramento de políticas e ações e realização de estudos, levantamentos e avaliações. A assistência financeira da União aos estados, Distrito Federal e municípios, através do FNDE, ocorre mediante as modalidades de assistência direta, automática e voluntária. As ações de assistência financeira que beneficiam a educação infantil, via de regra, inserem-se na assistência automática (obrigatória): Pnae, PDDE, Pnate, Apoio a Novas Turmas de Educação Infantil e Brasil Carinhoso; e na assistência voluntária: Apoio a Novos Estabelecimentos de Educação Infantil, Caminho da Escola e Proinfância.

Fernandes (2018) destaca que a maior parte dos recursos destinados à educação infantil, via FNDE, é transferida de forma voluntária, o que implica, muitas vezes, na descontinuidade no financiamento de várias ações, deixando os gestores municipais em situação extremamente desconfortável, já que são os responsáveis diretos pela oferta do serviço à população, assumindo de fato o compromisso de arcar com os custos depois de implantado o programa.

Algumas questões são postas aqui no sentido de guiar nossa discussão: quais os principais programas que subsidiam ou subsidiaram a ação supletiva e redistributiva da União

para com os entes federados, em relação a educação infantil? Como vem ocorrendo a colaboração entre os entes federados na realização da oferta dessa etapa? Quais diretrizes e pressupostos sustentam essa assistência?

Para tanto, consideramos importante apresentar os principais programas de assistência direta, automática e voluntária em vigor que contemplam a educação infantil, destacando algumas de suas características técnico-estruturais e normativas no sentido de subsidiar nossa análise de como a ação da União influencia a ação dos entes subnacionais na implementação da política de educação infantil em âmbito local. Não se tem aqui a pretensão de apresentar uma análise detalhada, posto que nosso objetivo não é conhecer cada programa em minúcia, mas compreender a atual configuração da assistência técnica e financeira da União por meio das formas de organização e execução desses programas.

Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): é um programa de assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas da rede pública de ensino e às escolas de educação especial de entidades filantrópicas ou por elas mantidas. Este programa foi instituído em 1995 com o objetivo de aportar recursos para o atendimento das necessidades imediatas de manutenção e projetos próprios das escolas públicas estaduais e municipais, tendo passado por sucessivos ajustes. Nasceu comprometido com a descentralização da execução de recursos federais voltados à melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas (EDNIR; BASSI, 2009; SOUZA; FARIA, 2003; GOMES; CARNIELLI; GONÇALVES, 2003).

Atualmente, é regido pela Resolução CD/FNDE/MEC nº 15, de 16 de setembro de 2021, que dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do programa. O PDDE consiste na destinação anual de recursos financeiros repassados diretamente para as contas das entidades participantes, com finalidades de contribuir para:

- a) o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento;
- b) a promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica; e
- c) o incentivo da autogestão escolar e do exercício da cidadania, com a participação da comunidade no controle social.

Os recursos do PDDE são destinados a beneficiar estudantes matriculados em escolas públicas de educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal; escolas públicas de educação especial das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal; e escolas privadas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de

atendimento direto e gratuito ao público. O repasse é feito por meio do quantitativo de estudantes matriculados extraídos do Censo Escolar/Inep do ano antecedente.

Os moldes operacionais pelos quais os recursos do PPDE são disponibilizados às escolas beneficiadas estão sintetizados no quadro 7, a seguir.

Quadro 7 – Meios de recepção, adesão e condições para recebimento do PPDE

ENTIDADES RECEPTORAS	FORMAS DE ADESÃO	CONDIÇÕES PARA RECEBER O RECURSO
Entidade Executora – EEx - prefeituras municipais e secretarias estaduais e distrital de educação que representam unidades escolares públicas com até 50 (cinquenta) estudantes matriculados	Para aderir ao PDDE, a Prefeitura ou Secretaria Estadual de Educação, na condição de Entidade Executora, deve realizar a adesão no Sistema PDDEWeb	Além da adesão ao programa, por meio do Sistema PDDEWeb, a EEx deve estar adimplente com as prestações de contas de recursos do PDDE recebidos em anos anteriores
Unidade Executora – UEx - organização da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, constituída com a finalidade de representar uma unidade escolar pública ou um consórcio ³⁵ de unidades escolares públicas, integrada por membros da comunidade escolar e comumente denominadas de caixa escolar, conselho escolar, associação de pais e mestres, círculo de pais e mestres, dentre outras denominações	Para aderir ao PDDE, a Unidade Executora – UEx, representante de escola pública com mais de 50 (cinquenta) estudantes, deve se cadastrar no Sistema PDDEWeb	<ul style="list-style-type: none"> - Sendo uma nova UEx, realizar o cadastro no Sistema PDDEWeb; - Sendo uma UEx que já possui cadastro no Sistema PDDEWeb, realizar, quando necessário, a atualização dos dados da entidade, do domicílio bancário e do percentual que deseja receber nas categorias econômicas de custeio e de capital; - Estar com o mandato do dirigente da UEx vigente no ano de repasse. O mandato deve estar dentro do prazo de validade tanto no Sistema PDDEWeb quanto na Agência Bancária; e - Estar adimplente com as prestações de contas de recursos do PDDE e das Ações Integradas recebidos em anos anteriores
Entidade Mantenedora – EM - organização da sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, qualificada como beneficente de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, representativa das escolas privadas de educação especial	Para aderir ao PDDE, a EM representante de escola privada de educação especial qualificada como beneficente de assistência social ou atendimento direto e gratuito ao público deve encaminhar, por meio do portal disponibilizado pelo FNDE, uma relação de documentos exigidos na regulamentação	Além de estar com os procedimentos de habilitação regulares, deve estar adimplente com as prestações de contas de recursos do PDDE recebidos em anos anteriores

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados disponibilizados no sítio eletrônico do FNDE (BRASIL, c2017a).

³⁵ A formação de consórcio é facultada às escolas públicas e às escolas privadas de educação especial, desde que congreguem, no máximo, cinco unidades escolares, necessariamente integrantes da mesma rede de ensino, com vistas à constituição de uma única UEx. Para que as escolas do consórcio possam ser contempladas com recursos do PDDE e Ações Integradas, deve-se vinculá-las ao CNPJ da UEx que as representarão no Sistema PDDEWeb.

Além do PDDE Básico, regido pela Resolução CD/FNDE/MEC nº 15/09/2021, existem as Ações Integradas, que consistem em programas educacionais específicos geridos pelas Secretarias do Ministério da Educação, mas que seguem os mesmos moldes operacionais do PDDE Básico. Cada ação possui finalidades, objetos e públicos-alvo específicos, descritos em suas próprias resoluções, porém, apenas são repassadas às UEx, sendo transferidas por dois tipos de contas, denominadas: Conta PDDE Estrutura e Conta PDDE Qualidade (BRASIL, c2017a).

De acordo com Costa (2010), o PDDE se constitui num programa que concretiza a ação supletiva da transferência de recursos da União na educação, podendo ser considerada uma forma legal de exercício do regime de colaboração. No entanto, exemplifica bem o tipo de descentralização nos moldes do Estado neoliberal, cuja concepção de autonomia é a tutelada, uma vez que a aplicação das verbas já vem determinada na legislação, dando pouca margem de liberdade às escolas sobre a sua destinação.

O PDDE beneficia as escolas de educação infantil com UEx próprias ou conjugadas em consórcio, possibilitando-lhes a cobertura de despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos para a garantia do funcionamento e melhoria de sua infraestrutura física e pedagógica, devendo ser empregados em: aquisição de material permanente; realização de pequenos reparos, adequações e serviços necessários à manutenção, conservação e melhoria da estrutura física da unidade escolar; aquisição de material de consumo; avaliação de aprendizagem; implementação de projeto pedagógico; e desenvolvimento de atividades educacionais (BRASIL, 2021).

Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae): trata-se do programa de transferência de recursos financeiros a estados e municípios destinados à alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional de estudantes de todas as etapas da educação básica pública. O programa tem origem em 1955, com o nome de Campanha de Merenda Escolar, e é a mais antiga política pública de segurança alimentar e nutricional na área da educação do Brasil.

De acordo com as pesquisas de Arruda (2018) e Cruz (2009), o Pnae, especificamente, foi criado em 1979, mas somente com a promulgação da CF/1988 foi assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental como programa suplementar à política educacional, sendo, paulatinamente, estendido a todas as etapas da educação básica, constituindo-se num instrumento que vem possibilitando a todas as crianças, jovens ou adultos da rede pública de ensino ter acesso a, pelo menos, uma refeição de alto teor nutricional.

Em conformidade com o descrito no *site* institucional do FNDE (BRASIL, c2017b), através dessa autarquia, o governo federal repassa valores financeiros de caráter suplementar efetuados em 10 parcelas mensais durante o ano letivo – fevereiro a novembro –, conforme o número de matrículas em cada rede de ensino, apurado pelo Censo Escolar no ano anterior.

O valor per capita por dia repassado pela União a estados, municípios e escolas federais é definido conforme a etapa e modalidade de ensino e atualmente corresponde a:

- creches: R\$ 1,07
- pré-escola: R\$ 0,53
- escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,64
- ensino fundamental e médio: R\$ 0,36
- educação de jovens e adultos: R\$ 0,32
- ensino integral: R\$ 1,07
- Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral:
R\$ 2,00
- alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,53

O Pnae é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), instituídos no âmbito de cada ente federado pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público. Os recursos do programa são destinados aos alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público), beneficiando milhões de estudantes brasileiros com merenda escolar. Para ter acesso ao recurso, a escola beneficiária precisa estar cadastrada no Censo Escolar (Inep/MEC). As escolas filantrópicas, comunitárias e confessionais, sem fins lucrativos, que atendam aos critérios estabelecidos na Resolução FNDE nº 26/2013, são consideradas integrantes da rede pública de ensino.

A partir de 2009, com a Lei nº 11.947, de 16/6/2009, ficou determinado que 30% do valor repassado pelo programa deve ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar, com o objetivo de estimular o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades. Quanto ao cardápio escolar, a determinação é que seja elaborado por nutricionista, respeitando os hábitos alimentares locais e culturais e atendendo às necessidades nutricionais específicas, conforme percentuais mínimos estabelecidos no artigo 14 da Resolução nº 26/2013.

Segundo Gomes, Carnielli e Gonçalves (2003), o processo de descentralização do programa iniciou em 1992 com a sua estadualização e, em 1994, o FNDE já havia repassado aos estados a função de aquisição e distribuição dos gêneros alimentícios da merenda escolar. Em seguida, iniciou-se a municipalização do programa e, desde 1999, é feita a transferência automática, sem a necessidade de convênio ou outro instrumento congênera, de recursos financeiros para todos os municípios. Em alguns casos, estados e prefeitura repassam os recursos para uma conta bancária administrada pela direção escolar ou órgão colegiado da escola, o que possibilita a adequação dos gêneros aos padrões e preferências alimentares dos alunos das escolas. Nesse sentido, a gestão do Pnae tem sido classificada como centralizada, semidescentralizada, terceirizada e escolarizada, conforme Cruz (2009):

[...] Ela é centralizada quando os recursos repassados pelo FNDE para estados Distrito Federal e municípios são utilizados na compra dos alimentos, os quais são distribuídos para as escolas sob sua responsabilidade. A gestão é semidescentralizada quando parte dos recursos são utilizados para a compra dos produtos não perecíveis, que são distribuídos para as escolas, e parte é repassado para a escola para a compra dos perecíveis. A terceirização ocorre quando as Entidades Executoras (estados e municípios) contratam empresas que fornecem refeições para o atendimento das escolas. A descentralização para a gestão escolarizada da alimentação escolar ocorre nas situações em que existe o repasse da totalidade dos recursos para as escolas para a compra dos alimentos, via Unidade Executora própria, sendo uma decisão facultada aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, os quais devem, previamente, notificar o FNDE para acompanhamento (conforme Resolução 02/99). As escolas filantrópicas recebem por meio das prefeituras, as quais podem optar por oferecer diretamente os gêneros alimentícios ou transferir os recursos (CRUZ, 2009, p. 219-220).

Vale destacar que mudanças significativas no Pnae ocorreram a partir de 1995 com o governo FHC, que instituiu a descentralização dos recursos para os municípios e para as escolas, e critérios outros que vão, ao longo dos anos, ajustando o programa ao objetivo de diminuir as disparidades regionais. A partir de 2003, na gestão do governo Lula, destaca-se a inserção das creches na base de cobertura do Pnae e as diferenciações quanto aos valores repassados, critérios para os repasses para as escolas indígenas e, posteriormente, a inserção de reforço alimentar e nutricional para as escolas em áreas quilombolas.

Ressalta-se, portanto, a relevância do Pnae em seu tempo de existência, tendo em vista a importância da nutrição adequada para o desenvolvimento e a aprendizagem em todas as etapas da vida, em especial na primeira infância, e, no contraponto, as condições de pobreza que atingem a grande maioria dos estudantes das escolas públicas que nem sempre possibilitam a garantia de alimentação segura e nutricionalmente adequada no espaço em que convivem. Uma pesquisa da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), publicada em 2003,

intitulada *Serviços de alimentação destinados ao público escolar: análise da convivência do Programa de Alimentação Escolar e das cantinas*, revela que a merenda escolar é considerada a principal refeição do dia para 50% dos estudantes da região Nordeste e 56% para a região Norte.

Sendo assim, ao aspirar aprioristicamente suprir as necessidades nutricionais diárias dos alunos, contribuir para a redução da evasão escolar e favorecer a formação de bons hábitos alimentares em crianças e adolescentes do país, o Pnae parece corresponder a uma política pública de grande impacto. No entanto, há controvérsias quanto aos resultados do programa. Pesquisas como a de Arruda (2018, p. 62) apontam que “[...] a merenda está longe de suprir todas as necessidades nutricionais diárias dos alunos. O que temos é uma merenda de baixo teor nutritivo e na maioria das vezes industrializados que mais fazem é piorar a saúde dos beneficiários do programa”. A autora também contesta a tese de que a merenda reduza a evasão escolar, “[...] mas sim embustei os índices, já que o aluno vai à escola não para aprender, mas sim para se alimentar” (ARRUDA, 2018, p. 62). Um outro aspecto que fortalece essas controvérsias é que os valores disponíveis por aluno, e que compõem o orçamento recebido pelos entes subnacionais para execução do programa, são comprovadamente insuficientes, demandando complementariedade com recursos próprios dos governos estaduais e municipais para garantir a efetividade da alimentação nas escolas, e nem sempre atingem a qualidade nutricional desejável. O Guia sobre Alimentação Escolar (2020), publicado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, indica que governos subnacionais utilizam orçamentos próprios, que chegam a ser até seis vezes maiores do que o *per capita* repassado pelo FNDE, e sobre os quais têm autonomia de gestão. Um outro dado apontado por estudos da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) mostra que entre 2014 e 2019 os investimentos no Pnae foram reduzidos em R\$ 924 milhões, ou seja, 18,9%. E, entre 2018 e 2019, houve uma queda de R\$ 200 milhões nas despesas do FNDE com o programa.

Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate): consiste na transferência automática de recursos financeiros em caráter suplementar a estados e municípios para custear despesas com o transporte escolar de alunos da educação básica pública residentes na área rural. Serve para custear e manter frota própria ou pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar. Justifica-se no artigo 208 da CF de 1988, que trata dos programas suplementares de alimentação, transporte escolar, material didático e assistência ao educando.

Em conformidade com Gomes, Carnielli e Gonçalves (2003), a destinação de recursos para transporte escolar iniciou em 1993 com repasses a estados e municípios para a aquisição

de veículos automotores ou embarcações a motor para transporte de alunos da zona rural, de modo a garantir acesso e permanência na escola. O Pnate, propriamente, foi instituído pela Lei nº 10.880, de 2004, e, conforme consulta no *site* institucional do FNDE (BRASIL, c2017c), os recursos do programa são destinados ao custeio de despesas com manutenção, seguros, licenciamento, impostos e taxas, serviços de mecânica e troca de peças, funilaria, recuperação de assentos, combustível e outros serviços do veículo ou embarcação utilizados para o transporte de alunos da educação básica pública residentes em área rural. Serve, também, para o pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar. Os valores são transferidos automaticamente, sem necessidade de convênio, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios em dez parcelas anuais, de fevereiro a novembro. O cálculo do montante de recursos financeiros destinados anualmente aos entes federados é baseado no número de alunos que utilizam o transporte escolar público, conforme censo escolar do ano anterior e o valor *per capita* definido e disponibilizado na página do FNDE para consulta.

Os recursos que financiam o Pnate advêm da quota federal do salário-educação, fruto do processo de redefinição da forma de distribuição dessa contribuição social, em 2003, quando se passou a desvincular 10% dos recursos da totalidade do salário-educação antes de sua partilha com estados e municípios (CRUZ, 2009), como já apresentado anteriormente.

O FNDE é o órgão executor da política pública, transferindo os recursos aos entes federados no âmbito do programa, avaliando e monitorando a execução do Pnate nos estados, Distrito Federal e municípios. Também é responsável pela análise dos processos de prestação de contas. Aos conselhos do Fundeb competem a fiscalização, em âmbito local, dos recursos para o transporte escolar, analisando em primeira instância as prestações de contas elaboradas pelos estados, Distrito Federal e municípios.

Com a publicação da Medida Provisória 455/2009, o programa foi ampliado para toda a educação básica, beneficiando também os estudantes da educação infantil e do ensino médio residentes em áreas rurais. Conforme Feijó (2008), compete ao município, efetivamente, a realização do transporte dos alunos do ensino fundamental e da educação infantil de sua rede escolar. Todo investimento com transporte escolar que exceda essa clientela, a exemplo de despesa com transporte com alunos da rede estadual, com o ensino médio ou superior, com recurso municipal, requer a comprovação do atendimento integral das obrigações constitucionais do município com o ensino fundamental e com a educação infantil, não bastando a aplicação dos 25% da receita municipal, pois a previsão constitucional do artigo 212 é garantia de despesas mínimas, devendo a administração, se for o caso, comprometer índice maior de sua receita, e só assim, então, realizar despesas que desbordam de sua obrigação constitucional.

Nessa perspectiva, visando ao atendimento a todos os estudantes da educação básica e melhor eficiência da gestão do programa e dos recursos, a lei possibilita que estados e municípios criem sistemáticas de colaboração, sendo que os estados podem autorizar o FNDE a efetuar o repasse do valor correspondente aos alunos da rede estadual diretamente aos respectivos municípios, mediante a formalização de autorização por meio de ofício ao órgão federal.

No âmbito do transporte escolar, um outro programa que merece destaque trata-se do **Programa Caminho da Escola**. Criado em 2007, está disciplinado pelo Decreto nº 6.768, de 2009, e consiste na aquisição de veículos (ônibus, barco e bicicleta) padronizados para o transporte de escolar, por meio de pregão eletrônico para registro de preços. Essa aquisição é feita por meio de recursos orçamentários do Ministério da Educação, de linha especial de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou de recursos próprios dos entes federativos que aderirem ao programa.

O programa tem como objetivos possibilitar a renovação da frota de veículos escolares, garantir segurança e qualidade ao transporte dos estudantes e contribuir para a redução da evasão escolar, ampliando, por meio do transporte diário, o acesso e a permanência na escola dos estudantes matriculados na educação básica da zona rural, das redes estaduais e municipais. Também visa à padronização dos veículos de transporte escolar, à redução dos preços dos veículos e ao aumento da transparência nessas aquisições. A intenção do governo federal com o programa é oferecer veículos com especificações exclusivas, próprias para o transporte de estudantes, e adequados às condições de trafegabilidade das vias (estradas e rios) da zona rural brasileira.

Cabe ressaltar que estes programas do governo federal têm caráter complementar e visam, prioritariamente, ao atendimento do estudante de zona rural. Contudo, as leis citadas anteriormente (CF 88, LDB e 10.709/03) não fazem distinção entre aluno residente em zona urbana ou na área rural, cabendo aos estados e municípios disciplinarem a oferta do transporte escolar por meio de portarias, decretos e/ou leis estaduais ou municipais, de forma a não prejudicar o acesso do aluno à educação e garantir que crianças e jovens de toda a educação básica, em especial, os residentes no campo, possam ter garantido o acesso e as condições de permanência na escola com qualidade e segurança.

Cumprindo ainda destacar que a oferta da educação infantil, pela idade atendida, 0 a 5 anos, deve ser, sempre que possível, garantida próximo à residência da criança, evitando deslocamentos de longas distâncias, conforme artigo 53 do ECA (Lei nº 8.069/90). Entretanto, segundo entendimentos jurisdicionais a respeito, nos casos em que a vaga é disponibilizada a mais de 2 km de distância da residência, o transporte público escolar deverá ser fornecido. Vale

ainda ressaltar uma questão que até então não se encontra regulamentada no âmbito nacional, mas que tem fomentado iniciativas em alguns estados e municípios no que se refere à segurança, em especial, de crianças pequenas e pessoas com deficiência (PCD), gerando a contratação de monitores para os transportes escolares que possam acompanhar as crianças nos trajetos, assegurando o cuidado e a segurança durante todo o percurso.

Plano de Ações Articuladas³⁶ (PAR): constitui-se em uma estratégia de assistência técnica e financeira iniciada pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação³⁷ (CTE) instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, e tendo como sustentáculo o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), também lançado na mesma data pelo governo federal, com o objetivo de melhorar a educação no país em todas as suas etapas em um prazo de 15 anos³⁸, constituindo-se em um conjunto de programas que prevê várias ações desenvolvidas conjuntamente pela União, estados e municípios, visando identificar e solucionar os problemas que afetam diretamente a educação brasileira, aliado também a outras ações de combate a problemas sociais de outras áreas, mas que afetam a qualidade educacional.

Nessa perspectiva, o PDE era parte integrante do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC)³⁹ do governo federal da época e, em conjunto com o Plano de Metas

³⁶ Embora o Plano de Ações Articuladas não se constitua como um programa especificamente, optamos por inseri-lo nessa discussão por se tratar de um plano estratégico do governo federal que subsidia a formulação e a execução de vários outros programas de assistência técnica e financeira, ganhando, assim, uma relevância significativa para o entendimento dessa dinâmica supletiva da União e de sua relação para com os entes subnacionais.

³⁷ O Compromisso Todos pela Educação (CTE) consiste em um plano de metas composto por 28 diretrizes e ações políticas elencadas sob a forma de metas a serem cumpridas por todos os signatários do documento. O CTE previa a parceria entre os municípios e o governo federal, sendo assinado por todos os municípios brasileiros. Nessa parceria, o governo federal, por meio do MEC e do FNDE, compromete-se a repassar recursos financeiros e assistência técnica aos municípios, enquanto estes se comprometem a cumprir as metas presentes no CTE. No que compete a sua estrutura de execução, o CTE prevê o estabelecimento de um mecanismo de acompanhamento do cumprimento das metas, denominado Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) (SANTOS, P., 2012). Esse plano foi articulado a partir do movimento Todos pela Educação, agregador de representantes da sociedade civil, da iniciativa privada, de organizações sociais e de educadores e gestores públicos da educação (Consed e Undime), lançado em 2006, tendo à frente um Conselho de Governança constituído predominantemente por empresários e com um viés de comprometimento com a política neoliberal para a educação pública de corresponsabilidade de todos os cidadãos, em que se pactuou cinco metas para a melhoria da qualidade da educação no Brasil até 2022: toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola; toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos; todo aluno com aprendizado adequado a sua série; todo jovem com o ensino médio concluído até os 19 anos; e investimento em educação ampliado e bem gerido. Em consonância com o ideal de educação de qualidade defendido pelo Todos pela Educação, o MEC lançou vários programas e normas reguladoras para a educação nacional (NARDI; SCHNEIDER; DURLI, 2010).

³⁸ O PDE acabou descontinuado antes do prazo, mas muitos dos programas e iniciativas criados por ele se mantiveram em funcionamento.

³⁹ O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado no início de 2007, no início do segundo mandato do governo Lula, conforme Decreto nº 6.025/2007, como um Programa de Governo destinado a incrementar o planejamento de longo prazo, em uma parceria inédita entre o governo, empresas estatais e iniciativa privada. O PAC era vinculado ao Ministério do Planejamento e contribuiu de maneira decisiva para o aumento da

Compromisso Todos pela Educação, foi assumido por parte dos entes federados com a responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação em sua esfera de competência, tendo como parâmetro as metas de evolução do Ideb – que tem como finalidade medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino –, e como instrumento de diagnóstico e planejamento de política educacional dos entes subnacionais o PAR, concebido para estruturar e gerenciar as metas definidas de forma estratégica, contribuindo para a construção de um sistema nacional de ensino. “O PAR representa, no âmbito da política educacional, a estrutura material que concretiza as metas esposadas no CTE” (SANTOS, P., 2012, p. 85).

O PAR se converte em uma ferramenta de gestão para o planejamento plurianual (quatro anos) das políticas de educação, em que municípios, estados e Distrito Federal 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 Ideb de suas redes públicas de ensino. “Pelas suas características sistêmicas e estratégicas, o PAR favorece as políticas educacionais e a sua continuidade, constituindo-se como importante elemento na promoção de políticas de Estado na Educação” (BRASIL, c2017f).

Ainda seguindo as descrições desse programa, o *site* institucional do FNDE coloca que:

Assegurar o acesso dos estudantes às vagas escolares disponibilizadas nas instituições de ensino, em especial na educação básica, e sua permanência com sucesso na escola, depende do atendimento a uma série de elementos estruturais e serviços, dentre os quais se destacam: materiais didáticos e pedagógicos, formação de profissionais, equipamentos e infraestrutura escolar. Esses produtos e serviços se relacionam a vários fatores econômicos e sociais e à forma de planejamento, gestão, atuação e colaboração entre os entes subnacionais, proporcionada pela assistência técnica e financeira, concretizada no âmbito do PAR (BRASIL, c2017f).

Pablo dos Santos (2012) descreve que os planos desenvolvidos em parceria entre municípios e União possuem matizes comuns, tais quais: o desembolso de recursos pelo FNDE com modelos próprios de prestação de contas; ações desenvolvidas com cronograma com prazos de um a quatro anos para o cumprimento das metas; e a articulação de mais de uma área administrativa pública do município, envolvendo várias secretarias municipais. Assim, as ações

oferta de emprego e na geração de renda, e elevou o investimento público e privado em obras fundamentais modernizando e ampliando a infraestrutura do país (rodovias, ferrovias, portos, energia elétrica) e melhoria na qualidade de vida do cidadão (saneamento, saúde e educação). Fonte: <https://dados.gov.br/dataset/despesas-do-pac>. Acesso em: jan. 2022.

do PAR exigem um diagnóstico da situação educacional do município a partir de diferentes dimensões, pautadas, principalmente, nos dados do PDE-Escola⁴⁰.

Nesse contexto, o PAR apresenta indicadores definidos a partir do diagnóstico e planejamento local, consolidados anualmente, para quatro dimensões:

1. gestão educacional;
2. formação de professores, dos profissionais de serviço e apoio escolar;
3. práticas pedagógicas e de avaliação; e
4. infraestrutura física e recursos pedagógicos.

A elaboração do plano é feita em três etapas: etapa preparatória e diagnóstico da situação educacional, etapa de planejamento e análise técnica. Concluída a etapa do diagnóstico da situação educacional, o ente elabora o seu Plano de Ações Articuladas e o apresenta ao FNDE. De posse dos dados levantadas a partir dos indicadores, o governo federal prioriza e apoia as ações educacionais propostas pelos órgãos estaduais e municipais, com assistência técnica e/ou financeira vinculados para MDE.

As transferências voluntárias e assistência técnica estruturadas no PAR são realizadas por intermédio do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), ferramenta pela qual também é preenchido o PAR. O sistema, então, correlaciona as demandas do ente por recursos técnicos, financeiros e pedagógicos e identifica as medidas mais apropriadas para solução dos problemas identificados e para execução das ações.

Ao FNDE, compete apoiar técnica e financeiramente os entes federados na formulação dos seus respectivos planos de ações articuladas, avaliando as necessidades educacionais de suas redes de ensino, abrangendo de forma sistêmica as etapas e modalidades da educação básica. Desde 2007, através do PAR, vem sendo contempladas diversas ações, em todas as

⁴⁰ O PDE Escola é um programa do MEC de apoio à gestão escolar baseado no planejamento participativo e destinado a auxiliar as escolas públicas a melhorar a sua gestão, em especial aquelas com baixo rendimento no Ideb. Para as escolas priorizadas pelo programa, o MEC repassa recursos financeiros visando apoiar a execução de todo ou de parte do seu planejamento. O PDE Escola foi concebido no âmbito do Fundescola, objeto do acordo de empréstimo firmado em 1998 entre o governo brasileiro e o Banco Mundial, cujo objetivo era melhorar a gestão escolar, a qualidade do ensino e a permanência das crianças na escola. Em 2007, a partir da divulgação da primeira rodada dos resultados do Ideb, o PDE Escola passou a ser utilizado pelo MEC como mecanismo de gestão escolar para planejamento estratégico de ações de melhoria nos resultados mais críticos. A ferramenta utilizada pelas escolas para realizar esse planejamento é o PDDE Interativo, o qual é um sistema criado para ser o ambiente de execução do programa PDE Escola e, por isso, sua estrutura foi baseada na metodologia e funcionamento desse programa. Com a entrada de outras ações de repasse direto às escolas, o sistema PDDE Interativo se tornou não só o ambiente do PDE Escola, mas uma ferramenta de planejamento e gestão da escola para todas estas ações, deixando de ser o sistema de um programa para se tornar a plataforma de planejamento e gestão de vários programas e ações de PDDE. Fonte: <http://pdeescola.mec.gov.br/index.php/o-que-e-pde-escola>. Acesso em: jan. 2022.

etapas da educação básica e em várias modalidades, tais como: realização de formações continuadas; realização de eventos; aquisição de material didático; aquisição de material escolar; aquisição de materiais esportivos; realização de obras (ampliação, construção e reforma); aquisição de veículos escolares (ônibus, bicicletas, lanchas); aquisição de equipamentos (cozinha, climatização, informática); aquisição de brinquedo; aquisição de instrumentos musicais; aquisição de mobiliário escolar.

Para o FNDE (BRASIL, c2017f), desde o seu 3º ciclo – 2016 a 2020 –, o PAR foi estruturado em consonância com o PNE em vigor, principal ponto de convergência das políticas públicas educacionais para o período de 2014 a 2024. As diretrizes, metas e estratégias buscam canalizar os esforços dos entes federados e da sociedade civil para consolidar um sistema educacional capaz de garantir o direito à educação em sua totalidade. O ciclo atual engloba o período de 2021 a 2024, incorporando como requisito para início ao PAR o preenchimento do Módulo +PNE, também no Simec, em que os estados e municípios devem fazer o monitoramento de seus planos subnacionais de educação.

Na concepção de Pablo dos Santos (2012), analisando as implicações políticas do PAR,

[...] deve ser salientado que tal plano insere-se no contexto das políticas de responsabilização, na medida em que os gestores dos sistemas de ensino (especialmente os secretários municipais de educação) acabam por se comprometer com o desenrolar da política educacional conduzida nacionalmente pelo MEC. Com isso, é possível perceber que o PAR é um elemento padronizador da realidade educacional nacional, pois uniformiza o desenvolvimento das políticas educacionais locais. Desse modo, percebe-se que esse é mais um elemento que faz com que a política educacional nacional caminhe rumo a uma centralização administrativa, financeira e pedagógica (SANTOS, P., 2012, p. 89).

No âmbito da educação infantil, além de todas as demais ações já citadas para a MDE promovidas pelo PAR, a partir de 2008, tal plano passou a servir de critério também para definir o repasse de recursos de um outro programa de grande repercussão na política de educação infantil: o Proinfância, havendo priorização ao atendimento de municípios de baixo Ideb.

Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância): constitui-se como um programa do governo federal, instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, durante o segundo mandato do governo Lula (2007-2011), alocado no plano de governo junto a outros projetos, ações e programas componentes do PDE desenvolvido pelo Ministério da Educação, visando garantir o acesso de crianças a creches e pré-escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física, por meio da reestruturação e aquisição de equipamentos da rede de educação infantil. Trata-se, portanto, de um programa de assistência técnica e financeira suplementar para

equalizar oportunidades educacionais com padrões mínimos de qualidade para a educação infantil pública a municípios e ao Distrito Federal.

De acordo com o FNDE (BRASIL, c2017e), o programa atua sobre dois eixos principais, indispensáveis à melhoria da qualidade da educação:

1. construção de creches e pré-escolas, por meio de assistência técnica e financeira do FNDE, com projetos padronizados que são fornecidos pelo FNDE ou projetos próprios elaborados pelos proponentes;
2. aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da educação infantil, tais como mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros.

A autarquia também determina que, para ser atendido pelo Proinfância, os municípios interessados devem elaborar o PAR a partir do diagnóstico da sua situação educacional, preencher e enviar os formulários e documentos solicitados através do Simec, módulo PAR, indicando as ações de infraestrutura física referentes às obras e serviços de engenharia, com os respectivos quantitativos para atendimento ou, ainda, a solicitação de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da educação infantil, por meio de iniciativa específica para este fim.

O FNDE adota projetos-padrão para a construção de escolas de educação infantil, nomeados como Tipo B, Tipo C, Tipo 1 e Tipo 2, cujos parâmetros técnico-constructivos para a implantação em terrenos são predefinidos pela autarquia em consonância com as diretrizes da SEB/MEC. Mas, também, os municípios podem apresentar projetos próprios de escolas de educação infantil, elaborados pelos proponentes, nomeados Projeto Próprio Tipo A, cujos parâmetros técnico-constructivos devem seguir orientações estabelecidas nos manuais de orientações técnicas elaborados pelo FNDE. Nesses manuais, também estão postas as condições mínimas necessárias para a construção dessas unidades, sendo: demanda mínima, conforme o projeto escolhido, com base em dados do Censo Escolar; dominialidade do terreno por parte do órgão interessado; e terreno que possua viabilidade técnica e legal para implantação da escola e dimensões mínimas, conforme o tipo de projeto indicado: para Escola Tipo B e Tipo 1, dimensões mínimas de 40,00 x 70,00m; Tipo C e Tipo 2, dimensões mínimas de 45,00 x 35,00m; no caso de Escola Tipo B e Tipo 1, o terreno deve estar localizado em área urbana; Tipo C e Tipo 2, o terreno pode estar localizado em área urbana ou área rural; e no caso de projetos Tipo A, não há limite de atendimento, nem dimensões mínimas exigidas para o terreno.

Quadro 8 – Modelos arquitetônicos e pré-requisitos para construção e atendimento

Tipos	Terreno/Dimensões	Área construída	Atendimento	Localização
B	declividade máxima de 3%, dimensão de 40m x 70m	1.323,58m ²	120 crianças (turno integral) / 240 crianças (dois turnos)	Área urbana
C	declividade máxima de 3%, dimensão de 45m x 35m	781,26m ²	60 crianças (turno integral) / 120 crianças (dois turnos)	Área urbana ou rural
1	declividade máxima de 3%, dimensão de 40m x 70m	1.513,16m ²	188 crianças (turno integral) / 376 crianças (dois turnos)	Área urbana
2	declividade máxima de 3%, dimensão de 45m x 35m	895,53m ²	94 crianças (turno integral) / 188 crianças (dois turnos)	Área urbana ou rural
A	não são exigidas dimensões mínimas para o terreno	não são exigidas dimensões mínimas para o terreno	não há limite de atendimento	

Fonte: elaborado pela autora com base em Brasil (c2017e).

Desde o seu surgimento, o Proinfância já passou por diversas adaptações, havendo pelo menos 20 resoluções publicadas pelo FNDE sobre este programa. Fernandes (2018) esclarece que, inicialmente, na fase do Pré-PAC (2007 a 2011), a pactuação entre União e municípios ou Distrito Federal para a implementação do Proinfância ocorria pela celebração de convênio, acordo ou contrato, levando-se em consideração critérios prioritários como: vulnerabilidade social, déficit de vagas na educação infantil, percentual de professores com ensino superior, entre outros. A partir de 2008, o PAR passou a servir de critério para definição do repasse de recursos do programa, com priorização para os municípios com baixo Ideb. Após a inclusão do Proinfância no PAC 2 (a partir de 2011), a pactuação entre União, municípios e Distrito Federal passou a ocorrer pela assinatura de termo de compromisso, sendo a seleção dos municípios realizada pelo Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (Gepac), orientado pelo déficit de atendimento na educação infantil, com base nos dados demográficos dos municípios, conforme as regiões do país. No quadro 9, demonstramos como se dá essa caracterização.

Quadro 9 – Municípios por Grupos do PAC 2: quantidade, caracterização e porcentagem da população, Brasil (2012)

Grupos	Quantidade de Municípios	Caraterização dos Municípios	% da População
G1	477	11 Regiões Metropolitanas (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Fortaleza, Curitiba, Campinas, Belém e Santos) Acima de 70 mil habitantes no Norte, Nordeste e Centro-Oeste Acima de 100 mil habitantes no Sul e Sudeste	60%
G2	221	Entre 50 e 70 mil habitantes no Norte, Nordeste e Centro-Oeste Entre 50 e 100 mil habitantes no Sul e Sudeste	8%

G3	4.866	Abaixo de 50 mil habitantes	32%
----	-------	-----------------------------	-----

Fonte: Fernandes (2018), com base em Marcondes (2013).

Siqueira (2019), em análise do Proinfância, ressalta que a intenção do governo em criar o programa se alinhava ao atendimento das quatro primeiras metas definidas no PNE 2001-2011 vigente no período, em consonância com as ações dos planos estaduais e municipais visando melhorar a qualidade da educação e ampliar o acesso à educação infantil:

1. Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos.
2. Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos de infra-estrutura para o funcionamento adequado das instituições de educação infantil (creches e pré-escolas) públicas e privadas, que, respeitando as diversidades regionais, assegurem o atendimento das características das distintas faixas etárias e das necessidades do processo educativo quanto a: a) espaço interno, com iluminação, insolação, ventilação, visão para o espaço externo, rede elétrica e segurança, água potável, esgotamento sanitário; b) instalações sanitárias e para a higiene pessoal das crianças; c) instalações para preparo e/ou serviço de alimentação; d) ambiente interno e externo para o desenvolvimento das atividades, conforme as diretrizes curriculares e a metodologia da educação infantil, incluindo o repouso, a expressão livre, o movimento e o brinquedo; e) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos; f) adequação às características das crianças especiais.
3. A partir do segundo ano deste plano, somente autorizar construção e funcionamento de instituições de educação infantil, públicas ou privadas, que atendam aos requisitos de infra-estrutura definidos no item anterior.
4. Adaptar os prédios de educação infantil de sorte que, em cinco anos, todos estejam conformes aos padrões mínimos de infra-estrutura estabelecidos (SIQUEIRA, 2019, p. 45).

Considerando todo o histórico do atendimento educacional ofertado às crianças de 0 a 5 anos no Brasil, anterior a CF de 1988, e o próprio fato dessa etapa, até então, estar à margem do sistema educacional, apresentava-se um quadro de atendimento muito reduzido, demandando políticas públicas que pudessem efetivamente favorecer a expansão da educação infantil com ampliação da oferta e com o devido padrão de qualidade. O PNE 2001-2011 destacava essa necessidade nas metas estabelecidas e ações governamentais, na respectiva década, suscitando estratégias para melhorar a qualidade e universalizar a educação básica como um todo, no âmbito da oferta, financiamento e infraestrutura, visando ampliar as condições de acesso e oportunidades educacionais para todos os brasileiros. No tocante à educação infantil, apesar do aparente entendimento da relevância social dessa etapa, por parte do governo e da sociedade civil organizada, houve limitação de investimento econômico com maior focalização no ensino fundamental, de sorte que as metas previstas naquele PNE, em

relação à educação infantil, não foram alcançadas, sendo reformuladas para o novo PNE (2014/2024).

Assim, o Proinfância entra como uma estratégia relevante para alcançar a Meta 1, posta nesse novo PNE e ratificadas nos planos de educação subnacionais, de universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da sua vigência. Para a grande maioria dos municípios brasileiros, essa ampliação da oferta e do acesso só se torna possível por meio da assistência técnica e financeira da União através desse e de outros programas desenvolvidos.

Além de estar dentro dos critérios prioritários para pleitear o programa, Fernandes (2018) alerta que uma das grandes dificuldades dos gestores municipais para o pleito das unidades Proinfância é em relação ao terreno, visto que os municípios precisam comprovar a dominialidade (propriedade) e ainda atender aos critérios de dimensão e condições topográficas adequadas, dificuldade essa comprovada pelo relatório de auditoria do TCU 006.154/2010-7, com base em planilhas enviadas pelo FNDE, dos anos de 2007 e 2008, em que “[...] a pendência do documento que comprava a propriedade do terreno pela prefeitura foi o problema encontrado com maior frequência em relação à documentação exigida para a formalização do convênio” (FERNANDES, 2018, p. 144). Em razão dessas dificuldades, Marcondes (2013) esclarece que a dominialidade, atualmente, não é mais exigida no momento da pactuação, mas somente na primeira prestação de contas, permitindo que os municípios tenham mais prazos para providenciar os documentos.

De acordo com a pesquisa de Fernandes (2018), entre 2007 a 2011, o governo federal fez convênios com os municípios e Distrito Federal para a construção de 2.543 escolas. Com a inclusão do programa no PAC 2, desde 2011, o programa assumiu um ritmo mais acelerado, aprovando a construção de outras 6.185 escolas de educação infantil, totalizando 8.728 unidades em todo o país.

Vale ainda destacar que, para além das construções de novas creches e pré-escolas, o Proinfância financia também a compra de mobiliário e equipamentos padronizados e adequados ao funcionamento da educação infantil, tanto para estes novos prédios quanto para antigos. Nos parâmetros atuais do programa, é possível também pleitear módulos de ampliação do Proinfância Tipo B ou Tipo C, objetivando aumentar a quantidade de crianças atendidas. Para o Proinfância Tipo B, o módulo possui duas salas de atividades, com capacidade total de atendimento para até 48 crianças em período integral ou 96 crianças em dois turnos (matutino e vespertino), e para o Proinfância Tipo C, o módulo possui uma sala de atividades, com

capacidade total de atendimento para até 24 crianças em período integral ou 48 crianças em dois turnos. São propostos também sanitários infantis para atendimento da nova demanda. A ampliação deve ser implantada dentro do terreno da creche existente do Proinfância Tipo B ou C, junto ao edifício, como um prolongamento do bloco pedagógico. Uma outra possibilidade é o pleito de Projeto de Módulo de Educação Infantil, com capacidade de atendimento de até 96 crianças, em dois turnos (matutino e vespertino), e 48 crianças em período integral, em área de terreno desocupada em escolas já existentes, sejam elas de educação infantil (ampliação do atendimento) e/ou fundamental (BRASIL, c2017e).

Concordamos com Siqueira (2019) ao afirmar que o Proinfância é um programa bastante significativo para a educação infantil brasileira, por ter inaugurado uma ação de investimentos importantes para os municípios no processo de ampliação do atendimento a esta etapa em suas redes de ensino e pela possibilidade de melhoria na infraestrutura desses espaços. No entanto, também é fato confirmado por pesquisas (MARCONDES, 2013; COSTA, S., 2015; FALCIANO; NUNES; SANTOS, 2021; PIRES, 2017; SIQUEIRA, 2019) que há entraves em sua execução, os quais necessitam ser repensados para que se possa efetivamente garantir a ampliação de expansão das redes de ensino e do acesso das crianças pequenas à educação de qualidade. Siqueira (2019) aponta que as dificuldades identificadas em relação à execução pelos municípios estão ligadas a questões burocráticas relacionadas às etapas do programa que, muitas vezes, afetam o andamento do processo, acarretando perda de adesão, paralisações, diligências e não conclusão da obra, ficando por anos sem resolução em alguns casos. Dificuldades financeiras, técnicas ou de outras ordens, em alguns municípios, implicam no não cumprimento das etapas, o que inviabiliza o processo de implementação. Pela tabela 2, podemos observar um panorama da situação de execução das obras em âmbito nacional.

Tabela 2 – Situação das obras de construção (creches e pré-escola) por programa, no Brasil

	Total	Concluída	Em execução	Cancelada	Paralisada	Ação preparatória
Pré-PAC (2007 a 2011)	2.543	1.673	393	74	298	105
PAC 2 (a partir de 2011)	6.185	1.008	2.447	18	423	2.289
Emendas	59	1	3	0	2	53
Total	8.787	2.682	2.843	92	723	2.447

Fonte: Fernandes (2018, p. 145) com base em dados do MEC.

Na tabela 2, é possível observar o quantitativo de obras contempladas pelo FNDE nas duas fases do programa, somadas a outras liberações ocorridas por meio de emendas parlamentares, totalizando 8.787 novos prédios. No entanto, em termos de obras concluídas,

tem-se apenas 31%, enquanto o restante das obras ainda está enganchado em algum processo, indicando um ritmo de execução de muita lentidão, atrasos e problemas na entrega desses equipamentos para que efetivamente se convertam em acesso e atendimento às crianças. Fernandes (2018) indica que,

[...] na intenção de dar mais agilidade na execução das obras, foram feitos por parte do FNDE vários ajustes na transição do Pré-PAC para o PAC2, como: dispensa de convênio; comprovação de titularidade pública do terreno somente na primeira prestação de contas; processo licitatório realizado direto pelo FNDE, e não mais pelas prefeituras; e introdução de metodologia inovadora no processo de construção. Consoante ao PAC 2, é notório que houve expansão no volume de obras aprovadas, entretanto, a minoria foi concluída, estando a maior parte em execução ou em ação preparatória (FERNANDES, 2018, p. 146).

Além do ritmo lento da execução das obras, o Proinfância tem uma efetividade muito aquém da demanda social de serviços de creche e pré-escola, dado o déficit acumulado, conforme aponta Marcondes (2013, p. 82), pois as “[...] metas físicas (unidades construídas) e orçamentárias (recursos previstos) são pouco ousados, quando comparados à restrita cobertura da rede de serviços”, de modo que, ao analisar as metas previstas do PNE (2014-2024) de atender, no mínimo, 50% das crianças de 0 a 3 anos em creches, até o final de sua vigência, e universalizar o atendimento da pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos, até 2016, o quantitativo de vagas garantidas via Proinfância não seria suficiente, como se pode observar na tabela 3.

Tabela 3 – População residente que frequentava escola, creche ou pré-escola, por grupo de idade – 2019

Descrição	0 a 3 anos	4 a 5 anos	Total 0 a 5 anos
População residente	12,2 milhões	6,1 milhões	18,3 milhões
População residente que frequentava escola, creche ou pré-escola	3,6 milhões	5,2 milhões	8,8 milhões
Taxa de escolarização, creche ou pré-escola	35,6%	92,9%	52%
Percentual para atingir as metas do PNE (2014-2024)	20,5%	14,8%	-----
População que precisa ser incluída na política de educação infantil para atingir as metas do PNE	2,5 milhões	0,9 milhões	3,4 milhões

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados coletados de IBGE/Pnad Contínua: Educação 2019 (IBGE, 2020).

Esses dados demonstram que, considerando o ano de 2019, apenas 52% das crianças brasileiras frequentaram a educação infantil, havendo ainda um universo de 3,4 milhões de crianças sem frequentar essa etapa, considerando a meta do PNE. Após três anos do período estipulado (2016) na meta para atingir a universalização do atendimento à pré-escola, ainda se constata quase um milhão de crianças de 4 a 5 anos sem acesso à EI. Quanto à creche, observa-se uma demanda de 2,5 milhões de novas vagas até 2024 para que a meta possa ser atendida.

Considerando a capacidade de atendimento prevista nos projetos arquitetônicos do Proinfância, Fernandes (2018) estipula que:

[...] a escola de educação infantil com maior capacidade de atendimento atende no máximo 376 crianças em dois turnos e 188 em turno integral. Se fosse considerado apenas, para uma base de cálculo, que o perfil de atendimento atual da creche é integral e da pré-escola parcial, seria necessário de mais 10.638 unidades de creches e aproximadamente 1.330 unidades de pré-escolas para cumprir a meta do PNE de atender pelo menos 50% das crianças de 0 a 3 anos e universalizar o atendimento para as crianças de 4 a 5 anos. Ou seja, embora haja notórios avanços no que diz respeito à ampliação do atendimento na educação infantil, ainda é preciso caminhar uma longa jornada ampliando esforços, no plano orçamentário e físico, com um maior volume de investimento para a consolidação do direito à educação infantil (FERNANDES, 2018, p. 147).

Por outro lado, sem desconsiderar os desafios mencionados nos estudos, os impactos positivos validam a importância do programa, considerando a ampliação da oferta ocorrida, ainda que muito aquém do necessário, e, principalmente, a infraestrutura física desses equipamentos que diferem consideravelmente de outras estruturas existentes nos municípios, muitas vezes de espaços improvisados e inadequados para as necessidades de desenvolvimento e aprendizagem das crianças. A estrutura física das construções do Proinfância contempla todos os parâmetros técnico-estruturais indicados para instituições de EI, estando adaptada à rotina das crianças, com parquinho, pátio, videoteca, fraldário, berçário, refeitório, salas de referência, banheiros adaptados e outros espaços, além de móveis e equipamentos que são essenciais ao bom desenvolvimento das atividades com as crianças dessa faixa etária.

Nesse sentido, vale destacar a importância do espaço físico, defendido por muitos estudiosos do desenvolvimento e aprendizagem infantil, como ambiente formador que contribui fortemente para o desenvolvimento infantil, constituindo-se como um elemento potencializador da prática pedagógica e da qualificação dos processos de cuidado e educação. No entanto, existem outros elementos que precisam estar em coerência para que uma instituição de educação infantil consiga efetivar uma prática pedagógica comprometida com a qualidade educacional necessária ao desenvolvimento infantil. A ausência de um documento norteador das práticas e de saberes que promovam a aprendizagem e o desenvolvimento das crianças, integrando o cuidar e educar, que perpassam por formação inicial e continuada de boa qualidade para toda equipe, apesar de um ambiente com espaços e equipamentos propícios, pode comprometer a qualidade social do atendimento ofertado.

Nesse sentido, pesquisas como as de Fernanda Bezerra de Almeida (2015) e Daniele Marques Vieira (2016) dão conta de apontar que, apesar da estrutura física favorável dessas instituições, tem ocorrido ocupação precária dos espaços, revelando fragilidades das propostas

pedagógicas acerca das concepções de criança, infância e de educação infantil e dos princípios norteadores presentes nas DCNEI e que a premissa da qualidade na educação infantil vai muito além do espaço físico, requerendo investimentos em outros campos, que vão desde a formação docente, a disponibilidade de recursos materiais e pedagógicos, um projeto político pedagógico referenciado e uma gestão participativa que articule a integração e o compartilhamento da responsabilidade do cuidar e educar com a comunidade.

Programa Brasil Carinhoso: o Programa Brasil Carinhoso consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, além de garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil.

Segundo o FNDE, os recursos são destinados aos alunos de 0 a 48 meses, matriculados em creches públicas ou conveniadas com o poder público, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família. O apoio financeiro é devido aos municípios e ao Distrito Federal que informaram no censo escolar do ano anterior a quantidade de matrículas de crianças de 0 a 48 meses nas características acima mencionadas. Sendo assim, trata-se de um programa de transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento congênere.

O Brasil Carinhoso foi criado em 2012, no governo Dilma Rousseff, através da Medida Provisória nº 570, de 14 de maio de 2012, convertida em lei posteriormente, e integrava o Plano Brasil sem Miséria, sendo um programa interministerial, voltado para a primeira infância, composto por ações destinadas à assistência de famílias com crianças de até quatro anos, por meio da melhoria da renda, da educação e da saúde. No âmbito da educação, consiste na transferência de recursos da União aos municípios para atender, “[...] em creches públicas ou conveniadas, crianças de 0 a 4 anos oriundas de famílias beneficiárias do Bolsa Família, a fim de diminuir para menos de 10% a diferença de acesso à educação infantil entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres, como prevê o PNE (2014/2024)” (FERNANDES, 2018, p. 153).

As transferências aos municípios e ao Distrito Federal são feitas em duas parcelas. A princípio, o montante era calculado com base em 50% do valor anual mínimo por matrícula em creche pública ou conveniada, em período integral e parcial, definido para o Fundeb. Fernandes (2018) esclarece que essas transferências tratam de recursos suplementares que devem ser gastos com despesas consideradas de manutenção e desenvolvimento da educação infantil, como pagamento de pessoal, conservação e manutenção dos prédios, material de consumo (fraldas, lençóis, colchões, sabonetes etc.), a fim de garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil.

No entanto, o governo federal alterou as regras para os repasses de recursos às prefeituras nos anos de 2015 e 2016. Com os novos decretos, foi diminuindo drasticamente o número de municípios contemplados. A partir de então, apenas municípios que conseguiram ampliar as matrículas de crianças, cujas famílias são beneficiárias do Bolsa Família, ou que tenham cobertura de crianças do Bolsa Família igual ou superior a 35%, passaram a fazer jus ao repasse do percentual de 50% do valor anual mínimo por matrícula definido nacionalmente. Os municípios que não cumpriram a meta passaram a receber apenas 25% do valor aluno-ano (FERNANDES, 2018). As mudanças visaram aumentar o estímulo dos municípios em matricular crianças beneficiárias do Bolsa Família em creches para alcançar a Meta 1 do PNE de garantir que 50% das crianças de 0 a 48 meses estejam matriculadas em creches e reduzir a diferença de cobertura entre crianças ricas e pobres. Porém, Fernandes (2018) contesta que:

Tais medidas penalizam os municípios pequenos que encontram maior dificuldade em ampliar o número de vagas nas creches e criam instabilidade quanto ao valor que será recebido pelos municípios, uma vez que o montante repassado será calculado conforme os critérios mencionados anteriormente, e em caso de não cumprimento da meta o município perderá totalmente o direito de repasse de recursos por parte da União. Ou seja, para os municípios que estão longe de atingir um percentual de matrículas em consonância com as metas do PNE, cortes de verbas, ao invés de incentivo, ou abono adicional. Este modelo de gestão da política pública tem suas bases no gerencialismo, cujo critério de eficiência foca as metas a serem alcançadas (fluxos de entrada e saída), mas despreza as variáveis complexas e menos tangíveis para analisar a situação.

Dessa forma, questiona-se: como poderão os municípios ampliar a oferta de educação infantil se não há continuidade no repasse de verbas, com leis sendo reformuladas por medidas provisórias a todo tempo? (FERNANDES, 2018, p. 156).

As mudanças nas regras de repasse de recursos do programa aos municípios, consequentemente, repercutiram na diminuição do número de crianças atendidas, comprometendo a continuidade do programa⁴¹ e os efeitos que poderiam ocorrer em benefícios dessas crianças. Esse descomprometimento ou falta de garantias do governo federal na execução das políticas suplementares deixa os municípios em situação crítica e, no entender de Fernandes (2018),

Os municípios são incentivados a ampliarem os níveis de atendimento, mas no final são abandonados “à própria sorte”, como se aquele que incentivou não tivesse também que se responsabilizar para a manutenção dos serviços à população. Os municípios são os entes federados que menos arrecadam; municípios maiores que detêm mais receitas próprias até conseguem arcar com demandas imprevistas, mas municípios pequenos que dependem basicamente de transferências não podem “se dar a esse

⁴¹ O Programa Brasil Carinhoso acabou por ser totalmente extinto pelo governo Bolsonaro em 2020, sendo substituído por ações incorporadas em uma proposta denominada Auxílio Criança Cidadã, que não chegou a sair do papel até o fim do respectivo governo, em 2022.

luxo”. Situações como esta apontam a necessidade de reformulações no pacto federativo para o exercício de um federalismo mais cooperativo, capaz de fortalecer e tornar mais autônomos os municípios, que por terem seus representantes mais próximos à população recebem maior pressão popular no que diz respeito a oferta de serviços públicos (FERNANDES, 2018, p. 159).

Como se percebe, apesar das consideráveis iniciativas por parte da União de desenvolver o pacto federativo através de sua ação supletiva, a fragilidade desse processo ainda é muito evidente. A associação do regime federativo ao sistema político-econômico baseado na descentralização e sem um caráter de pactuação de uma colaboração federativa efetiva no exercício das competências concorrentes e comuns, de forma conjunta, deixa sempre os entes federados mais fracos, em situação crítica, sem a capacidade de sustentar as ações necessárias para garantir a efetividade e qualidade dos serviços públicos, posto que todo ajuste econômico e fiscal repercute em redirecionamentos das ações federais, redução de apoio técnico e financeiro, cortes de orçamento, não efetivação dos repasses projetados e, conseqüentemente, implicações nos resultados com o não cumprimento das metas de melhoria estabelecidas nos planos.

Para concluir essa parte dos programas de assistência financeira, ressaltamos também os programas suplementares, que tratam de programas e ações educacionais de adesão voluntária, os quais auxiliam na manutenção e no desenvolvimento da educação em níveis ou modalidades específicas, cuja gestão compete às secretarias do MEC, cabendo ao FNDE prestar apoio técnico e financeiro aos executores locais dos programas por meio da Coordenação-Geral de Bolsas e Auxílios (CGAUX).

Destinados à educação infantil, existem o **Programa de Apoio a Novas Turmas de Educação Infantil** e o **Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos de Educação Infantil**. Esses programas são complementares ao Brasil Carinhoso e ao Proinfância e são tidos como ação de Apoio à Manutenção da Educação Infantil, destinando recursos para a MDE para o Distrito Federal e municípios que possuem novas turmas ou novas escolas construídas pelo governo federal por meio do Proinfância, mas cujas matrículas ainda não foram contempladas pelo Fundeb, já que a contabilização só é feita a partir da computação das matrículas no Censo Escolar do ano anterior para o ano seguinte (BRASIL, c2017g).

O Programa de Apoio a Novas Turmas foi criado em 2012 para ajudar os municípios a ampliar a oferta de educação infantil. Por meio de apoio financeiro, o governo federal buscou reduzir o lapso temporal entre o início das aulas de uma nova turma e o recebimento dos recursos do Fundeb. O programa destina-se ao atendimento de crianças matriculadas em novas turmas de educação infantil em estabelecimentos educacionais públicos ou em instituições

comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público que tenham crianças com matrículas ainda não computadas no Fundeb, desde que estejam cadastradas no Simec, módulo “E. I. Manutenção”. O valor do apoio financeiro a ser transferido pelo FNDE às prefeituras e ao Distrito Federal é calculado a partir do mês de registro da nova turma no Simec, conforme fórmula publicada na Resolução FNDE nº 16, de 16 de maio de 2013 (BRASIL, c2017g).

Por sua vez, o Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos de Educação Infantil foi criado em 2011 com o objetivo de ampliar a oferta da educação infantil por meio de apoio financeiro para a manutenção das novas turmas em estabelecimentos públicos construídos com recursos do Proinfância. Da mesma forma que o Programa de Apoio a Novas Turmas de Educação Infantil, o objetivo é ajudar financeiramente os municípios e o Distrito Federal enquanto as matrículas das crianças ainda não tenham sido computadas no cálculo dos recursos do Fundeb. Para aderir ao Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos de Educação Infantil, é necessário que a obra esteja com pelo menos 90% de execução comprovada. No cadastro, devem ser informados o endereço, a data de início de funcionamento, o código Inep e a quantidade de crianças atendidas, especificando matrículas em creches e em pré-escola e os turnos de atendimento. O valor do apoio financeiro a ser transferido às prefeituras e ao Distrito Federal é calculado a partir do mês de registro da nova turma no Simec, conforme fórmula publicada na Resolução FNDE nº 15, de 16 de maio de 2013 (BRASIL, c2017g).

Em ambos os programas, os recursos podem ser utilizados nas despesas de custeio para a manutenção e o desenvolvimento da educação infantil, conforme quadro 10.

Quadro 10 – Descrição das despesas de custeio para MDE dos Programas de Apoio a Novas Turmas e a Novos Estabelecimentos de EI

Despesas de MDE	Descrição
Remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais da educação	<ul style="list-style-type: none"> • Remuneração de profissionais que atuam na educação infantil • Formação inicial dos professores da educação infantil (habilitação profissional da docência, em conformidade com o artigo 62 da LDB) • Formação continuada de profissionais que atuam na educação infantil <ul style="list-style-type: none"> • Seleção de profissionais para atuarem na educação infantil
Manutenção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino	<ul style="list-style-type: none"> • Aquisição de produtos para manutenção e conservação • Contratação de serviços para manutenção e conservação <ul style="list-style-type: none"> • Pequenos reparos parciais nas instalações físicas
Uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino	<ul style="list-style-type: none"> • Aluguel de espaços físicos • Manutenção de bens e de equipamentos • Conservação das instalações físicas <ul style="list-style-type: none"> • Serviços públicos
Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino	<ul style="list-style-type: none"> • Aquisição de material de consumo para atividades de apoio ao ensino • Aquisição de materiais de consumo e utensílios para a alimentação escolar <ul style="list-style-type: none"> • Contratação de serviços regulares

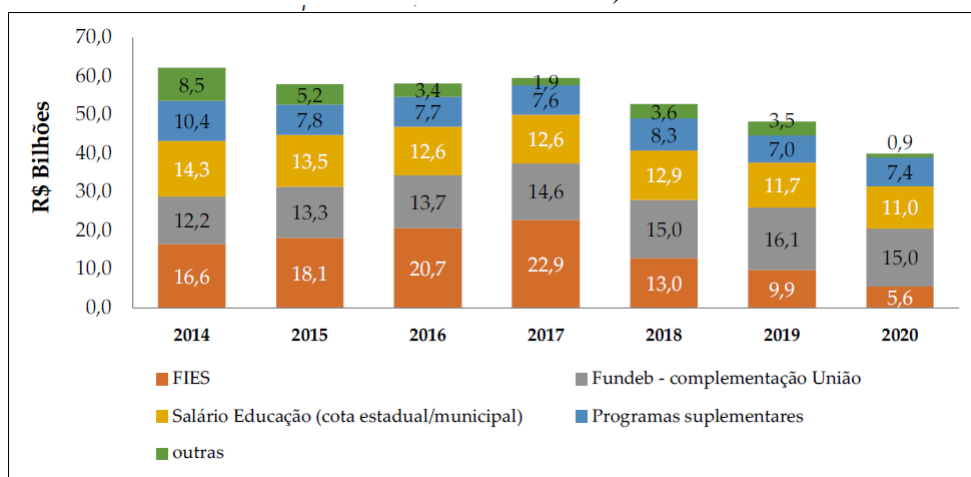
Manutenção de programas de transporte escolar	<ul style="list-style-type: none"> • Contratação de serviços para a manutenção de veículos • Aquisição de produtos para a manutenção de veículos <ul style="list-style-type: none"> • Remuneração do(s) motorista(s) • Locação de veículos
Aquisição de material didático-escolar	<ul style="list-style-type: none"> • Aquisição de materiais didáticos • Aquisição de materiais escolares

Fonte: elaborado pela autora com base em dados disponibilizados pelo FNDE (BRASIL, c2017g).

Os dados apresentados acerca dos programas de assistência técnica e financeira da União mostram diversificação e considerável expansão das ações, especialmente a partir de 2007, em uma maior conexão com o PAR. Demonstram também que a organização dos programas é a principal característica da assistência técnica e financeira da União para a educação básica, adotando a estrutura sistêmica introduzida pelo PDE. Cavalcanti (2019) destaca que a política de assistência técnica e financeira organizada sob a forma de programas comporta duas dimensões articuladas à visão sistêmica do PDE, sendo a diversidade e a unidade. Enquanto a diversidade evidencia uma perspectiva da descentralização das políticas marcada pela diversidade local, dos níveis e modalidades, de foco de ação, de beneficiários e procedimentos de adesão e transferência, a unidade se expressa no componente da integração dos programas ao processo de planejamento e avaliação do sistema municipal de educação PAR/Ideb ou mecanismos de condicionalidades quanto aos critérios para receberem recursos de determinado programa. Essas duas dimensões, segundo a autora, expressam bem o tensionamento entre centralização e descentralização, evidenciando uma ação de coordenação federal que possibilita a indução de determinadas prioridades, formatando uma política nacional de educação projetada e administrada pelo MEC, com pouca ou nenhuma autonomia dos demais entes na formulação ou nas decisões, mas apenas na execução das políticas.

Em termos de investimentos, trazemos uma ilustração das despesas realizadas em ações supletivas e redistributiva do governo federal por meio do FNDE.

Gráfico 1 – Despesas realizadas pelo FNDE, por categoria de ação, Brasil – 2014 a 2020 (em bilhões de reais)



Fonte: Fineduca (2021).

Considerando as ações de assistência financeira exclusivas da educação infantil, demonstramos na tabela 4, a seguir, dados das despesas realizadas nos anos de 2014, 2017 e 2020.

Tabela 4 – Despesas realizadas pelo FNDE em ações de assistência financeira exclusivas da educação infantil – Brasil – 2014, 2017 e 2020 (em R\$ 1,00)

Ação	2014	2017	2020
Implantação de Escolas para Educação Infantil (Proinfância)	130.277.908	-	-
Apoio à Implantação de Escolas para Educação Infantil (novas/os turmas e estabelecimentos)	-	11.239.705	44.393.387
Apoio à Manutenção da Educação Infantil (Brasil Carinhoso)	48.140.094	107.521.836	24.389.530
Total	178.418.003	118.761.541	68.782.917

Fonte: Fineduca, 2021.

5.2 O Fundeb e a vinculação de recursos para a educação infantil

Nesta seção, o foco é a função redistributiva de recursos entre os entes federados para a oferta e a manutenção da educação básica desenvolvidas pós-Constituição de 1988 a partir da análise da política de fundos contábeis, com ênfase no Fundeb, por se tratar do fundo de maior impacto no campo da educação básica e por assegurar o financiamento da educação infantil, assim como das demais etapas e modalidades da educação básica. Embora ampliemos a análise

trazendo também elementos do Fundef, por ter sido o primeiro arranjo redistributivo de recursos financeiros através de um fundo contábil para a educação nacional, não contemplava a educação infantil, porém teve repercussões nessa etapa que também contribuíram nas discussões em torno da construção de um fundo sucessor mais amplo e com maiores possibilidades de viabilizar ações consistentes em direção à universalização e melhoria da qualidade de toda a educação básica.

Conforme já apresentados em seções anteriores desta pesquisa, a proposição de um fundo contábil para o investimento na educação nacional decorre desde a década de 1950. Mas, somente com CF de 1988, especificamente através da EC nº 14, de 1996⁴², foi criado o primeiro Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído pela Lei nº 9.424/96 e pelo Decreto nº 2.264/97. O Fundef, juntamente com a LDB (Lei nº 9.394/96), sancionada um pouco antes, e com a EC nº 14/96, passou a constituir o aporte jurídico da nova sistemática de financiamento da educação no Brasil entre os entes federados. A nova lei alterou os artigos 34, 208, 211, 212 da CF e o artigo 60 da ADCT da CF/1988, subvinculando 15% (60% dos 25%) da receita oriunda de impostos e transferências dos estados e municípios para financiamento prioritário do ensino fundamental, definido, à época, como etapa obrigatória, calculado proporcionalmente sobre o respectivo número de matrículas neste nível de ensino e no valor aluno/ano determinado nacionalmente. O Fundef tinha como principais motivações a universalização do EF; a diminuição das desigualdades de recursos entre os entes da federação e as regiões; e a garantia de um percentual de recursos para a valorização do magistério (MACEDO; DIAS, 2011; CAVALCANTI, 2019).

O Fundef vigorou entre 1997 e 2006, tendo um importante impacto na expansão da oferta do ensino fundamental. Vale aqui destacar que ele foi criado no auge da implantação das reformas neoliberais no Brasil e carregava toda a concepção dessa vertente; portanto, não cabe ser analisado de forma simplista sem considerar os interesses economicistas que embasavam essa política. A PEC que resultou na EC nº 14/1996, segundo Farenzena e Luce (2013), estava inserida no programa reformista da administração pública do governo FHC com forte ênfase no fortalecimento do Poder Executivo central e de enquadramento dos governos subnacionais, especialmente os estados, na estratégia de ajuste estrutural para a reestruturação produtiva do

⁴² O Fundef era composto por 15% da arrecadação do seguintes impostos: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS (competência estadual), do Fundo de Participação dos Estados - FPE (transferência da União para os estados) e do Fundo de Participação dos Municípios - FPM (transferência da União para os municípios), Imposto sobre Produtos Industrializados proporcionais às exportações - IPI-exp (transferência da União para os estados) e com a recompensa da desoneração de exportações garantidas pela Lei Complementar nº 87/96, Lei Kandir (transferência da União para os estados e municípios) (ROSSINHOLI, 2010).

capital. No Brasil dos anos 1990, “[...] 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 [...]” (FARENZENA; LUCE, 2013, p. 273), seguindo à risca as diretrizes dos organismos multilaterais. Assim, a agenda política do governo FHC focou em promover a municipalização e valorização do ensino fundamental, mesmo em detrimento de outros níveis, etapas e modalidades de ensino, tendo em vista que essa era a recomendação desses organismos. A educação, em vez de se firmar como uma política social de caráter universal, passou a ser conduzida pela lógica da focalização (OLIVEIRA, D., 2005).

Sem adentrar muito nas características e implicações desse fundo, já que nosso foco será o Fundeb, cabe destacar que o Fundef, ainda que “[...] tenha significado uma modificação substantiva no padrão de financiamento da educação básica, induzindo grandes modificações no perfil do atendimento, alguns problemas permaneceram sem o devido equacionamento”, conforme destaca Romualdo Oliveira (2007, p. 116). O autor acentua que o Fundef além de ter gerado o impulso decisivo no processo de municipalização do ensino fundamental, ao focalizar nessa etapa, deixou o restante da educação básica sem fonte segura de financiamento ou se equacionando dentro dos 10% não subvinculados pela EC/14. Além disso, o não cumprimento dos dispositivos legais por parte do governo federal, subdimensionando o valor aluno/ano do Fundef, impediu que mais recursos fossem transferidos para mais estados situados entre os mais pobres e com valores *per capita* menores, impedindo que a redução das desigualdades nacionais fosse mais acentuada. Vários estudos vêm demonstrando as limitações de resultados do Fundef, como é o caso de Arelaro (2007), Pinto (2007, 2012), Davies (2008), Rossinholi (2010), Araújo (2007).

Voltando o olhar para a educação infantil, após a CF de 1988, com a sua instituição legal como direito social das crianças (de 0 a 5 anos e 11 meses) e dos trabalhadores (homens e mulheres) e dever do Estado em ofertá-la gratuitamente, sendo de competência dos municípios, em cooperação técnica e financeira com a União e os estados, ela não teve, *a priori*, um fundo de financiamento específico. Apesar de avanços na política normativa, aspectos como o financiamento e fiscalização não avançaram na mesma proporção, colocando em risco os resultados que correspondessem plenamente à garantia dessa conquista legal.

A LDB (Lei nº 9.394/96) ratificou a responsabilização pela oferta de creches e pré-escolas pelos municípios e determinou o prazo de três anos para a vinculação das creches existentes, ligadas a outras secretarias e as que viessem a ser criadas, às secretarias de educação, integrando-se aos sistemas de ensino. Em termos de financiamento, a determinação legal

vinculava 25% de arrecadação de impostos à MDE, porém, com a instituição do Fundef, os municípios, obrigatoriamente, teriam que destinar 60% (ou seja, 15% do total) para o ensino fundamental, sobrando 10% para dividir entre os encargos da educação infantil e da educação de jovens e adultos, havendo ainda a necessidade de acomodar o pagamento dos inativos da educação, quase sempre nesse percentual (MONLEVADE, 2004). O autor destaca que, com o Fundef, os anos de 1998 e 1999,

[...] assistiram a uma escancarada “priorização” do ensino fundamental, em detrimento da educação infantil, por meio da “corrida pelas matrículas”, que representavam aumento certo de recursos do Fundef para o próximo ano. Nesta onda, celebraram-se também convênios de municipalização das séries iniciais do ensino fundamental em vários Estados, com cobertura legal da Lei do Fundef, que impuseram o ritmo de “paralisia” na maior parte das redes de educação infantil do País. Os Censos do Inep, a despeito da pressão da demanda por creches e pré-escolas, só irão captar aumento de matrículas na educação infantil a partir de 2000 (MONLEVADE, 2004, p. 158).

No que se refere à educação infantil, Macedo e Dias (2011) também reforçam a forte tendência de municipalização da etapa, ocorrida após 1996, apontando que os municípios têm atendido a 73,3% da população de 0 a 5 anos de idade, enquanto os estados atendem a apenas 2,7% e a rede privada a 24%. No que se refere à qualidade dos serviços prestados à população de 0 a 5 anos de idade, as autoras destacam que,

[...] até 2007 os sistemas municipais não tinham recursos vinculados para manterem adequadamente e ampliarem a educação infantil. Sendo assim, com algumas exceções, não houve uma melhoria no atendimento, sobretudo no tocante às creches, mas apenas uma mudança de sistema/órgão. Neste caso, as creches continuaram funcionando de forma precária no Brasil, sobretudo nas regiões mais pobres do país, onde a grande maioria dos municípios sobrevive do repasse de verbas federais, como o Fundo de Participação dos Municípios (MACEDO; DIAS, 2011, p. 175).

Esses e outros desdobramentos do Fundef motivaram as várias entidades e os partidos políticos a ampliar as discussões em torno de uma proposta de financiamento que substituísse o Fundef e que pudesse representar um projeto de financiamento que, além de superar as deficiências do fundo vigente, à época, incorporasse uma ampliação de recursos e de cobertura para toda a educação básica. No entanto, somente entre meados de 2005 e 2006, uma nova proposta de emenda constitucional passou a ser apreciada no Congresso Nacional, decorrente do Poder Executivo federal, apresentando o projeto do Fundeb⁴³ por meio da PEC nº 415/2005,

⁴³ A proposta de implantação do Fundeb esteve presente ainda no plano de governo do presidente Lula, cujo governo iniciou em 2003. No entanto, em razão do ajuste fiscal vivido pelo país, à época, somente em 2005, o governo apresentou ao Congresso Nacional a respectiva proposta, decorrente das discussões promovidas pelo MEC junto aos estados, ao Ministério Público e a Casa Civil.

e cujo trâmite e discussões no legislativo contaram com intensa participação de entidades e movimentos da sociedade civil, a exemplo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e o Movimento Interfórum de Educação Infantil do Brasil (MIEIB)⁴⁴. Com uma atuação importante que se estendeu do início até a regulamentação do Fundeb, destaca-se a ação do Movimento Fundeb pra Valer!, coordenado pela CNDE, mobilizando e intervindo no trabalho legislativo de modo a imprimir significativas mudanças no texto final (FARENZENA; LUCE, 2013).

Joedson dos Santos (2015) chama a atenção para as muitas limitações apresentadas na PEC 415/2005, no sentido de garantir o direito à educação básica nos termos postos nos artigos 205 e 214 da CF/88, o que mobilizou esses vários atores sociais e parlamentares de várias bancadas, assim como diversas instituições da sociedade civil organizada da área de educação e áreas afins, para intensos debates em torno da reformulação e aprovação do Fundeb. Uma das principais questões estava relacionada com a educação infantil, pois o texto inicial da PEC 415 excluía do Fundeb as creches, preservando a pré-escola, o ensino fundamental, o ensino médio e a educação de jovens e adultos. O Movimento Fundeb pra Valer! Articulou-se em torno do acréscimo de alguns pontos que ganharam notoriedade nacional e fomentaram os maiores debates, conseguindo garantir a inclusão das creches, a instituição de piso nacional para os profissionais da educação e o aumento da complementação da União para o fundo a partir da fixação de percentual de 10% sobre o valor da arrecadação (SANTOS, J., 2015; FERNANDES, 2018).

Em defesa dos direitos das crianças pequenas a uma educação infantil de qualidade, ganhou destaque um ato realizado com a participação de muitos bebês, que ficou conhecido como Os Fraldas Pintadas, os quais, conforme Canavieira e Palmen (2015),

Tomaram conta do Congresso Nacional em agosto de 2005 com uma ‘carrinhata’ ao som do choro de muitos bebês, que culminou com o congestionamento dos carrinhos de bebês, especificamente, na Câmara dos Deputados, pressionando os parlamentares a incluírem a Educação das crianças de 0 a 3 anos no Projeto de Emenda Constitucional (PEC-415) do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento

⁴⁴ O Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) é constituído por 26 Fóruns Estaduais de Educação Infantil e 1 Fórum de Educação Infantil no Distrito Federal, cujas principais bandeiras de luta são: a efetivação dos direitos fundamentais das crianças de 0 a 6 anos (CF, ECA, LDB, DCNEI, dentre outras); o entendimento de que a educação infantil tem especificidade própria e cumpre duas funções indispensáveis e indissociáveis: educar e cuidar; a compreensão da educação infantil enquanto campo de conhecimento e de política pública intersetorial, interdisciplinar, multidimensional e em permanente evolução. O MIEIB foi uma entidade integrante do Movimento Fundeb pra Valer!, com importante papel na inclusão de toda a EI no Fundeb, e também do Fórum Nacional de Educação, composto por 50 entidades, espaço de interlocução entre a sociedade civil e o governo, articulador das conferências nacionais de educação e uma das esferas legais de monitoramento e avaliação do PNE - 2014-2024. O MIEIB continua em constante atuação nos tantos enfrentamentos e lutas em defesa dos direitos das crianças brasileiras de 0 a 6 anos.

da Educação Básica). O movimento que nasce em meio à luta pelo financiamento das matrículas das crianças de 0 a 3 anos na atualidade tem como objetivo a expansão das vagas na Educação Infantil e a ampliação do atendimento em tempo integral como um direito da criança (CANAVIEIRA; PALMEN, 2015, p. 44).

Após muita negociação, o Fundeb foi aprovado e instituído pela EC nº 53/2006 e pela Lei nº 11.494/07, que o regulamenta, para o período de 14 anos (2007 a 2020), contemplando todas as etapas da educação básica. Em termos estruturais, o Fundeb se caracterizava como um fundo especial de natureza contábil e de âmbito estadual (um total de vinte e sete fundos) composto por receitas de impostos oriundas de estados, Distrito Federal e municípios e destinadas ao financiamento da educação básica, conforme disposto nos artigos 212 e 212-A da CF. Os recursos que financiam o Fundeb são compostos por percentuais de transferências das seguintes receitas: FPE, FPM, ICMS, IPI exp., Lei Kandir, ITCD, IPVA e ITR somados à complementação da União, conforme disposto na tabela 5.

Tabela 5 – Incorporação de matrículas, de recursos financeiros dos impostos e transferências e da complementação da União ao Fundeb – 2007 a 2020

Ano	Proporção das matrículas	Contribuição dos estados, do Distrito Federal e dos municípios		Complementação da União
		FPE, FPM, ICMS, IPI exp. e Lei Kandir	ITCD, IPVA, ITR (quota federal)	
2007	1/3	16,66%	6,66%	RS 2,0 bilhões
2008	2/3	18,33%	13,33%	R\$ 3,0 bilhões
2009	3/3	20%	20%	R\$ 4,5 bilhões
2010/2020	–	–	–	10% da soma dos fundos estaduais

Fonte: adaptado de Bassi (2011, p. 120).

Houve uma ampliação da quantidade de impostos destinados ao Fundeb e o aumento de 15% para 20% do arrecadado em relação ao Fundef. Na composição do Fundeb, também entrava o fundo das receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre os respectivos impostos. Quanto à complementação do Fundeb, sempre que a receita de impostos dos estados for insuficiente para cobrir o custo aluno/ano, a União deveria complementar em um mínimo de 10% o valor do fundo para compor tal despesa. No que se refere à sua aplicação, a Lei nº 11.494/07 estabelecia que os recursos do fundo deveriam ser aplicados, necessariamente, 60% na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício e 40% em outras despesas de MDE, conforme disposto no artigo 70 da LDB.

O Fundeb deveria possuir mecanismos de acompanhamento, fiscalização e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do programa baseados em uma política de responsabilização da sociedade civil, mediada pela comunidade escolar, que

desempenha importante papel nesse processo. Assim, o controle social do fundo seria feito em escalas federal, estadual e municipal por conselhos criados especificamente para esse fim, os chamados Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS), compostos por membros da comunidade escolar, de entidades representativas da área de educação e do poder público local, indicados pelo Poder Executivo dos respectivos entes federativos (estados, DF e municípios).

Conforme se percebe, com o Fundeb, ampliou-se o montante de recursos e o alcance do fundo contábil para financiamento da educação, garantindo cobertura para todas as etapas e modalidades da educação básica. O valor do montante destinado a cada ente federado é calculado de acordo com o número de alunos matriculados nesse nível, com base em dados do censo escolar do ano anterior.

O Fundeb foi implementado de forma gradativa quanto à distribuição dos recursos e quanto ao percentual de alunos incluídos, de modo que os impostos remanescentes do Fundef passaram a compor o Fundeb na escala de 16,66% no primeiro ano, 18,33% no segundo e 20% a partir de 2009; já os novos impostos foram incluídos na escala de 6,66% no primeiro ano, 13,33% no segundo e 20% a partir de 2009. A complementação da União também foi sendo implementada gradualmente, até atingir, em 2010, 10% da contribuição total de estados, DF e municípios. Do mesmo modo, as matrículas das etapas e modalidades recém-incluídas (educação infantil, EJA e ensino médio) foram sendo contabilizadas progressivamente nos três primeiros anos, de forma que, em 2007, contabilizou-se 1/3 de suas matrículas, em 2008, 2/3, passando a contabilizar 100% (3/3) de todas as matrículas da educação básica da rede pública para o fundo a partir de 2009 (SANTOS, J., 2015; FERNANDES, 2018).

Com a nova composição do fundo, ficaram também estabelecidos novos valores de ponderação para o cálculo do valor aluno/ano, considerando as diferentes etapas, modalidades e localização das matrículas. Trazemos na tabela 6, como referência, os valores de ponderação do primeiro (Resolução nº 1 de 15/02/2007) e do último ano de vigência do Fundeb (Resolução nº 1, de 11 de dezembro de 2019).

Tabela 6 – Fatores de ponderação para cálculo do valor aluno/ano dos recursos do Fundeb dos exercícios inicial e final – 2007/2020

Etapa/modalidade	Fatores de ponderação	
	2007	2020
Creche em tempo integral pública	0,80	1,30
Creche em tempo integral conveniada	0,80	1,10
Creche em tempo parcial pública	0,80	1,20
Creche em tempo integral conveniada	--	0,80
Pré-escola em tempo integral	0,90	1,30

Pré-escola em tempo parcial	0,90	1,10
Anos iniciais do ensino fundamental urbano	1,00	1,00
Anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,05	1,15
Anos finais do ensino fundamental urbano	1,10	1,10
Anos finais do ensino fundamental no campo	1,15	1,20
Ensino fundamental em tempo integral	1,25	1,30
Ensino médio urbano	1,20	1,25
Ensino médio no campo	1,25	1,30
Ensino médio em tempo integral	1,30	1,30
Ensino médio integrado à educação profissional	1,30	1,30
Educação especial	1,20	1,20
Educação indígena e quilombola	1,20	1,20
Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,70	0,80
Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,70	1,20

Fonte: elaborado pela autora com base na Resolução nº 1, de 15 de fevereiro de 2007 e na Resolução nº 1, de 11 de dezembro de 2019.

Cavalcanti (2019) esclarece que:

A definição dos fatores de ponderação ficou a cargo da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIFEBQ), conforme artigo 13 da Lei n.º 11.494/2007, que estabeleceu que esses deveriam considerar ‘a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep’ (BRASIL, c2007).

Essa determinação da lei permitiu que ao longo dos anos fossem feitos alguns ajustes nos fatores iniciais, corrigindo-se algumas distorções, a exemplo dos valores de creche em tempo integral, do ensino do ensino fundamental e médio no campo e da educação de jovens e adultos integrada à educação profissional. Porém, é válido observar que o valor de creche em tempo parcial tem permanecido com o mesmo fator, o que implica em um custo muito distante do que foi previsto pelo CAQi e do que tem sido praticado por parte dos sistemas municipais de ensino [...].

A partir de 2012, por meio da Lei n.º 12.695/2012, foram incluídas na distribuição dos recursos do Fundeb, as pré-escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público. Os fatores de ponderação foram fixados em 1,00 para pré-escola em tempo parcial e de 1,25 para as de tempo integral. Em 2013, a Medida Provisória n.º 606 definiu o prazo de até 31 de dezembro de 2016 para o cômputo das matrículas dessas escolas para efeito de recebimento dos recursos do Fundeb (CAVALCANTI, 2019, p. 151).

Cavalcanti (2019), ao tratar dos aspectos positivos do Fundeb em relação ao Fundef, destaca a sua abrangência a toda a educação básica e o maior aporte de recursos da complementação da União, embora corrobore com Pinto (2010) de que há limites quanto aos fatores de ponderação utilizados “[...] que não levaram em conta critérios técnicos na perspectiva de se atingir o padrão mínimo de qualidade, bem como a contemplação das instituições de ensino comunitárias, confessionais e filantrópicas e sem fins lucrativos com os recursos do fundo” (CAVALCANTI, 2019, p. 152). Para Bassi (2011, p. 122), “[...] 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 de cada etapa e modalidade de

ensino”. Dados de estudos técnicos como os da Campanha Nacional pelo Direito à Educação já demonstravam que o valor razoável para manutenção das creches em tempo integral era bem superior às demais etapas, ficando em torno de 2,4 em relação ao ensino fundamental em tempo parcial (CARREIRA; PINTO, 2007).

No que se refere ao financiamento da educação infantil, Macedo e Dias (2011, p. 179) destacam a importância da subvinculação de recursos oriundos do Fundeb para a etapa, embora ressaltem a insuficiência desses recursos por não corresponderem “[...] às reais necessidades da demanda, tendo em vista a singularidade e a complexidade desta etapa de vida”, equiparado à parametrização do custo-aluno adotada pelo fundo, que é bem inferior ao custo real, de modo que a receita municipal para este segmento educativo acaba não correspondendo às despesas necessárias para com o atendimento das crianças nesta faixa etária. Nesse sentido, Bassi (2011) argumenta que:

[...] os fatores de ponderação diferenciados entre si e subdimensionados devem induzir determinados comportamentos no ritmo e direção da oferta pública de educação infantil. Pode-se esperar, por exemplo, 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 conveniamento – menos oneroso para os cofres públicos, mas com a contrapartida de um atendimento precário. O apoio financeiro de muitas prefeituras às instituições filantrópicas conveniadas é muito diverso e, na maioria das vezes, bastante inferior ao valor por aluno recebido do Fundeb, relativo a essas matrículas. Essa receita vai para os cofres da prefeitura e o valor depois transferido, a título de apoio financeiro, depende dos critérios de conveniamento estabelecidos a cada instituição (BASSI, 2011, p. 122).

Se retomarmos ao histórico do atendimento às crianças pequenas no Brasil, apresentado na primeira seção desta tese, vamos recordar que, desde a fundação das primeiras creches no país, as instituições privadas de caráter comunitário, filantrópico e confessional recebem subvenção pública para fornecer o atendimento às crianças pequenas (KUHLMANN JR., 2015), expandindo-se consideravelmente, no caso das pré-escolas e das creches, com o estabelecimento de parcerias do poder público com instituições privadas sem fins lucrativos a partir de 1970, com o Projeto Casulo.

Com a CF/88 e a LDB/96, que legitimaram a educação infantil e a incorporaram como primeira etapa da educação básica, também se garantiu a possibilidade de destinação de recursos públicos para as instituições privadas sem fins lucrativos, inclusive sendo contemplada nos fundos de financiamento da educação, de modo que o Estado brasileiro continuou perpetuando esse arranjo histórico de atendimento educacional às infâncias por vias não

públicas e, portanto, como tergiversação do dever estatal. E, nessa perspectiva, conforme Fernandes (2018),

A própria legislação mostra-se contraditória, em diversos pontos abrindo brechas difíceis de serem fechadas sem o devido amparo legal, deixando praticamente inalterada a situação, isto é, as creches e pré-escolas até foram incorporadas à educação, porém, muitas continuaram funcionando via convênios com instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas. Neste sentido, a educação da primeira infância é reconhecida como primeira etapa da educação básica, devendo ser integrada à rede de educação, mas continua apresentando um funcionamento de caráter provisório, em que os municípios destituídos de meios suficientes para ampliação do atendimento em rede pública buscam o caminho mais rápido e barato para a implementação dessa política, optando por realizar o atendimento via convênios (FERNANDES, 2018, p. 74-75).

Concordamos com Fernandes (2018) quando justifica os arranjos políticos pelos quais ocorrem os acordos consensuais para a configuração da legislação no Brasil, apontando os conflitos e jogos de interesses sempre presentes na arena política em que se desenham as políticas públicas. Nesse sentido, também é histórico o jogo de forças entre o público e o privado na condução da educação no país e a disputa pela manutenção dos interesses da esfera privada na legislação educacional e pela garantia de fatia dos recursos públicos por essa ala. Trazendo para a atualidade, essas parcerias também casam com as tendências de privatização da educação básica, consequências da descentralização assentada pelas reformas gerencialistas de cunho neoliberal iniciadas nos anos 1990.

Assim, tanto o Fundef, por deixar de fora a educação infantil, quanto o Fundeb, com a possibilidade de destinação de recursos públicos para instituições privadas sem fins lucrativos, continuaram fomentando o legado assistencialista que acompanha a educação infantil, especialmente a creche. E considerando que o principal desafio para essa etapa é justamente a creche, em razão dos índices de atendimento serem muito baixos, a distribuição de recursos do fundo para conveniamento com entidades privadas de cunho filantrópico, comunitário e confessional pelo poder público continua sendo alternativa para garantir mais oportunidades de ampliar o acesso à educação infantil, ainda que na rede privada com financiamento público, mas sem, necessariamente, aumentar o investimento, criando arestas para discussão acerca do padrão de qualidade e das condições de igualdade de atendimento que a própria legislação educacional determina. Nesse sentido, faz-se pertinente a reflexão de Fernandes (2018), ao pontuar que,

Infelizmente, a discussão sobre o direito à educação e, em especial, à educação infantil de 0 a 3 anos, cada vez mais gira em torno da prestação ou não dos serviços educacionais às crianças, já que é nesta etapa da educação básica que se concentram

os maiores índices de privatização da oferta e o maior déficit de vagas. O atendimento é urgente e necessário, mas de maneira nenhuma esse pode ser oferecido de forma precarizada. Por isso, não adianta somente aumentar as taxas de frequência, garantindo acesso à vaga, há que se primar também pela qualidade, pois para atingirem o pleno desenvolvimento, nossas crianças precisam de atendimento educacional digno e de qualidade, com igualdade de condições e permanência (FERNANDES, 2018, p. 78).

Nesse viés de pensar a qualidade e a equidade, Cavalcanti (2019, p. 152) acentua que os arranjos redistributivos operados por meio dos fundos contábeis, principalmente o Fundeb, “[...] foram importantes para a diminuição das desigualdades intraestaduais, mas ainda se apresentam limitados para o alcance da equidade e, principalmente, da qualidade, em âmbito nacional”. A grande questão posta está diretamente atrelada a aspectos relacionados à definição do regime de colaboração e de um padrão de qualidade nacional, ambos previstos na legislação nacional, mas que ainda não foram incorporados aos mecanismos de financiamento vigentes, até então.

Reforçando a necessidade da definição do regime de colaboração, Macedo e Dias (2011) argumentam que:

A determinação do regime de colaboração (Const. Federal, art. 211) entre os entes federados deve ser mais bem especificada/regulamentada, no que se refere à responsabilidade que compete a cada esfera de governo, pois os gestores municipais têm sido sobrecarregados com as demandas da população, carecendo de maior apoio dos demais entes federados para atendê-las. Em um país marcado por disparidades regionais, evidencia-se a importância de políticas nacionais em forte consonância com as políticas locais, em especial as de apoio financeiro e técnico (MACEDO; DIAS, 2011, p. 181).

De fato, a política de fundos, com destaque para o Fundeb, vem instituindo um avanço no aporte de recursos e na equalização do gasto por aluno, em especial na educação infantil, historicamente negligenciada pelo Estado brasileiro. Mas também evidencia limites quanto ao baixo valor disponível por aluno, reforçando a necessidade de efetivação da regulamentação do regime de colaboração e da ampliação dos recursos e dos investimentos no esteio legal e necessário da corresponsabilização de todos os entes federados, em especial da União, que detém o maior aporte de recursos financeiros, no sentido da garantia do padrão de qualidade, tendo como referência o custo aluno-qualidade e da busca perseverante pela universalização do acesso, consolidando o direito à educação de forma equânime para toda a população. Para entendermos como mais vigor essa relação, adentraremos, na sequência, na discussão acerca do padrão de qualidade.

5.3 Avanços, retrocessos, tensões: por onde passa a efetivação da qualidade da educação infantil para todas as crianças?

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 206, inciso VII, a “garantia de padrão de qualidade”, reforçada pela LDB, no artigo 3º, inciso IX, quando trata dos princípios que deverão nortear o ensino brasileiro. Esses dispositivos constituíram as premissas do Fundef e do Fundeb e fomentaram o debate sobre os parâmetros de investimentos necessários para a manutenção e o desenvolvimento da educação básica de qualidade, gerando debates, estudos técnicos, pesquisas no meio acadêmico, político e no âmbito dos movimentos sociais organizados em defesa da educação pública.

Cavalcanti (2019, p. 153) sobreleva que, embora a CF/1988 tenha associado “[...] o direito à educação e a obrigatoriedade do estado pela sua garantia a um padrão de qualidade, a primeira década que se seguiu ainda foi marcada por iniciativas em torno da quantidade e, ainda assim, limitada a expansão da oferta do ensino fundamental [...]”, destacando, ainda, que o preceito de qualidade, quando presente na agenda governamental, esteve “[...] fortemente vinculado à ideia de eficiência na gestão dos recursos, entendida como fazer mais com menos custos [...]” (CAVALCANTI, 2019, p. 153), conforme o ideário neoliberal deliberava, de modo que a definição de qual investimento seria necessário para um padrão de qualidade no ensino não teve o espaço devido na agenda do governo FHC. No entanto, o próprio avanço na quantidade, ou seja, na ampliação da oferta do ensino obrigatório, denotava, cada vez mais, tensões e debates sobre a necessidade de equilíbrio entre o acesso e a garantia de um padrão de eficiência e qualificação da aprendizagem. Mas, o que seria esse padrão?

Romualdo Oliveira (2007) ressalta que a previsão de um padrão de qualidade incorporado à CF/88 é reinterpretado, de maneira mais clara, pelo governo federal ao implantar o Fundef como um valor de “gasto” por aluno e que tal lógica se manteve com o Fundeb.

Com isso, inverte-se o processo lógico. Não se parte da discussão do que seria o ensino de qualidade e em seguida discute-se o montante de recursos necessários para atendê-lo, mas do montante de recursos disponíveis no momento. Dessa forma, não estamos tratando de um custo aluno necessário para garantir um padrão de qualidade. O que se tem é o “gasto” possível nas condições atuais como o padrão de qualidade com uma pequena suplementação de caráter redistributivo por parte da União, desde que a esfera recebedora esteja aplicando corretamente seus recursos financeiros em educação (OLIVEIRA, R., 2007, p. 101).

A LDB/96 tentou trazer uma definição para o que seriam os padrões mínimos de qualidade, definindo-os como “[...] a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (artigo 4º, inciso

IX⁴⁵). Essa premissa subsidiou os critérios a serem observados no estabelecimento do padrão mínimo de qualidade para o ensino fundamental, presentificados no artigo 13 da Lei nº 9.424/1996 (Fundef). Ainda que limitado apenas a essa etapa, esses critérios forneceram a base para uma definição de investimentos necessários para o alcance do padrão mínimo de qualidade na educação básica. Porém, ao longo da vigência do fundo, o valor aluno realizado não levou em conta tais referenciais, limitando-se a um valor baseado nos recursos disponíveis (CAVALCANTI, 2019).

Assim, durante o processo de discussão e elaboração do Fundeb, Carreira e Pinto (2007) destacam a ação do Movimento Fundeb para Valer! na incorporação no texto da EC 53/2006, da referência ao padrão mínimo de qualidade, como base para a definição de um Custo Aluno Qualidade (CAQ). Cavalcanti (2019) reforça que, a partir da Lei nº 11.494/2007, o debate da qualidade envolveu, em especial, a definição da quantidade de recursos financeiros a serem investidos para alcançar um padrão de qualidade, considerando a diversidade, as situações e as condições que caracterizam a oferta da educação em todo o território nacional para orientar o financiamento educacional. Contudo, não foram desenvolvidas ações efetivas nessa perspectiva.

A partir de 2009, com a EC nº 59/2009, novos desafios ao financiamento da educação e aos seus instrumentos institucionais – Fundeb e novo PNE – são colocados. A referida emenda incorporou a retirada da DRU incidente sobre os recursos da educação; tornou obrigatório o ensino de 4 aos 17 anos; determinou a oferta de programas suplementares para a educação básica como um dos deveres do Estado para com a educação, colaboração entre os entes federados para assegurar recursos para a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do PNE, e, ainda, o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB (MARTINS, P., 2010; FARENZENA; LUCE, 2013). Tais novas despesas passariam a pressionar os orçamentos dos entes subnacionais em face de sua função própria no atendimento da educação. Quanto ao incremento dos recursos da educação com o aumento em relação ao PIB, deveria ser uma obrigação comum para União, estados e municípios contribuir para o aumento das despesas com a educação, tendo, para tanto, o PNE (2014/2024) como o instrumento desse pacto, prevendo tanto o patamar como os prazos e também o esforço de cada esfera federativa nesse sentido (MARTINS, P., 2010).

⁴⁵ Atualmente, através da Lei nº 14.333/2022, o inciso IX foi complementado, ficando com a seguinte redação: “padrões mínimos de qualidade do ensino, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem **adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante, inclusive mediante a provisão de mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos apropriados**” (grifo nosso).

Cabe aqui observar que o PNE, aprovado em 2014, na forma da Lei nº 13.005/2014, incorporou o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) como estratégias para se atingir a Meta 20, que tem como horizonte: “Ampliar o investimento público em Educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio” (BRASIL, 2014). Evidentemente que todas essas proposições são consideradas avanços importantes, mas, quanto ao patamar do PIB a ser investido em educação pública, o que se tem constatado nos anos seguintes é que tal meta não foi sequer parcialmente atingida até 2019 (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO, 2021).

Tabela 7 – Estimativa do percentual do investimento público total em educação em relação ao PIB, por nível de ensino – 2000-2018

Ano	Percentual do Investimento Público Total em relação ao PIB (%)						
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
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
2016	6,3	4,9	0,7	1,6	1,4	1,2	1,4
2017	6,3	4,8	0,7	1,6	1,3	1,2	1,5
2018	6,2	4,8	0,8	1,6	1,3	1,2	1,4

Fonte: MEC/Inep/DEEP (2021).

A construção de uma educação com padrões mínimos de qualidade, em todas as etapas, ainda continua sendo um grande desafio para o Brasil da atualidade. Paulatinamente, os avanços quanto ao acesso têm se firmado, embora a ampliação de vagas para creche, em especial, ainda é um grande gargalo para a federação brasileira. No entanto, as lutas travadas e o que se idealiza é garantia não apenas de acesso, mas que se possa imprimir a qualidade nos processos em todas as etapas, níveis e modalidades educacionais. Nessa empreitada, grosso modo, a qualidade depende diretamente do financiamento para que se possa investir em qualificação e valorização dos profissionais do magistério, em infraestrutura e em procedimentos, ações e estratégias para assegurar a gestão democrática, o acesso, a permanência e a aprendizagem dos alunos. Foi nessa perspectiva que se deu a construção dos dois padrões – CAQi e CAQ – incorporados na legislação nacional e que foram e continuam sendo alvos de muita discussão, perspectivas e anseios dos defensores da educação pública e de toda a sociedade civil brasileira.

5.3.1 De que qualidade falamos? Discursos e disputas conceituais

É importante iniciar defendendo a concepção de que a qualidade em educação é um conceito histórico, socialmente construído e que sempre reflete o momento em que vivemos e a disputa de significados existentes na sociedade. Portanto, está envolto em consensos e dissensos pela conjuntura político-econômica, pela variedade de concepções pedagógicas e pelas ferramentas jurídicas adotadas em sua regulamentação.

Moss e Pence (1994, p. 172) já destacavam que “[...] a qualidade nos serviços dedicados à primeira infância é um conceito construído, subjetivo em sua natureza e baseado em valores, crenças e interesses, ao invés de uma realidade objetiva e universal”. Em outro trabalho, Dahlberg, Moss e Pence (2019, p. 15), na mesma linha de pensamento, reiteram que as escritas sobre qualidade, além do aspecto da subjetividade, “[têm] defendido que o trabalho com qualidade precisa ser contextualizado, espacial e temporalmente, e deve reconhecer a diversidade cultural e as outras formas importantes de diversidade”.

Assim, é preciso ter claro que a noção hegemônica de qualidade da educação pautada em determinada sociedade carrega as concepções do contexto histórico e social em curso, acompanhado da concepção de projeto de sociedade tanto de grupos progressistas, que defendem a consolidação da democracia e dos direitos sociais, quanto de grupos conservadores, que vislumbram a manutenção do poder e de privilégios de classes. Esse campo de disputas, pela sua própria natureza dissensual, tem gerado tensões, impasses e barreiras na

regulamentação e na efetividade de padrões de qualidade na educação nacional. Isso ocorre em razão do que nos alerta Gentili (2010):

O significado da qualidade e, conseqüentemente, a definição dos instrumentos apropriados para avaliá-la são espaços de poder e de conflito que não devem ser abandonados. Então, trata-se de conquistar e impor um novo sentido aos critérios de qualidade empregados no campo educacional por (neo)conservadores e (neo)liberais. Devemos sustentar com decisão que não existe um critério universal de qualidade (ainda que os intelectuais reconvertidos assim o pretendam). Existem diversos critérios históricos que respondem a diversas intencionalidades políticas. Um é o que pretende impor os setores hegemônicos: o critério de qualidade como mecanismo de diferenciação e de dualização social. Outro, o que devem conquistar os setores de esquerda: o da qualidade como fator indissolúvelmente unido a uma democratização radical da educação e a um fortalecimento progressivo da escola pública (GENTILI, 2010, p. 172).

Em uma perspectiva democrática, a qualidade da educação é pensada como qualidade social e envolve fatores múltiplos que, de acordo com Fernandes (2018),

[...] vão desde a melhoria das condições estruturais, como a promoção de uma infraestrutura digna ao processo de ensino-aprendizagem, passando pela valorização profissional com cumprimento do piso salarial, até o entendimento de que a aprendizagem precisa estar baseada na formação humana de sujeitos sócio-históricos, conscientes do direito de apreender o mundo em que vivem a partir da valorização da diversidade, da busca pela sustentabilidade, capazes de reconhecer as relações de desigualdade na luta constante pela construção de processos democráticos. (FERNANDES, 2018, p. 173),

No que se refere à educação infantil, cuja ênfase educativa é o cuidar e o educar, de forma mais específica, em razão de sua especificidade, pensar a qualidade na educação requer entender que o processo educativo “[...] acontece em um determinado ‘tempo-espaço’ que precisa ser organizado de acordo com a materialidade disponível” (FERNANDES, 2018, p. 167), ou seja, as formas de abordagem dos processos de aprendizagem, as relações e interações que perpassam entre os sujeitos, e entre estes e o meio, estão estritamente relacionadas com a infraestrutura e com as condições materiais e pedagógicas reais para a efetivação dos processos educativos, assim como com a qualificação profissional para condução competente desses processos. A qualidade do processo está estritamente relacionada com o ambiente físico-espacial e com o potencial humano que, juntos, fomentam, potencializam as ações dos sujeitos e qualificam as interações sociais. É nessa ótica que entra a relação com o financiamento público, buscando correlacionar um padrão básico de investimento que garanta igualdade de condições para acesso, permanência e aprendizagem na escola, com qualidade e equidade.

A falta de qualidade nas escolas brasileiras vem desde suas origens, de modo que a discussão sobre qualidade na educação nacional remonta de longa data e foi marcada por diferentes concepções e tendências. Conforme Oliveira e Araújo (2005), no Brasil, em uma rápida perspectiva histórica e social da educação brasileira,

[...] três significados distintos de qualidade foram “construídos e circularam simbólica e concretamente na sociedade: um primeiro, condicionado pela oferta limitada de oportunidades de escolarização; um segundo, relacionado à ideia de fluxo, definido como número de alunos que progridem ou não dentro de determinado sistema de ensino; e, finalmente, a ideia de qualidade associada à aferição de desempenho mediante testes em larga escala (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 8).

Destacando as décadas de 1980 e 1990, em razão da transição democrática, que culminou com a promulgação da nova Constituição de 1988, garantindo a ampliação de direitos, mas também com a realização da Conferência Mundial de Educação de Jomtien (1990), na Tailândia, que aprovou a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, da qual o Brasil foi signatário, cujos eixos tratam da universalização do acesso, com equidade e qualidade, foram marcos importantes para a qualidade na educação brasileira. As metas e desdobramentos tiveram importantes consequências para o país, considerando também as políticas de ajuste econômico que se espalharam na América Latina a partir de então, impondo restrições às políticas sociais e buscando reduzir a ação do Estado, com a questão da qualidade se incorporando fortemente à agenda do debate educacional no conjunto das reformas neoliberais para a educação. Nesse período, a qualidade passou a ser vista como a mera busca de eficiência, com poucos recursos e muitas metas. Essa preocupação com o desempenho da educação passou a ser hegemônica. Os embates no período se formaram em razão da produção na área acadêmica que fez frente à transposição da lógica de mercado para a área social, em que o produto é o principal e os cálculos são feitos com base no custo *versus* retorno econômico, tendo como referência os postulados da teoria do capital humano, disseminados pelos técnicos do Banco Mundial, entrando em cena os grandes sistemas de avaliação, com a aplicação de testes padronizados que não consideram o contexto das escolas. Rejeitado *a priori* pelos setores ligados aos interesses populares, pelo cunho neoliberal que carregava, em um segundo momento, a qualidade passou a fazer parte da agenda da garantia dos direitos na ótica do debate qualidade/equidade, defendido por esses setores, ganhando força com o nome de qualidade social (CARREIRA; PINTO, 2007). Os autores demonstram, com isso, as disputas presentes no campo educacional sobre as diversas maneiras de se alcançar a qualidade. “São perspectivas distintas, nas quais a qualidade se configura em várias pautas, projetos políticos, ideológicos e

utopias. Por isso, é importante termos consciência de que, quando utilizamos a palavra ‘qualidade’ estamos no campo de disputa” (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 21).

Decorrente da elaboração de normativas para a política educacional e seu financiamento e da efervescência das ideias que influenciavam esses projetos, em 2002, o movimento que compunha a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, ao constatar que a palavra “qualidade” estava no campo de disputa conceitual, “[...] estabeleceu como uma de suas metas prioritárias a construção de referências concretas para esse conceito, sob a ótica democrática e do direito humano”, motivada não somente pela “[...] luta por uma educação inclusiva, que respeite as diversidades, mas também a crença de que a participação e influência da sociedade civil na definição das políticas educacionais serve como fator de qualificação dessas políticas” (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2018, p. 14).

Sendo assim, com base em Carreira e Pinto (2007), na perspectiva da construção do Custo Aluno-Qualidade, a campanha buscou recuperar o sentido do termo em uma perspectiva democrática, estando sedimentada na compreensão de questões como: eficiência, enquanto garantia de uma qualidade que não seja só para poucos, que reverberasse em uma educação humanista, tolerante, não racista, não sexista e estendida a todos; que discuta sobre os fins da educação na perspectiva dos projetos de sociedade e valores humanos para a formação de uma sociedade diversa, que leva em conta os valores de grupos sociais dos diversos movimentos; que a construção se dê a partir da participação e influência efetiva da sociedade civil. Portanto, ao assumir uma perspectiva democrática e do direito humano, para pensar a qualidade educacional, vislumbrou-se o conceito de educação para todas e todos que incorporasse as diversidades, que considerasse as desigualdades socioeconômicas históricas de nossa sociedade e que pressupusesse a participação e a influência da sociedade civil na definição das políticas públicas como fator de qualificação destas. Nesse sentido, a matriz referencial do CAQ foi definida com base no consenso de que,

Em um sistema de educação de massa, a qualidade do ensino está associada a qualidade dos processos de ensino e aprendizagem, o que, por sua vez, se relaciona a qualidade dos insumos utilizados. [...] Embora concordemos que a definição de qualidade não deve passar apenas pela definição de insumos, do ponto de vista dos custos, que é o foco de nossa proposta, a garantia de infra-estrutura e equipamentos adequados e de condições de trabalho satisfatórias é um componente imprescindível para a efetividade dos processos de ensino e aprendizagem (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 25).

Portanto, a ideia de CAQi e CAQ brasileiros é decorrente dessa natureza de concepção, configurando-se em um referencial para nortear e colocar o financiamento a serviço da

construção de uma educação pública de qualidade. E é com esse viés que abordaremos a questão da qualidade na educação infantil, com um olhar para esses parâmetros, ora presentificados na legislação nacional e imbricados com a política de financiamento brasileira, como subsídio para garantir padrões mínimos de qualidade na educação ofertada. Para tanto, tomaremos como referência os estudos da Campanha Nacional pelo Direito à Educação sobre Custo Aluno-Qualidade.

5.3.2 Educação de qualidade na perspectiva do CAQi e do CAQ

O CAQi e o CAQ nacionais são referenciais construídos a partir da mobilização da CNDE, que, através de estudos técnicos, apresentou uma proposta para ser incorporada ao Fundeb e vem atuando ativa e incansavelmente na defesa da implantação desses referenciais. Graças a esse movimento da CNDE, o CAQi e o CAQ foram plenamente reconhecidos como instrumentos basilares para a consagração do direito a uma educação pública de qualidade no Brasil, de modo que foram incluídos em quatro das doze estratégias da Meta 20 do novo PNE (Lei nº 13.005/2014), que trata do financiamento da educação. “É possível dizer que os dois mecanismos são os meios necessários para que todas as metas relativas à educação básica possam ser cumpridas no PNE” (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2018, p. 15).

Cabe esclarecer que o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) é um indicador que mostra quanto deve ser investido ao ano por aluno de cada etapa e modalidade da educação básica. Considera os custos de manutenção das creches, pré-escolas e escolas para que estes equipamentos garantam um **padrão mínimo de qualidade** para a educação básica, conforme previsto na CF/1988, na LDB/1996 e no PNE (Lei 13.005/2014), entre outras leis. Para tanto, o CAQi considera condições, como tamanho das turmas, formação dos profissionais, salários e carreira compatíveis com a responsabilidade dos profissionais da educação, instalações, equipamentos e infraestrutura adequados, e insumos como laboratórios, bibliotecas, quadras poliesportivas cobertas, parque infantil, brinquedos, materiais didáticos e pedagógicos, entre outros. Assim, o CAQi contempla as condições e os insumos materiais e humanos **mínimos necessários** para que o ensino aprendizagem possa ocorrer efetivamente. O Custo Aluno-Qualidade (CAQ), por sua vez, é um padrão de qualidade posterior ao CAQi, para além do padrão mínimo de qualidade, que visa aproximar os custos em educação do Brasil ao dos países mais desenvolvidos em termos de financiamento educacional (CAMPANHA..., 2020).

A definição do CAQi/CAQ decorreu de uma ação coordenada pela CNDE, envolvendo diversas atividades, como encontros, seminário, diálogos com outros movimentos sociais e instituições acadêmicas, estudos e pesquisas, ao longo de 2002 a 2005. O objetivo final da ação era elaborar um documento com uma proposta sobre o CAQ para ser encaminhado ao Executivo e ao Legislativo federais. Para discutir o CAQ, partiu-se do reconhecimento de que “[...] a qualidade da educação é um conceito historicamente construído e em disputa, cabendo aos sujeitos políticos que atuam pelo direito à educação especificar quais significados e concepções manejam” (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 24). Assim, a matriz do Custo Aluno-Qualidade inicial tomou como base o cruzamento de três variáveis que perpassam cada uma das etapas e modalidades na construção da qualidade, quais sejam:

- os desafios referentes às desigualdades na educação - as desigualdades de renda, gênero, raça/etnia, região, campo/cidade, idade e orientação sexual, considerando que dizem respeito às desigualdades sociais construídas historicamente e que se configuram no cotidiano em iniquidade de acesso a recursos, oportunidades, saber e poder formal e que precisam ser enfrentadas pelas políticas educacionais e traduzidas na política de financiamento;
- as dimensões fundamentais dos processos de ensino e aprendizagem e voltadas às questões e condições fundamentais para o desenvolvimento de processos comprometidos com a formação de pessoas para serem sujeitos de direitos e de vida plena, promovendo a integridade humana em sua relação com os outros e com o planeta. As dimensões seriam: dimensão do conhecimento (historicamente produzido), dimensão estética, dimensão ambiental e dimensão dos relacionamentos humanos;
- os insumos, que são os recursos humanos e materiais necessários. (CARREIRA; PINTO, 2007; CAMPANHA..., 2011).

A relação que se fez desses três aspectos partiu do princípio de que é preciso reconhecer as desigualdades, considerar as dimensões da aprendizagem e a qualidade almejada e definir o que se precisa para alcançá-la, que seriam os insumos. Foram definidas quatro categorias de insumos: I) insumos relacionados à estrutura e ao funcionamento da escola (construção e manutenção dos prédios, a materiais básicos de conservação e equipamentos de apoio ao ensino); II) insumos relacionados aos trabalhadores e às trabalhadoras em educação (condições de trabalho, salários, plano de carreira, jornada de trabalho e formação inicial e continuada dos trabalhadores e das trabalhadoras em educação); III) insumos relacionados à gestão democrática (fomento à participação da comunidade escolar e do trabalho em equipe nos processos escolares

e institucionais; a construção conjunta do projeto político-pedagógico e a democratização da gestão escolar e do sistema de ensino; IV) insumos relacionados ao acesso e à permanência (material didático, transporte, alimentação, vestiário) (CARREIRA; PINTO, 2007; CAMPANHA..., 2011).

A matriz elaborada pela CNDE assume-se como um referencial para nortear e colocar o financiamento a serviço dos desafios para com a conquista de uma educação pública de qualidade. Os autores explicam que a CNDE “[...] optou politicamente por definir os valores do que seria o CAQi (Custo Aluno-Qualidade inicial). Esse não é o valor que garantirá a qualidade sonhada para as nossas creches e escolas públicas” (CAMPANHA..., 2011, p. 31). O valor do CAQi seria aquele decorrente de um conjunto de padrões mínimos referenciados na legislação educacional e que, inicialmente, responderiam ao desafio de avançar na concretização da matriz de CAQ. A justificativa para essa decisão foi a intenção de evitar um valor de CAQ muito alto, a ponto de não ser viável no campo das políticas públicas. Sendo assim, o CAQi proposto estaria dentro da viabilidade pelos governos, desde que assumido como prioridade.

No cálculo do CAQi, quatro fatores destacaram-se como os que mais impactavam e que estão diretamente ligados à melhoria da qualidade da educação: a) o tamanho da escola/creche; b) a jornada dos alunos e crianças; c) a relação aluno/crianças-turma ou alunos/crianças-professora; d) os salários das e dos profissionais da educação. Também se considerou os chamados custos de implantação (construção, equipamentos e materiais permanentes) e os custos relacionados a manutenção e atualização (salários, materiais de consumo, reposição de materiais etc.)⁴⁶.

Para cada um desses fatores, foram sendo feitas considerações e definidos parâmetros para as diferentes realidades das etapas, modalidades, localização, considerando proposições legais, documentos vigentes e os diálogos desencadeados com os diversos atores. Assim, a CNDE buscou assegurar a simplicidade e concretude do CAQ em cada etapa da educação básica, simulando a construção de uma “escola típica”, dentro de medidas médias das escolas

⁴⁶ Existem diversos escritos, informações e publicações, em especial da própria CNDE, sobre o desenho, os parâmetros, as considerações e metodologia adotados para a construção do CAQi/CAQ. Como nosso intuito aqui não é o detalhamento de tal conteúdo, sugerimos, para um maior aprofundamento, consultar as publicações CNDE (2011; 2018) na página eletrônica da CNDE (<https://campanha.org.br>) ou impressos como Carreira e Pinto (2007).

existentes naquela etapa. Na tabela 8, abaixo, apresentamos, em síntese, os parâmetros e valores definidos para o CAQi atualizados para 2009⁴⁷.

Tabela 8 – Síntese dos parâmetros e valores do CAQi com atualização em 2009

Tipo de escola	Creche	Pré-escola	Ensino		Ensino médio	Ens. Fund. Campo	
			Fundamental			Anos iniciais	Anos finais
			Anos iniciais	Anos finais			
Tamanho médio (número de alunos)	130	240	480	600	900	70	100
Jornada diária dos alunos (horas)	10	5	5	5	5	5	5
Média de alunos por turma	13	20	24	30	30	14	25
Pessoal + Encargos	83,7%	78,2%	77,6%	76,7%	77,7%	72,8%	71,6%
Custo MDE (R\$)	5.600	2.184	2.082	2.062	2.132	3.855	3.667
Custo total (R\$)	5.994	2.349	2.221	2.185	2.248	4.095	3.853
Custo Total (% do PIB <i>per capita</i>)	39,3%	15,4%	14,6%	14,3%	14,8%	26,9%	25,3%
Diferenciação (EF anos iniciais = 1)	2,70	1,06	1	0,98	1,01	1,84	1,73

Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011).

Analisando os dados da tabela, centraremos naqueles voltados à etapa da educação infantil, já que se trata do nosso objeto de estudo. Ressaltamos que o intuito não é detalhar todos os parâmetros, critérios e aspectos metodológicos sobre a composição do CAQi/CAQ pela CNDE, mas, sim, destacar de forma mais objetiva a ideia geral dos custos de manutenção e desenvolvimento da educação necessários para garantir uma educação infantil que possibilite acesso, permanência e aprendizagem com qualidade social para as crianças, de forma a compreender o papel singular do financiamento nesse processo.

Como se pode ver, a proposta do CAQi tomou como referência, no caso das creches, uma instituição com capacidade para 130 crianças, atendidas em tempo integral, com jornada diária de 10 horas e com média de 13 crianças por turma. Considerando todos os custos de manutenção e atualização, os valores obtidos foram R\$ 5.600 por criança-ano, sem considerar as despesas de alimentação. Já contabilizando estas, chegou-se ao valor de R\$ 5.994. Tal valor corresponde a 39,3% do PIB *per capita* de 2009. No caso das pré-escolas, a referência foi uma unidade com 240 crianças, 12 turmas de 20 crianças, em período parcial, com jornada de 5

⁴⁷ Para atualizar os valores para 2009, a campanha tomou como referência a média na variação de dois índices entre 1/7/1994 e 1/7/2009: o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE e o Índice de Custo de Vida (ICV) do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2011).

horas diárias (6 turmas por horário). Levando em conta todos os custos de manutenção e atualização, o valor obtido foi R\$ 2.184 por criança-ano, desconsiderando as despesas de alimentação. Com estas, seria de R\$ 2.349, o que corresponde a 17% do PIB *per capita* de 2009.

Os valores do CAQi para creche, em especial, impressionam por não ser uma quantia pequena e está distante da realidade da maioria das redes no país. A magnitude desses valores se explica pela jornada integral que demanda a contratação de dois professores por turma e da relação de criança/adulto que, nessa faixa etária, deve ser necessariamente pequena para assegurar a qualidade do cuidado e educação oferecidos. Quando se analisa o valor efetivamente praticado pelas redes, deduz-se o quanto de precariedade ainda está presidindo a oferta de creche pelos sistemas, sem contar com a grande demanda de crianças ainda não atendidas na etapa, indicando a necessidade iminente de uma política sistemática de transição para patamares de financiamento mais condizentes com as necessidades nacionais para alcançar uma nova situação de atendimento das crianças pequenas (CARREIRA; PINTO, 2007).

Os desafios aparentemente são grandes, mas, quando olhados com maior objetividade na ótica do potencial de arrecadação tributária do país, percebe-se que a questão é apenas de ordem prioritária, pois o alcance do CAQi para a educação básica demandaria um aporte adicional de cerca de 1% do PIB. A CNDE esclarece que, partindo da estimativa de que o gasto público anual com manutenção e desenvolvimento do ensino é da ordem de 4,3% do PIB e considerando que, destes, cerca de 1% é destinado à educação superior, chega-se a um gasto anual da ordem de 3,3% do PIB com a educação básica. Considerando os dados levantados em 2005, “[...] constata-se que o impacto financeiro do CAQi seria de 4,6% do PIB se inclusas as despesas de alimentação escolar e de 4,3% do PIB considerando apenas os insumos em MDE. Logo, o adicional demandado (MDE) seria de cerca de 1% do PIB” (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 113).

Na perspectiva do CAQ como padrão mais avançado em relação ao padrão mínimo (estratégias 20.7 e 20.8 do PNE), partiu-se da mesma estrutura de escola (prédio, materiais permanentes e equipamentos), considerando tanto a jornada parcial de 5h quanto a jornada ampliada de 7h. Segundo a CNDE (2018), muda, basicamente, apenas a referência salarial, que passa a ter como remuneração inicial o salário mínimo necessário do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese), considerando também uma maior formação dos docentes. Na educação profissional técnica de nível médio, foi prevista jornada de 8h para os alunos. A tabela 9, abaixo, traz um recorte da síntese do CAQ apresentado pela CNDE, considerando as etapas da educação infantil, incluindo o valor/aluno do Fundeb para 2018 como um comparativo.

Tabela 9 – Síntese do CAQ para a educação infantil e complementação do Fundeb 2019 para o estado de Alagoas

Etapa	Área da localidade	Turno	CAQ (R\$) - Anual (R\$)	Fundeb 2019
Creche	Urbana	Parcial	11.999	3.956,34
		Integral	19.741	4.472,38
	Rural	Parcial	20.180	3.956,34
		Integral	24.966	4.472,38
Pré-escola	Urbana	Parcial	6.484	3.612,31
		Integral	11.473	4.472,38
	Rural	Parcial	8.747	3.612,31
		Integral	17.374	4.472,38

Fonte: elaborado pela autora com base em Fineduca (2021) e Portaria Interministerial nº 3, de 13 de dezembro de 2019.

Como se pode perceber, há uma diferença gigantesca entre a proposta do CAQ e o valor executado pelo Fundeb, apontando com enorme clareza a distância que o país se encontra para executar um financiamento que realmente fomente em qualidade a educação infantil, na concepção do CAQ. Apontam também para a necessidade iminente de complementação cada vez maior, em especial por parte da União, detentora da maior porção da arrecadação de recursos da receita pública. Segundo estimativas apresentadas pela Fineduca (2021), a demanda adicional de recursos para atingir as metas de atendimento da EI do PNE 2014-2024 dentro do padrão CAQ Brasil atinge patamares na ordem total de R\$ 25,7 bilhões, o equivalente a 0,35% do PIB, implicando em um esforço correspondente a 16% da Receita Potencial mínima vinculada à Educação Básica (RPEb) estimada para 2019. Sendo na perspectiva de respeitar os direitos previstos na CF e no PNE, levando em conta as matrículas atuais em cada etapa e localização, bem como as adicionais, para atingir as metas do plano e adotando o padrão CAQ, também com 70% de tempo integral nas creches e 30% de tempo integral nas pré-escolas, tanto nas zonas urbanas quanto rurais, chega-se a uma demanda global de quase R\$ 107 bilhões, o equivalente a 1,47% do PIB. A nota técnica traz a seguinte apreciação sobre esses valores:

Não é, com efeito, um valor irrelevante, mas, quando se considera a meta de atingir um gasto público em educação pública que corresponda a 10% do PIB, como definida na PNE, corresponde a menos de 15% desse patamar, ou seja, uma participação totalmente condizente com a presença da Educação Infantil nas matrículas, agora ampliada, e com sua importância estratégica para o País e para a efetivação dos direitos sociais das crianças (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO, 2021, p. 42).

Para compreendemos os avanços e impasses em relação a implantação do CAQi/CAQ, em curta retrospectiva, vimos que o Fundef já fazia referência à implantação de um valor aluno

correspondente a um padrão mínimo de qualidade e estabelecia o prazo até 2001 para que União, estados e municípios fixassem um valor de custo aluno-qualidade. Porém, o governo FHC não o fez e foi somente no fim do segundo mandato do governo Lula que se começou a enfrentar o desafio de definir o valor do CAQ, graças à pressão da CNDE e sua iniciativa de elaborar a proposta. O primeiro passo se deu com a aprovação por unanimidade do Parecer 8/2010 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE). Essa norma, formulada em uma parceria entre o CNE e a CNDE, normatiza os padrões mínimos de qualidade da educação básica nacional, fundamentados no CAQi. Em 2014, o PNE 2014-2024 também determinou a implementação de ambos os mecanismos, devendo o CAQi ser cumprido até 2016 e, progressivamente, reajustado até a implementação plena do CAQ, previsto para ser estabelecido até 2017, mas podendo ser implementado até 2024. No entanto, somente com a EC 108/2020 o CAQ foi constitucionalizado, representando a maior vitória dos defensores do direito à educação desde 2014, quando foi sancionado sem vetos o PNE (CAMPANHA..., 2011; 2021).

Observando toda essa trajetória de descompromisso com a implantação do sistema CAQi/CAQ, percebe-se que o financiamento adequado da educação básica pública não foi prioridade dos governos da União. O Parecer CNE/CEB 8/2010 não foi homologado no governo do ex-presidente Lula, tampouco avançou nas gestões Dilma, Temer e, agora, Bolsonaro. Não obstante, foi a partir do governo Temer que houve um claro interesse em desconstruir os mecanismos. Em março de 2016, ainda no governo Dilma Rousseff, a CNDE passou a compor a Comissão Interinstitucional para Implementação do CAQi/CAQ, na busca por responder ao previsto no PNE. Porém, em 2018, a portaria foi revogada pelo governo Michel Temer (2016/2018), que criou o Comitê Permanente de Avaliação de Custos da Educação Básica (CPACEB), deixando a CNDE e outras organizações sociais de fora, além de suprimir os prazos para implementação do CAQi/CAQ. Com o governo Bolsonaro (2019/2022), as tentativas de escantear o CAQi/CAQ se intensificaram, retirando da CPACEB/MEC as atribuições sobre essa pauta, por meio da Portaria MEC 649/2019. Contudo, o amplo movimento em defesa de um novo Fundeb, da pressão social e dos movimentos organizados, destacando mais uma vez o papel da CNDE, garantiu a inclusão do CAQ na EC 108/2020 (CAMPANHA..., 2021).

Resta acompanhar os desdobramentos da execução do novo Fundeb (aprovado em 2020, com implantação a partir de 2021), atentos às tramas que se entretecem em torno da crise política e econômica em curso, que tem impactado intensamente no financiamento da educação brasileira, a exemplo da EC nº 95/2016, que impacta diretamente os direitos sociais, entre eles o direito à educação, ao impor um teto para os investimentos nas áreas sociais por 20 anos. Ela

determinou, a partir de 2018, que os gastos primários da União, que incluem todas as despesas, exceto os juros da dívida pública, deverão ser congelados no patamar de 2017, corrigidos somente pela inflação de cada ano. Assim, ao ignorar a necessidade de mais investimentos previstos no PNE, essa emenda ameaça o cumprimento de todas as suas metas e estratégias, podendo gerar décadas de sucateamento da educação pública, alongando ainda mais a possibilidade de atingir uma educação universal e de qualidade no Brasil (CAMPANHA..., 2018).

Contudo, em relação ao Fundeb, há uma ressalva: a EC 95/2016 não prevê limitação de gastos para complementação da União ao fundo. Assim, preserva-se o mecanismo de financiamento estipulado no Fundeb e a vinculação constitucional de 25% da Receita Líquida de Impostos de estados, Distrito Federal e municípios a serem aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (artigo 212 da Constituição Federal). Isso porque a complementação de recursos da União ao Fundeb é definida em termos de valor mínimo e não de um teto ou valor exato, podendo ser aumentada sem ter que se submeter ao teto global de gastos. Essa possibilidade é importante para garantir os mecanismos de financiamento da educação, identificado no Plano Nacional de Educação, podendo viabilizar a implantação do Custo Aluno-Qualidade (CAQi/CAQ) no sentido de consolidar plenamente o exercício da função redistributiva e supletiva da União em matéria educacional, por, automaticamente, beneficiar as unidades federadas com menores valores investidos por aluno (CAMPANHA..., 2018).

5.3.3 O Fundeb permanente: quais as perspectivas?

Para concluir esta seção, faremos uma breve análise do novo Fundeb, instituído como instrumento permanente de financiamento da educação pública por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, e regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, com início de funcionamento a partir de 2021. Como trata-se de um fundo cujo período de vigência é posterior ao recorte temporal de nossa pesquisa, a referência ao Fundeb Permanente tem como objetivo apenas traçar algumas perspectivas do que esse novo fundo traz como inovação e do que poderá implementar em termos da garantia do direito à educação das crianças de 0 a 5 anos.

O primeiro destaque vai para o caráter permanente adotado pelo novo fundo, ancorado no artigo 212-A da CF, garantindo maior estabilidade no planejamento da oferta educacional, apesar das possibilidades de revisão previstas. A outra modificação expressiva diz respeito à

contribuição da União, que sofrerá um aumento gradativo até atingir o percentual de 23% dos recursos que formarão o fundo em 2026. Passará de 10%, do modelo do extinto Fundeb, cuja vigência se encerrou em 31 de dezembro de 2020, para 12% em 2021; em seguida, para 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025; até alcançar 23% em 2026 (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO, 2021; BRASIL, c2017h).

Outro ponto de destaque é a instituição de uma nova forma de complementação da União ao Fundeb, chamada de sistema híbrido, que será calculada de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, observadas as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno, entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino. Foram definidas três modalidades nesse sistema de complementação: 1) pelo valor aluno ano dos fundos (VAAF), de 10% da distribuição de recursos que compõem os fundos, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, sempre que o VAAF não alcançar o mínimo definido nacionalmente, calculados da razão entre os recursos recebidos relativos às receitas e o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino; 2) pelo valor aluno ano total (VAAT), após a complementação do VAAF, quando não atingido o mínimo definido nacionalmente, a União repassa, no mínimo, 10,5% do valor para cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, para que a rede alcance o padrão mínimo de qualidade; 3) pelo valor aluno ano (VAAR) destinado às redes públicas que apresentarem evidências de melhoria de gestão, de evolução em indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do Sinaeb, composto de 2,5% dos 23% do total de recursos. O gráfico 2, abaixo, representa essa composição da complementação da União na perspectiva do Fundeb Permanente.

Gráfico 2 – Fundeb – Implantação escalonada do sistema híbrido da complementação da União – 2021-2026



Fonte: Bassi (2021).

Destacamos também a mudança quanto à exigência de aplicação de pelo menos 70% dos recursos recebidos do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação, garantindo a inclusão de todos os profissionais docentes e não docentes que atuam na educação básica, no âmbito do Fundeb, em coerência com os princípios constitucionais de “valorização dos profissionais da educação escolar [...]” e “ piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública [...]”, presentes no artigo 206, V e VIII, respectivamente, da CF/1988. Para a educação infantil, é um ganho relevante pela demanda de mais profissionais que as outras etapas e por considerar que aqueles que atuam na educação infantil historicamente tiveram menor valorização profissional.

Por fim, destacamos a inserção constitucional pela EC 108/2020, do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), como referência para a garantia de padrão mínimo de qualidade na educação por parte da União. Com essa inserção somada ao fato de o CAQ também já estar posicionado em estratégias da Meta 20 do PNE 2014-2024, são instrumentos potentes para garantir igualdade nas condições de oferta entre redes públicas e escolas de todo o país (ASSOCIAÇÃO..., 2021). A nota técnica da entidade destaca que o desafio “[...] é que esse dispositivo seja especificado na legislação nacional” (ASSOCIAÇÃO..., 2021, p. 12), considerando que acabou não sendo contemplado na lei de regulamentação do Fundeb (Lei nº 14.113), aprovada em dezembro de 2020. No entanto, como a lei é passível de modificações e, também a discussão do CAQ é assunto-chave nas futuras normatizações do Sistema Nacional de Educação, espera-se que a regulamentação possa ser em breve contemplada.

Quanto à educação infantil, além de continuar contemplada no Fundeb Permanente, um outro ganho significativo se evidencia: a prioridade que lhe foi conferida na aplicação dos recursos da complementação da União pelo valor aluno ano total (VAAT). A EC nº 108/2020 (parágrafo 3º do artigo 212-A) estabelece que devem ser destinados à educação infantil 50% dos recursos globais da complementação da União pelo VAAT. Em outras palavras, os municípios beneficiados pela complementação VAAT deverão aplicar metade do valor dessa complementação na educação infantil, conforme explica a Nota Técnica da Fineduca:

Na Lei nº 14.113/2020, lê-se: “As diferenças e as ponderações entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, [...] aplicáveis à distribuição de recursos da complementação -VAAT, deverão priorizar a educação infantil” (BRASIL, 2020, art. 9º, parágrafo único). A mesma Lei dispõe que, para efetivar essa aplicação de metade dos recursos da complementação VAAT na Educação Infantil, deverá ser adotado um indicador para a Educação Infantil, o qual estabelecerá, para cada prefeitura beneficiada, um percentual mínimo a ser empregado na primeira etapa da Educação Básica. De modo transitório, enquanto não for definido

o indicador, a Lei fixou o multiplicador de 1,5 para as ponderações de matrículas de cada item de diferenciação da Educação Infantil – por exemplo, para matrículas de creche e pré-escola em tempo integral, cujo fator de ponderação em 2021 é 1,30, para fins da distribuição da Complementação da União VAAT o fator de ponderação será 1,95 ($1,30 \times 1,50 = 1,95$). Tal procedimento permite destinar, em 2021, mais recursos aos municípios com menores valores totais por aluno e com número relativamente maior de matrículas na Educação Infantil (ASSOCIAÇÃO..., 2021, p. 12).

Assim, a perspectiva, ao menos em termos de vinculação de recursos por meio do Fundeb Permanente, é que a educação infantil poderá ter potencialmente maior valorização, principalmente para a creche em razão das definições mais precisas quanto ao valor das ponderações.

Por fim, destacamos que, apesar do significativo aumento da complementação da União para o novo fundo, ainda não é o ideal. Durante a tramitação do projeto, a CNDE, através de seus estudos, defendia um percentual mínimo de 40% de complementação para garantir uma educação de qualidade. Infelizmente, as pressões políticas por parte do governo federal não permitiram tal patamar. No entanto, pode-se pressupor que o novo Fundeb seja uma vitória parcial e um avanço importante em termos de financiamento, mesmo que ainda distante do ideal. “Um financiamento adequado é condição necessária, embora não suficiente, para a existência de uma escola de qualidade”, nos lembram Pinto e Correa (2020, p. 23).

Uma rápida análise das últimas três décadas, pós-Constituição de 1988, nos aponta avanços quanto às normas para regular a educação infantil nos sistemas e redes, bem como avanços em número de crianças matriculadas, tanto em creches quanto em pré-escolas, e no financiamento sobretudo a partir do Fundeb. Todavia, é preciso evidenciar que os recursos destinados à EI foram e são absolutamente insuficientes, particularmente para a creche, segmento com o maior custo, em especial em função da menor razão de crianças por docente e da jornada predominante em tempo integral, fatores que impactam diretamente no custo por aluno (FARENZENA, 2005; CARREIRA; PINTO, 2007; PINTO; CORREA, 2020). Nessa perspectiva, o retrato do atendimento demonstra o quanto estamos longe de garantir às crianças brasileiras o direito básico ao acesso e a um padrão mínimo de qualidade educacional, reforçando a necessidade de um esforço maior do Estado brasileiro em investir e corrigir as desigualdades históricas para com a etapa da educação infantil. A tabela 10, abaixo, nos permite visualizar os percursos em termos de avanços e limitações na oferta e os desafios ainda em curso para alcançar ao menos o previsto no PNE em vigor.

Tabela 10 – Matrículas, taxas de crescimento e atendimento e expansão necessária para as metas PNE (2014/2024), Brasil – 2007, 2014, 2019

Brasil	Matrículas			Taxa de crescimento 2007-2019	Taxa de atendimento	Expansão necessária (Meta PNE)
	2007	2014	2019			
Creche	1.041.848	1.824.595	2.451.704	135,3%	37%	1.312.592
Pré-escola	3.736.298	3.652.043	3.953.633	5,8%	94%	280.275

Fonte: elaborada pela autora com base em dados da Fineduca (2021).

Ainda cabe enfatizar que, para além da garantia do acesso, o direito à educação no Brasil deve pautar-se também na garantia de permanência e padrão de qualidade no ensino público, gratuito, fundado nos princípios da igualdade e da equidade. Esses princípios são importantes para a oferta da educação infantil e tem custos significativos.

Após o país atravessar uma pandemia (Covid-19), que obrigou todo o sistema educacional brasileiro a suspender por aproximadamente dois anos (2020/2021) as atividades educacionais nas escolas, em uma necessária atitude de preservação da saúde e da vida de todos, o que se visualizou, de modo muito evidente, foram as disparidades socioeconômicas do país, escancarando a desigualdade social e educacional historicamente posta, especialmente na educação infantil, indicando a necessidade iminente de maiores aportes financeiros para essa etapa educacional na célere tentativa de reverter minimamente os efeitos negativos desse período pandêmico que, somado ao acúmulo histórico de séculos de descompromisso, demanda maiores esforços no que se refere aos investimentos públicos.

6 A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO DAS CRIANÇAS DE 0 A 5 ANOS EM ALAGOAS

“É difícil precisar o que seja este ente chamado Alagoas, encontrar suas especificidades, e esta é uma discussão essencial. Em consequência, o fundamental é que ela aconteça, não importando onde se poderá chegar”.
(Luiz Sávio de Almeida)

A presente pesquisa apresenta como objeto a realização de uma análise da política de educação infantil em Alagoas a partir da instituição legal da educação como direito das crianças de 0 a 5 anos, considerando o papel do financiamento público e das responsabilidades federativas para efetivação do acesso e das condições de qualidade do atendimento, buscando responder em que medida o financiamento público e as responsabilidades federativas têm impactado na garantia do direito à educação de crianças de 0 a 5 anos em Alagoas nos últimos vinte anos. Para chegarmos aqui, amplo percurso foi realizado na tentativa de trazer os elementos históricos, políticos, econômicos e sociais macros que alicerçam a educação infantil no plano nacional como direito social garantido a todas as crianças desde os seus primeiros meses de vida.

Nosso caminhar envereda, a partir de agora, para os microcenários onde a pesquisa de campo se desenhou, objetivando uma análise mais profunda sobre o atendimento à educação infantil no estado e nos municípios no período designado, refletindo sobre as proposições e as metas estabelecidas nos documentos oficiais que norteiam a política de EI desses entes e apontando as características, os avanços, os desafios e as contradições dessa política, quanto à garantia do direito à educação das crianças de 0 a 5 anos em termos de acesso e das condições de qualidade do atendimento, no espaço geográfico investigado.

Considerando a abordagem de ciclo de políticas, buscamos analisar as influências e tendências presentificadas na política de EI, delineando os traços do contexto histórico, cultural, político-econômico e social característicos do estado alagoano e dos municípios arrolados para a pesquisa de campo. Para o estudo e a apreensão da essência de uma política educacional, necessário se faz considerar a correlação das diversas forças que se enfrentam na definição, formulação e efetivação dessas políticas. Entendemos que a história está carregada de elementos sociais, culturais, econômicos que, assim como no macrocenário, também delineiam as relações, os movimentos, as ações, as políticas públicas e suas contradições no âmbito local. Compreender esse imbricamento é fundamental para uma leitura mais apurada da realidade que

se investiga a partir das categorias elencadas. Masson e Flach (2018) nos lembram que uma política educacional é um complexo constituído em uma totalidade social, sendo importante adentrar em sua gênese, movimentos e contradições, o que significa que não se pode isolar a política educacional das outras manifestações sociais. As relações, particularidades e universalidades são imprescindíveis para compreender a totalidade e desvelar com maior fidelidade a realidade estudada.

Para tanto, definimos por trazer, inicialmente, elementos característicos da composição do estado alagoano para ampliar o olhar analítico quanto aos aspectos da política educacional aqui analisados. Ao pensar em como definir Alagoas para estudá-la, Luiz Sávio de Almeida (2018) nos lembra que:

É interessante desde logo entender, que há diferença fundamental em se falar sobre o que seja o Estado de Alagoas e o que seja Alagoas. O primeiro é limitado por uma fronteira física e o segundo por uma contiguidade de cotidianos, formas de vida e não se sabe efetivamente onde ela começa nem, portanto, onde termina. O primeiro importa em uma delimitação física, sucessões de pontos em espaços cartesianos; o segundo quebra a lógica e vai às dimensões construtivas do espaço. (ALMEIDA, Luiz Sávio, 2018, p. 22-23).

Buscamos, aqui, desenvolver esses dois ângulos de análise, iniciando com uma delimitação do espaço físico e adentrando na genealogia do estado. Enquanto estado da federação brasileira, Alagoas possui 102 municípios e uma área total de aproximadamente 27.778 km², o que representa 1,78% da área total da região Nordeste e 0,32% do território nacional, portanto, é considerado o segundo menor estado do Brasil. Sua capital é Maceió e, com base na regionalização realizada pelo IBGE, o estado se divide em três mesorregiões e 13 microrregiões. Está situado no leste da região Nordeste e limita-se ao norte com Pernambuco, ao sul com Sergipe, a oeste com a Bahia e a leste com o Oceano Atlântico. O nome Alagoas é derivado dos numerosos lagos que se comunicam uns com os outros e também com os diversos rios que banham a região. Inicialmente, o território alagoano constituía a parte sul da Capitania de Pernambuco, vindo a conquistar sua autonomia política em 1817.

De acordo com o último censo populacional realizado pelo IBGE em 2010, a população do estado era de 3.120.494 habitantes, com densidade demográfica de 112,33 hab./km². Essa população se encontra residente em sua maioria na zona urbana, totalizando 74%, e 26% na zona rural. A população estimada (2021) corresponde a 3.365.351 habitantes. O PIB alagoano (2017) corresponde a R\$ 52,843 bilhões. A renda nominal mensal domiciliar *per capita* estimada é de R\$ 796,00 (2020) e o IDH (2017) do estado é de 0,683, sendo o mais baixo do Brasil. Alagoas se destaca como um dos estados com os piores indicadores sociais, econômicos

e educacionais do país, assim como com uma das mais concentradas distribuições de renda do Brasil. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) de 2017, Alagoas possui quase metade da população abaixo da linha da pobreza, são 48,9% vivendo com renda inferior a R\$ 406 por mês. O Nordeste concentrou o maior percentual daqueles em situação de pobreza, 44,8%, o equivalente a 25,5 milhões de pessoas. Em Alagoas, esse número chega a 800 mil pessoas. Para evidenciar a extrema desigualdade na distribuição de renda em Alagoas, Carvalho (2010) afirma que 1% dos mais ricos (em torno de 33 mil pessoas) abarcam 10,79% da renda, enquanto os 50% mais pobres (em torno de 1,6 milhão de alagoanos) ficam com apenas 17,80% da renda total.

A base da economia alagoana é a agropecuária, sendo um dos maiores produtores de cana-de-açúcar, seguido da produção de mandioca e da criação de bovinos, ovinos e suínos. Além do setor agropecuário, a economia do estado possui um reduzido parque industrial e uma rede de comércio e serviços baseada na economia informal.

Esses aspectos socioeconômicos do estado e suas características singulares no desenvolvimento social e humano estão em estrita relação com a sua formação histórica e, conseqüentemente, política, cujas raízes profundas se assentaram desde os primórdios da colonização portuguesa, no século 16, com a implantação dos primeiros engenhos e a cultura da cana-de-açúcar na região. Assim, segundo Leda Maria de Almeida (1999),

As bases da economia implantada em Alagoas vão ser o trabalho escravo e o latifúndio e essas bases naturais é que vão definir ou expressar o tipo de organização social, a cultura e a ideologia que por muito tempo, justificarão o modo de agir, de se relacionar socialmente, de pensar e de se fazer política em Alagoas. O latifúndio, o engenho, além de darem riqueza, asseguravam poder e prestígio ao seu proprietário, senhor de engenhos e de escravos (ALMEIDA, Leda, 1999, p. 33).

Verçosa (2018) também reforça o poder do latifúndio e do trabalho escravo no engendramento da organização social implantada nas terras alagoanas, em que foram se constituindo as franquias governamentais para o senhor de engenho, de maneira que o poder da economia canavieira foi o sustentáculo da organização política, social e econômica do estado e o entrelaçamento dos círculos familiares foi se expandindo em uma dinâmica em “[...] que se vai amalgamando a sociedade das Alagoas, tendo o latifúndio e a família como bases: nascendo no engenho, nele se desenvolvendo e se espraiando pelos engenhos vizinhos [...]” (VERÇOSA, 2018, p. 65). A partir da expansão dos núcleos familiares instituídos, em torno dos engenhos e latifúndios da cana-de-açúcar, foram se entrelaçando e constituindo as “[...] genealogias sociais e políticas dos ‘*homens bons*’ das Alagoas” (VERÇOSA, 2018, p. 65, grifos do autor), as quais

se firmaram em determinadas regiões e, de modo geral, esses núcleos familiares vieram articulando a dinâmica econômica, política e social do estado, revezando-se e se perpetuando no poder, assegurando a garantia de seus interesses particulares e de seus grupos.

Luiz Sávio de Almeida (2018) reflete que o poder local ocorre num contexto que resulta na gestão do público por vias da sua privatização, numa ordenação em que a relação com a terra é fundamental, configurando-se numa relação específica entre patrimônio/terra e cargos/mando. “[...] os senhores de terra se agrupavam de modo hierárquico e era, assim, que conseguiam ser hegemônicos, celebrando pactos e mantendo frações” (ALMEIDA, Luiz Sávio, 2018, p. 47). São esses grupos de pacto, segundo o autor, que, com base na terra, disputam cargos, posições e as utilizam no sentido de manter o prestígio.

Comungando com essa ótica, Lira (2016), ao analisar a relação da política alagoana com a base econômica predominante no estado, o setor sucroalcooleiro, aponta quão forte é a presença da representação desse setor nos poderes políticos locais:

Os recursos desse ramo econômico, realimentados pela manipulação da máquina pública para fins privados, complementados por fraudes e violência política, subverteram os mecanismos institucionais de democratização dos espaços governamentais, legitimando e perpetuando famílias oligárquicas e seus aliados nas diversas instâncias do poder. Isso pode ser percebido tanto nos poderes municipais quanto nos estaduais; nesse ponto, ainda existem elementos dessa estrutura de poder arcaicas e injustificáveis nos três poderes, principalmente naqueles mais resistentes à mudança, como o Poder Legislativo e Judiciário, ambos repletos de herdeiros dessas famílias (LIRA, 2016, p. 180).

Assim, desde o período da colonização, constituiu-se em Alagoas uma classe dominante que aprofundou o distanciamento com o povo através de uma alta concentração de renda e de uma extrema desigualdade social. É essa relação de dominação de base latifundiária que atravessa os períodos da história alagoana e se mantém no controle político e econômico do estado, através do domínio do privado e no comando do público, até os tempos atuais, com pontuais exceções (ROCHA, 2015).

Essas constatações vão se configurando na maior parte dos estudos que envolvem aspectos históricos, políticos, sociais, culturais ou econômicos no estado alagoano. Em uma análise da conjuntura em que se delineia o desenvolvimento econômico e social contemporâneo em Alagoas, Cabral (2005, p. 18) pontua que o estado se constituiu com um frágil processo de industrialização e uma urbanização consequência da “inviabilização da vida do homem do campo” e um “[...] atraso político que gravou, no imaginário nacional, o Estado de Alagoas como prática de todos os mandos”. O referido autor evidencia que a modernização de Alagoas se dá sem mudanças, principalmente na esfera social, que, especificamente desde a década de

1960, quando os governos alagoanos passaram a planejar a política econômica e social do estado, sobrepõe a primeira à última. Além disso, a grande propriedade, lugar dos engenhos e, posteriormente, das fazendas de gado e das usinas para produção dos derivados da cana-de-açúcar, contribuiu, enquanto centro social das relações que foram se processando ao longo da história alagoana, na concepção de Estado e seus demais agregados órgãos políticos. Verçosa (2018) avalia que, em Alagoas,

[...] as permanências têm sido sempre muito mais significativas e marcantes do que as rupturas, e é sobre esse pano de fundo que devemos avaliar a questão da *modernidade* e os processos de *modernização* que ali têm lugar, dentre os quais tomam especial relevo as políticas no campo da educação. Mesmo a urbanização, com o crescimento por que passou sobretudo Maceió nas últimas décadas, não teve, como vimos, as características modernizantes de outras metrópoles brasileiras. Pelo contrário, ele se deu, antes de mais nada, graças ao crescimento de uma classe média constituída ainda sobretudo por senhores de terra e seus descendentes (VERÇOSA, 2018, p. 211, grifos do autor).

O histórico processo alagoano de comando político das oligarquias tem conduzido a política social através de uma relação de poder fundada no assistencialismo, na troca de favores e na dependência popular dos patronos locais ou regionais mandatários, resíduos dos tempos passados (ROCHA, 2015). Nesse sentido, as políticas educacionais carregam a forte presença do Estado oligárquico como educador das classes populares alagoanas, favorecendo as históricas condições de baixa escolarização, que, por suas vezes, contribuem para manter os indivíduos à margem de um processo educativo que favoreça a tomada de consciência de classe. Segundo Cabral (2005), em 1960, apenas 30,8% da população em idade escolar de 6 a 10 anos estava matriculada no ensino primário comum. Em 1970, a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais era de 38,9%. Em 1980, chegou a 46,5% e só alcançou a maioria da população em 1991, ao atingir a taxa de 54,7%. Nos dados mais recentes sobre Alagoas, de acordo com a Pnad Contínua (2019), o percentual atual é de 17,1% de analfabetismo entre a população com mais de 15 anos de idade. Os índices se tornam maiores na medida em que as idades avançam, chegando a 41% entre as pessoas de 60 anos ou mais. Tais dados mantêm Alagoas na liderança, em números absolutos, do analfabetismo no país. Apesar da redução ao longo dos anos, ainda são cerca de 443 mil pessoas nessa condição no estado. Uma realidade que choca em uma sociedade em que o conhecimento e a cultura letrada são fundamentais para a inclusão, participação social e usufruto amplo e consciente dos direitos e deveres civis. Assim, fica muito evidenciado o papel do Estado de protetor dos interesses da classe dominante detentora dos meios de produção, em que as políticas sociais são configuradas como elementos da organização da produção e manutenção das relações de dominação e de poder,

impulsionando as estratégias econômicas e políticas para alimentação do capital e controle social das massas.

Essas peculiaridades do estado ajudam a entender as razões que direcionam esta unidade da federação a apresentar os piores índices sociais do país na atualidade como consequência direta da histórica concentração de renda, da pobreza extrema e do uso da máquina pública a serviço do beneficiamento da classe econômica e socialmente dominante, de modo direto, através da posse e manipulação daqueles e, indiretamente, através dos favorecimentos estatais de subvenção, acordos, isenções de impostos, entre outras prerrogativas a favor desta (ROCHA, 2015).

Retomando a trilha do desenvolvimento histórico de Alagoas, Cabral (2005) destaca as mudanças substanciais no papel do Estado e na política econômica, a partir dos anos 1990, de proporções globais que impunham regulação e reformas profundas no aparelho estatal e nas relações capital/trabalho para adequação aos moldes capitalistas de reestruturação produtiva e intervenção de caráter neoliberal na condução política. Dentro desse contexto, as dificuldades na economia nacional atingem fortemente as regiões menos abastadas e, especialmente, o estado de Alagoas, que possui ainda, na área rural, traços fortes herdados desde seu passado colonial: concentração de terras, monocultura, pobreza e elevados índices de analfabetismo (SOUZA, S., 2007).

Esse aporte sustenta a constatação de que Alagoas adentra nos anos 1990 com um sistema educacional público em nível estadual ou municipal, salvo algumas exceções, indicando grandes dificuldades no acesso à escola e na qualidade do ensino e colocando o estado diante do grande desafio de universalizar a educação fundamental, ampliar e melhorar a qualidade do ensino em todas as etapas e elevar os níveis de escolaridade da população, como garantias legais da cidadania, mas, inclusive, também, como estratégia de dinamizar o desenvolvimento do processo produtivo, que tem exigido a expansão da escolaridade mínima para atender às novas configurações e demandas do sistema capitalista.

Tais problemas expressam a ausência de uma política educacional séria e comprometida com a educação da classe popular e que atendessem as demandas de todo o Estado em um compromisso real de oferecer adequadamente esse preceito legal. Até então, os planos de governo instituídos não haviam dado conta de organizar o sistema educacional de forma que incorporassem financiamento adequado, dimensionasse as matrículas, organizasse as condições de funcionamento das redes, alocação e adequada formação dos trabalhadores da educação, de diretrizes pedagógicas e processo avaliativo coerentes. As tentativas de planejamentos da política educacional, anteriormente efetivadas, não davam conta de todas estas dimensões, privilegiando uns aspectos ou outros, e não conseguindo resultados significativos (ROCHA, 2015, p. 107-108).

Com a reabertura política e a promulgação da Constituição Federal de 1988, e com todo o reordenamento federativo no Estado brasileiro instituído pelo Estado democrático de direito, impõe-se aos estados e municípios (agora também entes federados) a premência de sua organização político-administrativa através da elaboração de novas constituintes, preservando os princípios federativos presentes na Carta Magna. Em Alagoas, a Nova Constituinte Estadual foi promulgada em 5 de outubro de 1989, contendo o ordenamento jurídico e competências cabíveis ao Estado alagoano para execução das garantias legais de sua população.

A partir da promulgação da CF de 1988, em que a educação obrigatória é instituída como direito público subjetivo e dever do Estado e da família, e da atual LDB, Lei nº 9.394/96, que reorganiza a educação nacional e define as obrigações e responsabilidades dos entes federados, iniciou-se um movimento em torno da organização do ensino em Alagoas, também legitimado pela Nova Constituição Estadual de 1989.

No âmbito político-administrativo, o estado havia mergulhado, desde o final dos anos 1980, numa das maiores crises econômicas de sua história, a qual provocou a quebra da máquina pública estadual e a estagnação da economia alagoana na década de 1990⁴⁸ e cujas causas estão atreladas à crise do setor sucroalcooleiro, amparado pela estrutura e benevolência do Estado, coroando o setor com o acordo fiscal⁴⁹ assinado em 1987 pelo governo estadual, que quebrou e desorganizou o Estado (já afetado pela crise econômica nacional) por vários anos. A consequência foi a bancarrota do Estado, um enorme endividamento com o governo federal e a imposição de sérios limites orçamentários no tocante à máquina pública e investimentos próprios. Segundo Carvalho (2010), desde então, as dificuldades desse ente em fazer suas próprias políticas e programas ficaram evidentes, agravando muito seus indicadores sociais, já historicamente baixos. “Desde a segunda metade dos anos 1990, o governo de Alagoas não conta com receita própria e suficiente para realizar, de forma ampla, políticas sociais, investir em infraestrutura ou oferecer contrapartida em projetos de desenvolvimento” (CARVALHO, 2010, p. 58). Assim, a presença do governo federal com programas e recursos federais passaram a ter relevante impacto na realidade alagoana.

Apesar das consequências da crise fiscal vivenciada pelo estado nos anos 1980 e 1990, a partir de 1999, com a eleição de Ronaldo Lessa, do PSB (1999-2002/2003-2006), um governo

⁴⁸ Período em que se revezaram à frente do governo estadual Fernando Collor de Mello (1986-1989), Geraldo Bulhões (1990-1993), Divaldo Suruagy (1994-1997), Manoel Gomes de Barros (1997-1998).

⁴⁹ Conhecido com o Acordo dos Usineiros, firmado durante o Governo Collor, em 1987, traduz-se na isenção do pagamento do ICMS não apenas para as usinas, mas também para as empresas a elas coligadas. Na época do acordo, os usineiros eram responsáveis por 60% da arrecadação do Estado. Após o acordo, a arrecadação desse setor ficou em torno de 3%.

estadual de concepções mais progressistas, instaurou-se um modelo diferente de desenvolvimento, utilizando uma sistemática de planejamento compartilhado e um sistema participativo de consultas informais e de debates com segmentos organizados da sociedade civil. Dentro da nova estratégia de planejamento compartilhado e participativo, o governo propôs estratégias centradas no exercício da democracia, na participação popular e na reorientação do modelo político-administrativo para atender aos anseios da população, cansada dos desmandos e ingerências que assolavam o estado (CABRAL, 2005).

No âmbito da organização da educação estadual, a pesquisa desenvolvida por Somaya de Albuquerque Souza (2007) revela mudanças significativas conduzidas a partir da então Secretaria Executiva de Educação (SEE) durante os dois mandatos do governo Ronaldo Lessa, em que, seguindo a linha do planejamento participativo, buscou-se assegurar a democratização da gestão pública da educação e a sistematização de um processo de avaliação institucional; iniciou-se uma reforma administrativa interna; reinstituíu-se o Conselho Estadual de Educação (CEE)⁵⁰; promoveu-se a Constituinte Escolar; implantou-se a gestão democrática nas escolas da rede estadual; realizou-se concursos públicos; implantou-se o Plano de Cargo e Carreira do Magistério Público Estadual; instituiu-se o Comitê Gestor para a construção do Plano Estadual de Educação (PEE/AL), entre outras ações que buscavam organizar, normatizar e estabelecer diretrizes para o ensino público no sistema estadual.

Apesar das intenções, os resultados mostraram-se pouco relevantes, tendo em vista as sequelas da crise fiscal, a pouca expressividade de investimentos nos setores público e privado e a economia, que ainda se ressentia dos efeitos do período negativo. Sendo assim, os anos 2000 apresentaram um estado com poucas mudanças no rumo da qualidade do ensino, embora o sistema educacional público de Alagoas se apresente, em termos organizacionais, normativos e diretivos, dispondo de documentos que normatizam e norteiam a educação estadual. Em âmbito

⁵⁰ Criado em 1962 pela Lei Estadual nº 2.511, e reformulado pela Lei nº 4.531, de 1984, o CEE foi alçado, em 1989, pela Constituição Estadual, à instância constitucionalmente criada, podendo dele participar proporcionalmente, representantes das instituições e dos professores das redes públicas e particular de ensino, de pais de estudantes e de órgãos de representação estudantil. Em 1993, por intermédio de uma lei de iniciativa do governo Geraldo Bulhões, Lei nº 5.440, tomou configuração inconstitucional por restringir as redes públicas de ensino ao sistema estadual e excluir do rol de conselheiros os órgãos de representação dos estudantes. Somente em 2000, por meio da Lei nº 6.202, o Conselho Estadual recuperou sua legalidade, sendo-se, inclusive, elevado ao status de órgão que não apenas “expedirá as normas gerais disciplinadoras do ensino nos sistemas oficial e privado e procederá a interpretação, na esfera administrativa, da legislação específica”, como consta da Constituição Estadual, mas deverá, também, “participar da formulação da política de educação em Alagoas, inclusive do Plano Estadual de Educação e acompanhar sua execução, zelando em todas as situações para que seja assegurado amplo envolvimento da sociedade no aperfeiçoamento da educação estadual em todos os seus níveis e modalidades”. Fonte: <http://www.educacao.al.gov.br/informacoes-publicas/relatorio-da-ouvidoria/66-estrutura/institucional/conselhos-e-comissoes/225-conselho-estadual-de-educacao>. Acesso em: 20 abr. 2021.

geral, esse governo caminhou na retomada dos investimentos em alguns setores, no equilíbrio das contas públicas e na recuperação da máquina estatal, trazendo ao estado certa normalidade e funcionamento dos serviços públicos prestados à população. No entanto, buscando governabilidade, já que a composição da Assembleia Legislativa continuava majoritariamente conservadora e com grande representação do setor sucroalcooleiro, o governo criou espaço de participação no governo desses grupos, mantendo os velhos arranjos políticos de preservação destes e de seus interesses nas estruturas de poder (LIRA, 2016).

Nesse período, foi instituído o Plano Nacional de Educação 2001-2011, através da Lei 10.172/2001, o qual estabelecia a obrigatoriedade de estados e municípios elaborarem seus próprios planos decenais de educação e fixava prazos para a formalização desses planos. Conjuntamente com o novo modelo de governo estadual que se instaurava, iniciou-se um processo de elaboração do Plano Estadual de Educação (PEE) 2006-2015 e outros documentos normativos no que concerne à educação de Alagoas. Outros documentos, como a instituição das diretrizes curriculares nacionais, também subsidiaram o estado a caminhar nesse sentido.

O referido período (1999-2006) também se situa na década de vigência do Fundef, cuja focalização concentrou-se no ensino fundamental, gerando um significativo crescimento no atendimento dessa etapa, que, combinado com outros programas de assistência técnica e financeira aos estados e municípios, como o FNDE, e os programas sociais de renda mínima do governo federal, levou o estado a atingir uma taxa líquida que ultrapassa os 95% do total de crianças em idade escolar no ensino fundamental, colocando Alagoas em uma posição confortável nos resultados referentes à universalização do ensino dessa etapa, examinando, evidentemente, a matrícula inicial. Outro aspecto diz respeito ao regime de colaboração e responsabilidades compartilhadas definidos pela CF de 1988 e pela LDB, entre estados e municípios, para com o ensino fundamental, que, com a implementação do Fundef, gerou uma “corrida ao ouro” na disputa entre estado e municípios pela matrícula dessa etapa, uma vez que a redistribuição de recursos do fundo passou a ser de acordo com o quantitativo de alunos matriculados, fenômeno que se espalhou por todo o país (ROCHA, 2015). Em Alagoas, Cristina Maria Bezerra de Oliveira (2010) chama a atenção para o fato da implantação do Fundef ter causado um crescimento progressivo das matrículas na rede municipal relativas a todo o ensino fundamental, em detrimento da rede estadual, que teve uma significativa redução.

Na verdade, o que podemos supor é que existiu uma grande “corrida ao ouro”, ou seja, uma vez que o aluno começa a valer por cabeça, então era preciso correr para garantir o máximo de matrículas possíveis, mesmo que para isso implicasse matricular crianças com menos de sete anos, às vezes até menos que seis anos, no ensino fundamental, e assim aumentar o “caixa” da escola, o que seria razoável se, pelo

menos, esse recurso fosse de fato administrado pela escola, de modo a investir nas demandas pedagógicas e estruturais das escolas (OLIVEIRA, 2010, p. 61).

Na prática, em relação à qualidade dos serviços educacionais oferecidos, pouco ou quase nada se avançou quanto aos números que retratam a qualidade do ensino e da aprendizagem, revelando as ingerências na execução dos recursos cuja preocupação de muitos governantes era de abocanhar uma maior fatia do Fundef, porém, sem planejarem as condições necessárias para garantir a qualidade do atendimento.

Outro dado relevante apresentado pela pesquisa de Cristina Maria de Oliveira (2010) diz respeito ao atendimento à educação infantil. A autora aponta que em Alagoas, no período de 1996 a 2008 (em que está inserido o tempo de vigência do Fundef), houve uma diminuição de 7% nas matrículas da educação pré-escolar e, em contrapartida, um aumento de 39% nas matrículas do ensino fundamental, conforme podemos visualizar na tabela 11.

Tabela 11 – Taxas Líquidas de Escolarização da EI e EF: Brasil, Região Nordeste e Estado de Alagoas 1996 – 2008

Regiões	Educação Infantil		Ensino Fundamental	
	1996	2008	1996	2008
Brasil	4.270.376	6.719.261	33.131.270	32.086.700
Nordeste	1.470.151	1.149.142	10.475.469	10.101.688
Alagoas	69.451	64.406	470.566	656.412

Fonte: Cristina M. B. de Oliveira (2010).

A autora deduz que, na ânsia de angariar mais recursos, os municípios investem na lotação máxima de seus estabelecimentos de ensino fundamental a fim de garantirem o máximo em recursos financeiros a partir do Fundef.

Sem condições físicas e estruturais, sem professores qualificados e sem planejamento, os municípios alagoanos absorvem praticamente 80% das matrículas do ensino fundamental, deixando o estado, com sua rede física e estrutural em melhores condições, praticamente sem alunos e deixa de receber crianças da pré-escola que seriam naturalmente seus alunos, tendo em vista sua responsabilidade nesse nível de escolaridade, estabelecido pela LDBEN/96, inclusive garantindo *a posteriori*, seu acesso ao ensino fundamental. Essa foi a causa do declínio da matrícula também, na educação infantil (OLIVEIRA, C. 2010, p. 68-69).

Para Cristina Maria de Oliveira (2010), a alegação era de que isso significaria mais recursos para a educação e, conseqüentemente, para a escola, possibilitando melhorias salariais, disponibilidade de materiais didáticos, melhoria da estrutura física das escolas, bem como o favorecimento do processo de ensino e aprendizagem e assim garantir a manutenção com

qualidade do ensino ofertado. No entanto, a falta de articulação e de gestão mais transparente e responsável entre os entes federados apontou para a desqualificação da escolarização básica como um todo no estado. Apesar dos avanços em direção à universalização do ensino fundamental, tem ocorrido graves distorções na política de municipalização em Alagoas, fomentando o que alguns autores têm denominado de prefeiturização (ABRUCIO, 2010; LIRA, 2016).

Entre 2007 e 2014, Alagoas esteve sob o comando político do PSDB, representado pelo Governo Teotônio Vilela Filho (conhecido localmente como Téo Vilela) em dois mandatos. Um governo de alinhamento ideológico-político neoliberal, direcionado por contundente ataque aos direitos dos servidores públicos com a sustentação dos grupos hegemônicos que controlavam a significativa maioria dos aparelhos públicos e privados, dentre estes a Assembleia Legislativa, o Poder Judiciário, a maioria das prefeituras municipais e os meios de comunicação de massa, conforme descreve Lira (2016).

As políticas educacionais, no período, foram implementadas mediante o desenvolvimento do Programa Geração Saber, um projeto de cooperação técnica estabelecido entre o MEC, o Pnud e a Secretaria da Educação de Alagoas. Lira (2016) descreve que o referido programa tinha como objetivo:

[...] mudar a realidade educacional de Alagoas, melhorar a qualidade da aprendizagem dos alunos da Educação Básica da rede pública e reverter os indicadores educacionais do estado. Iniciado em 2008, visava qualificar o desempenho funcional dos funcionários da SEE e de todo o sistema educacional por meio de um grande programa de ações para cumprir as metas do Pacto pela Educação (LIRA, 2016, p. 237-238).

Sob a égide desse programa, foi elaborado e instituído o **Referencial Curricular da Educação Básica para as Escolas Públicas de Alagoas (RECEB/AL)**, publicado em 2010, também fruto da cooperação técnica entre as citadas instituições, apresentando como objetivo elaborar uma proposta de educação com foco na melhoria da qualidade da aprendizagem dos alunos da educação básica do Estado, na busca da consequente reversão dos indicadores educacionais do estado. O RECEB/AL se traduz numa proposta governamental comprometida com as deliberações internacionais de intervenção nos problemas sociais que interferem no desenvolvimento econômico e produtivo. A proposta do RECEB/AL se coaduna com os propósitos próprios do PSDB, portanto, também impressas no Governo Téo Vilela, estando relacionada com o enxugamento da máquina e uma economia de mercado regulada pelo Estado, com participação mais livre das empresas privadas e de investidores internacionais, como também se explica a vertente desse documento (ROCHA, 2012).

Com efeito, Lira (2016) destaca que na gestão Téo Vilela existiram muitas outras parcerias firmadas com entidades públicas e entidades privadas tidas como de interesses social. A parceria do MEC/PNUD/SEE foi uma das iniciativas do governo federal para a elevação do Ideb. “Significativamente, insere-se no quadro mais amplo do sistema capitalista em sua fase neoliberal, que repassa a terceiros as atribuições do setor público em projetos tutelados por esses organismos internacionais” (LIRA, 2016, p. 241). Esse governo também buscou articular o fortalecimento do setor privado em detrimento do setor público, apresentando ao Legislativo em 2009 um projeto de lei que criava:

[...] o *Programa de Organizações Sociais* com o objetivo de transferir para entidades denominadas de Organizações Sociais (OS) atividades e serviços de interesse público nas áreas de educação, saúde, sistema penitenciário, segurança, dentre outras. As OS são entidades de direito privado, oficialmente sem fins lucrativos, que mediante um contrato de gestão celebrado com o poder público, passariam a absorver a gestão e execução de atividades e serviços de *interesse público*, utilizando recursos, equipamentos, instalações e pessoal do setor público (LIRA, 2016, p. 242, grifos do autor).

Felizmente, graças à mobilização de entidades sindicais e servidores públicos, o projeto não passou.

Na educação, a pasta esteve totalmente alinhada com as diretrizes do modelo de governo, submetido aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), conseqüentemente, ao contingenciamento orçamentário, seguindo na contramão da atuação do próprio governo federal, sob o comando do PT, com Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) e Dilma Rousseff (2011 a 2016), que concentrava maior atenção às políticas sociais, como já demarcado nas sessões anteriores desta tese. Assim, concordando com Lira (2016), podemos reafirmar o caráter ideológico neoliberal da gestão Téo Vilela, em Alagoas, que, enquanto no âmbito da União o direcionamento dos programas e projetos iam na linha da expansão do setor público, aumentando investimentos, reestruturando órgãos, ampliando o alcance da intervenção estatal e contratando funcionários por concurso público, o governo estadual restringia suas ações, transferindo ou dividindo suas atividades institucionais com o setor privado, não realizando concursos públicos, nem as contratações necessárias, preferindo realizá-las pela via da terceirização.

Por sua vez, o atual governo, também de duas gestões consecutivas, Renan Calheiros Filho (MDB, 2015-2018/2019-2022), tem mantido a política neoliberalista, embora com uma nova perspectiva, a da terceira via. Wellyngton Chaves Monteiro da Silva (2021, p. 71) esclarece que essa perspectiva de governo norteadada pela terceira via, apesar de uma vertente

neoliberal, “[...] ao contrário dos fundamentos mais ortodoxos do neoliberalismo, que visam retirar direitos já adquiridos da sociedade civil”, centra na concepção de buscar garantir o processo democrático com a expansão do papel da sociedade civil na direção e na execução de ações públicas, e não mais tão concentradas no Estado. Wellyngton Silva (2021) acentua que a adesão à proposta de terceira via se consolida, por exemplo, ao governo firmar parceria com a Fundação Lemann para definir os rumos da educação do Estado, como também ao deixar de lado as universidades em relação aos processos de formação dos profissionais da educação, optando por realizá-los através do terceiro setor.

No âmbito administrativo, o Governo Renan Filho, mesmo diante das dificuldades pelas quais vem passando o país, com uma das maiores recessões de sua história e da crise política infundida no país desde 2014, culminando com o golpe de Estado ocorrido em 2016, sacramentado pelo *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff e com a apropriação do governo federal por grupos políticos de ultradireita, conseqüentemente, com a reimplantação da agenda neoliberal em moldes muito mais agressivos contra as políticas sociais e com arrochos cada vez maiores na economia, Renan Filho vem fazendo uma administração positiva, ajustando as contas do Estado e realizando grandes investimentos em infraestrutura, especialmente, e com a realização de novos concursos públicos em diversas áreas do serviço público estadual.

Para a educação, uma das principais políticas deste atual governo é o **Programa Escola 10**, que, segundo Wellyngton Silva (2021), consiste em um pacto pela educação, de iniciativa do governo estadual, unindo Estado e municípios na busca de garantir os direitos de aprendizagem dos estudantes, conforme determinados pela BNCC, com o objetivo de fortalecer o regime de colaboração entre os envolvidos. O programa centra suas ações no ensino fundamental (3º, 5º e 9º anos) e tem como metas a garantia de que todos os estudantes da rede pública estejam alfabetizados. O Programa Escola 10 se configura com a oferta de apoio técnico e financeiro para os municípios que aderirem na forma de formação aos professores, material didático complementar, pagamento de bolsas a profissionais responsáveis pelo acompanhamento pedagógico das unidades de ensino e aplicação de avaliação para diagnosticar o nível de aprendizagem de estudantes do 5º e 9º anos (SILVA, W., 2021). O programa foi instituído em 2018.

A linha desses programas de governo tem se voltado para ações focadas em bonificação, premiação e programa de bolsas para profissionais e estudantes. A saber, no que se refere ao Programa Escola 10, a lei instituiu premiação destinada aos municípios em que as escolas públicas tenham atingido as metas e os requisitos estabelecidos pela Secretaria de Estado de Educação (Seduc), mediante portaria, levando-se em consideração as metas do Ideb, com um

crédito de 20 milhões, sendo 10 milhões para os anos iniciais e 10 milhões para os anos finais do ensino fundamental (Lei nº 8.171, de outubro de 2019). Já a Lei nº 8.224, de dezembro de 2019, criou a bonificação que beneficia os servidores das escolas e aqueles lotados na Seduc e Gerências Regionais de Educação (Gere), com despesas cobertas pelas dotações próprias do orçamento da secretaria.

Cabe aqui, de modo breve, já que não se trata de nosso objeto de estudo direto, uma análise desse modelo de gerencialismo adotado pelo governo na educação estadual, posto que está presente na influência da política de Estado nos municípios, em particular, naqueles que são rede de ensino vinculadas ao sistema estadual, como também se faz presente nos documentos orientadores da política educacional estadual, através das concepções e diretrizes desses instrumentos. Segundo Wellyngton Silva (2021), o Programa Escola 10, assim como outros programas e ações da Seduc, apresenta características de uma concepção gerencialista da educação, tendo como foco os resultados, numa perspectiva de eficiência e eficácia dos serviços oferecidos nas escolas, cujos meios são a competitividade e a produtividade, sem esquecer do controle e monitoramento presentes, que, juntos, configuram a perspectiva da “nova gestão pública”. Associado a esse modelo, presentifica-se a responsabilização (*accountability*) no sentido de fazer transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil. De fato, a política estadual para a educação pública estadual e, enquanto regime de colaboração do Estado para como os municípios, tem se pautado na proposta neoliberal de terceira via, constituindo-se numa perspectiva gerencialista, com uma política de estímulo à competição entre as escolas, responsabilização, controle de resultados, premiações e bonificações, que, além de se constituírem como uma frágil e temporária compensação salarial, contribuem fortemente para a desvalorização profissional, uma vez que não representam ganhos reais e permanentes, além de fragilizar a profissão e fragmentar as categorias (SILVA, W., 2021).

Sob a égide do Governo Renan Filho, foi concluído e implementado o atual Plano Estadual de Educação (PEE 2016-2026) e reelaborado e publicado o Referencial Curricular de Alagoas (ReCAL) em 2019. Esses documentos serão contemplados em nossas análises na subseção seguinte.

Nos últimos anos, o Governo Renan Filho tem centrado atenção à primeira infância do Estado a partir da criação do **Programa Criança Alagoana** (Cria). Trata-se de um programa instituído pela Lei Estadual nº 7.965/2018 e se constitui como uma política pública de caráter intersetorial, estruturado a partir da integração de políticas nas áreas da saúde, educação e assistência social, visando promover o desenvolvimento infantil integral das crianças da

primeira infância, desde a gestação até os 6 (seis) anos de idade, levando em consideração a família e o seu contexto de vida.

Segundo a Nota Técnica – Educação Infantil no Programa CRIA/Creches (ALAGOAS, 2022), o Estado de Alagoas, considerando a Meta 1 do PEE (2016-2026) aprovado pela Lei nº 7.795, de 22 de janeiro de 2016, qual seja “[...] a universalização do atendimento escolar das crianças de 4 e 5 anos e ampliação da oferta do atendimento, progressivamente, das crianças de 0 a 3 anos de idade”, visando apoiar a ampliação do atendimento às crianças na educação infantil nos municípios alagoanos, “[...] instituiu o Programa Criança Alagoana- CRIA, que por meio da ação Creches CRIA, construirá 200 instituições de educação no período de 2021 e 2022 nos 102 municípios como estratégia de ampliação da oferta e democratização do acesso” (ALAGOAS, 2022, p. 7).

A proposta do governo é entregar 80 desses equipamentos ainda em 2022. O investimento em cada Creche Cria é na ordem de R\$ 4,5 milhões. A creche tem capacidade de atendimento para até 200 crianças nos dois turnos e a estrutura física da unidade é composta de espaços, como despensa, copa, lavanderia, rouparia, áreas para higienização, sala para a produção de fórmula infantil, depósito, diretoria, salas de aula, sala dos professores, alimentação, fraldário, além de pátio coberto, *playground* e banheiro infantil especial. A perspectiva do governo é criar em torno de 40 mil novas vagas para crianças da EI no estado. Até junho de 2022, foram inauguradas nove unidades, nos municípios de Delmiro Gouveia, São José da Tapera, Poço das Trincheiras, São Luís do Quitunde, Matriz de Camaragibe, Monteirópolis, Pariconha, Batalha e Piranhas.

Figuras 2 e 3 – Espaços internos de creche construídas pelo Cria



Fonte: Painel Notícias (2022).

A parceria com as prefeituras implica em responsabilidades acordadas, cabendo ao governo estadual: construir, mobiliar e equipar com utensílios e materiais todas as unidades;

entregar e doar, oficialmente, todas as unidades acordadas nas parcerias que foram firmadas; e assessoria técnico-pedagógica pela Seduc para as equipes técnicas das Semed que atuam com a etapa da educação infantil; aos municípios cabe: doação de terreno, conforme as especificidades definidas pelas equipes responsáveis, para o Estado de Alagoas, autorizando a construção das unidades; oferta de turmas de creche e pré-escola conforme as necessidades de universalização do atendimento; democratização da matrícula, com priorização, mas não exclusividade, para as famílias atendidas pelo Programa Cria, ou seja, qualquer criança pode ser matriculada; priorização do atendimento em dois turnos, podendo ser de tempo integral conforme a necessidade e justificativa apresentada pelo município à coordenação estadual do Programa Cria; designação de uma coordenação municipal para atuar na formação das equipes dos novos centros educacionais (ALAGOAS, 2022).

A proposta das creches Cria estão formatadas conforme as concepções de criança e de educação infantil presentes nos Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil, nas Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação infantil, na Base Nacional Comum Curricular para a Educação Infantil e no Referencial Curricular de Alagoas, tanto em termos da infraestrutura quanto da concepção do espaço e de proposta pedagógica, e nesse propósito se fundamenta a assessoria técnico-pedagógica da Seduc às secretarias municipais, com o desenvolvimento de conteúdo e material de apoio ao desenvolvimento da primeira infância; promoção de estudos e pesquisas acerca do desenvolvimento infantil integral e apoio, em regime de colaboração técnica e pedagógica, aos municípios na elaboração e/ou implementação das propostas pedagógicas e curriculares para a promoção do desenvolvimento infantil, na perspectiva de que,

Para que essa proposta se configure como um ambiente educativo, faz-se necessário que o espaço dialogue com a proposta curricular e vice-versa, pois a aprendizagem e o desenvolvimento das crianças só poderão ser garantidos a partir desse dialogismo, oportunizando um serviço de qualidade para as crianças, famílias e comunidade em que estão inseridos, em conformidade com os documentos legais que regem e norteiam a Educação Infantil no Brasil e no Estado de Alagoas (ALAGOAS, 2022, p. 17).

Além da creche Cria, o programa inclui o Hospital da Criança, Hospital da Mulher, a humanização de casas de parto e centros de parto normal, a instalação de espaços lúdicos e ambientação nos hospitais e nas Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), praças que garantam um espaço de lazer para as crianças, entre outras ações e atuações, a fim de assegurar o desenvolvimento da primeira infância. O Programa Criança Alagoana engloba ainda uma ação de assistência financeira através do chamado Cartão Cria, em que gestantes e crianças

alagoanas, em situação de pobreza e extrema pobreza, inscritas no Cadastro Único (CadÚnico), podem receber um auxílio financeiro do Estado no valor inicial de R\$ 100, por mês, para investir em cuidados com a alimentação até a criança completar 6 anos. Também têm direito ao benefício as crianças portadoras da síndrome congênita por Zika vírus (ALAGOAS, 2021). Atualmente, o Cria atende cerca de 130 mil beneficiárias em todo o estado com o Cartão Cria com uma ajuda mensal no valor de R\$ 150.

Em se concretizando todas as entregas previstas para 2022, a perspectiva é que, em 2023, haja um incremento de cerca de 16.000 novas matrículas na EI. Destacamos, aqui, que o intuito em fazer referência a esta ação do governo estadual deu-se no sentido de pontuar o movimento deste ente quanto ao regime de colaboração entre ele e suas municipalidades, através de assistência técnica e financeira, em direção ao atendimento da Meta 1 do PNE, PEE e PME, que, embora tardio e ainda insuficiente, em termos de cobertura da demanda e do percentual almejado, pode ser considerada como uma política relevante. Evidentemente que, por ser muito recente e estar em fase de implantação, não nos permite fazer análises mais contundentes. No entanto, mediante a necessidade iminente do Estado alagoano do desenvolvimento de políticas que enfrentem os graves indicadores educacionais e busquem imprimir melhorias, ampliando o acesso e perseguindo a qualidade da educação ofertada, tais ações têm uma significativa importância, ainda que conduzidas por um modelo de qualidade de educação nos moldes gerencialistas. Tendo como base a política de responsabilização da sociedade civil, o Estado precisa avançar na política educacional de modo a garantir melhores condições educacionais para a sua população, em especial ao vasto segmento que depende da educação pública estadual e municipal.

Na sequência, adentramos na análise dos documentos norteadores, em vigor, da política alagoana, com ênfase na educação infantil.

6.1 O Sistema Estadual de Educação de Alagoas e a educação infantil: um olhar sobre a política educacional estadual para as crianças de 0 a 5 anos

Como sistematizado na seção 2 desta tese, os últimos 30 anos apresentaram uma série de políticas públicas para a educação infantil brasileira com o objetivo de constituir o ordenamento legal para legitimação e efetivação da educação infantil como direito. Entre avanços e retrocessos, paulatinamente, as crianças brasileiras vêm sendo inseridas na educação básica, de modo que a expansão das matrículas, principal indicador do atendimento, vai se

tornando visível nas estatísticas, assim como melhorias do quadro docente, da infraestrutura com reformas, construção e ampliação do número de turmas, dentre outros aspectos.

No que concerne às responsabilidades, também delineadas no ordenamento legal, estados e municípios caminharam para ajustar seus sistemas e redes, instituindo seu corpo normativo e efetivando as ações e estratégias para incorporar o atendimento em creches e pré-escolas. Nesse sentido, a política de financiamento e o regime de colaboração têm sido definidores das possibilidades de ampliação da oferta. A educação infantil é o segmento com custos mais elevados e, historicamente, constituiu-se com muitos déficits em relação à infraestrutura, à formação dos recursos humanos, às concepções e práticas pedagógicas e à oferta reduzida, demandando mais investimentos, gestão eficiente e focalização em políticas complementares para reversão dessas deficiências.

Para nosso processo de análise, em convergência com o objeto de estudo e seus objetivos, as categorias decorrentes da pré-análise, da exploração do material e do tratamento dos dados foram: **a política de educação infantil; o atendimento à EI; e o financiamento público para a educação infantil**. As análises centraram-se na pesquisa documental e na pesquisa de campo, com a finalidade de perceber os processos em rota, as intenções e as concepções acerca da EI, que estão pautadas nos documentos norteadores do sistema estadual e dos municípios investigados e nos discursos dos sujeitos que respondiam pela gestão da educação infantil no âmbito das secretarias municipais, seguindo, para tanto, as recomendações propostas por Bardin (1979), com a pré-análise, seguida da descrição analítica e da interpretação inferencial acerca dos documentos.

Para a análise documental, em nível estadual, elencamos o PEE 2016-2026 e o Referencial Curricular de Alagoas para a Educação Infantil (ReCAL-EI), atualizado em 2019. Também consideramos para essa parte das análises, os relatórios e documentos oficiais do Inep/MEC, Pnad/IBGE, Anuário Brasileiro da Educação Básica (2020), PNE em Movimento, entre outros documentos e informações oficiais disponíveis nos sítios eletrônicos dos governos federal, estadual e municipais.

Como já apontado, Alagoas carrega, em seu histórico, indicadores sociais muito negativos que alimentam o abismo socioeconômico ao longo dos séculos. No caso da educação infantil, Elza Maria da Silva (2009, p. 72) destaca que sua trajetória histórica no estado tem colocado sua população “[...] frente a uma completa ausência de políticas públicas para dar conta do atendimento à sua infância, faltando, ao pouco que existe, as características necessárias ao atendimento das crianças da região”, com grande precariedade estrutural e de recursos humanos. Os dados analisados dão conta de expressar o quanto o Estado tem negligenciado a

educação pública infantil e subtraído de milhares de meninas e meninos um dos seus direitos sociais básicos, desde a tenra idade.

6.1.1 A educação infantil nos documentos oficiais de Alagoas: concepções e processos em rota

Adentramos na análise dos aspectos relacionados à categoria **política de educação infantil no Estado**, considerando aqui as concepções presentificadas nos documentos oficiais do Estado quanto ao modelo de educação infantil ofertado, que perpassa também pelas compreensões de criança, proposta curricular, formação docente e gestão escolar defendidos e instituídos. Assim, elencamos como indicadores a concepção de educação infantil e de criança, a formação profissional, os modelos de gestão escolar e diretrizes curriculares.

Fez-se necessário entender e aprofundar o debate e as intencionalidades no discurso sobre a educação infantil no campo organizacional e normativo do sistema estadual, entendendo o alcance que ele possui no âmbito dos municípios. ReCAL-EI, atualizado em 2019⁵¹, conforme consta no documento, pela necessidade do Estado de revisar seu Referencial Curricular em decorrência da relevante aproximação da prática educacional com as orientações expressas nas Diretrizes Curriculares Nacionais e em consonância com a BNCC.

Em Alagoas, optou-se por um documento curricular para o território, denominado Referencial Curricular de Alagoas. Desta forma, falar de um documento que referencie processos didático-pedagógicos é referir-se a currículos declarados e ocultos, que se formam e ganham forma nas vivências e experiências históricas e diárias, a partir de referenciais como: povos, tradições, atividades, cultura e economia entre outros. Partimos do princípio que Referencial Curricular é um conjunto de reflexões de cunho educacional que dispõe de orientações didáticas para os educadores das diversas áreas do conhecimento, respeitando seus estilos pedagógicos e a diversidade cultural de cada localidade (ALAGOAS, 2019, p. 19-20).

Como se vê, o ReCAL se constitui como um documento para o território alagoano, com o objetivo de nortear os documentos curriculares dos sistemas estadual e municipais e o trabalho docente nas escolas do estado de Alagoas. Ao que está exposto do texto inicial, este documento foi construído com a colaboração de entidades como a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime/AL), Conselho Estadual de Educação (CEE/AL) e União Nacional dos

⁵¹ Anteriormente, havia o **Referencial Curricular da Educação Básica para as Escolas Públicas de Alagoas (Receb/AL)**, o qual foi publicado em 2010, tratando-se de um projeto de cooperação técnica entre SEE/AL, MEC e Pnud, cujo objetivo foi elaborar uma proposta de educação com foco na melhoria da qualidade da aprendizagem dos alunos da educação básica do Estado (ROCHA, 2012).

Conselhos Municipais de Educação (UNCME/AL), junto à Secretaria de Educação do Estado (Seduc), tendo também passado por consulta pública das comunidades educativas dos 102 municípios alagoanos. Ele está dividido em três partes: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. Consideramos para esta pesquisa a parte específica da educação infantil, denominado de ReCAL-EI.

Em sua estrutura, o ReCAL-EI, em princípio, apresenta uma breve caracterização do Estado alagoano, seguida da apresentação do Referencial Curricular de Alagoas acerca dos processos de sua elaboração, das bases legais e teóricas que o sustentam e da correlação com a BNCC e o conjunto de competências estabelecidas para a educação básica nacional. O documento é composto por sete capítulos, sendo que, no primeiro, é traçado um breve histórico da educação infantil no Brasil, destacando os processos que foram fomentando o reconhecimento da educação infantil enquanto direito da criança e sua consolidação na CF de 1988 e a política de educação instituída, desde então, até a implementação da BNCC, indicando os direcionamentos a serem efetivados pelos sistemas estaduais e municipais para a constituição de seus currículos.

No Capítulo 2, o ReCAL-EI aborda a proposta de currículo ampliado para a educação infantil, referenciado nas Orientações Curriculares para a Educação Infantil da Rede Municipal de Educação do Município de Maceió (OCEI, 2015), e trazendo a perspectiva de currículo disposta nas DCNEI (2009) e firmado pela BNCC, como sendo:

[...] 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 (ALAGOAS, 2019, p. 57).

Na sequência, o Capítulo 3 discute os direitos de aprendizagens e campos de experiências defendidos pela BNCC a partir das dimensões conceituais e práticas desses aspectos. O Capítulo 4 apresenta o organizador curricular, delineando, através de quadros, as correspondências entre campo de experiência, objetivos de aprendizagem para cada faixa de idade e os desdobramentos didáticos pedagógicos relacionados.

Os três últimos capítulos fazem breves referências: à formação dos professores para a EI, no Capítulo 5; a avaliação e registro do acompanhamento do desenvolvimento da criança, no Capítulo 6; e os processos de transições na educação infantil, no último capítulo, acompanhado das referências e do anexo, que contém a íntegra da Resolução CNE/CP nº 2, de

22 de dezembro de 2017, a qual institui a implantação da BNCC para a educação básica nacional.

Para a análise desse documento, seguimos as etapas da pré-análise, da descrição analítica e da interpretação inferencial (BARDIN, 1979). A leitura flutuante nos permitiu tecer essas primeiras impressões e caracterização apresentada. Considerando as questões que nortearam a pesquisa e objetivando o aprofundamento sobre os aspectos da política de EI que favoreçam compreender as concepções, proposições, as características, os avanços, as contradições e os desafios dessa política instituída para a garantia do direito à educação com qualidade das crianças de 0 a 5 anos no espaço alagoano, adentramos agora nos elementos emergentes no documento acerca das categorias e seus indicadores elencados para o estudo.

Quanto às concepções de criança presentes no documento, prevalece a compreensão defendida nas DCNEI (2009) da criança sujeito histórico e de direitos, produtora de cultura, portanto, integrante do processo educativo, o qual deve girar em torno das necessidades e interesses das crianças, sendo estas o centro do planejamento pedagógico, como se evidencia nos recortes a seguir:

[...] nas interações, relações e práticas cotidianas vivenciadas, ela 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 (ALAGOAS, 2019, p. 26).

[...] é importante que a criança seja considerada a partir de suas necessidades e interesses, colocando-a no centro do planejamento e da prática pedagógica. Para tanto é necessário que o professor planeje e proporcione situações nas quais as interações e brincadeiras sejam eixos articuladores, possibilitando que as crianças se expressem, por meio das suas diversas linguagens (ALAGOAS, 2019, p. 27).

Essas concepções se coadunam com estudos e discussões que emergem no campo epistemológico oriundos dos avanços nas diversas áreas do conhecimento, com destaque para a sociologia, a psicologia e a pedagogia, e que têm subsidiado estudos, pesquisas e debates atuais sobre as crianças e suas infâncias e também embasado algumas políticas públicas de EI. Barbosa *et al.* (2016) reforçam esse entendimento de que:

[...] no centro do processo educativo está a criança, com suas experiências e saberes. As políticas, as instituições e, em última instância, os professores precisam lhes garantir práticas que buscam articular tais experiências e saberes com o legado cultural, artístico, ambiental, científico e tecnológico de que elas têm o direito de se apropriar. Para que isso de fato aconteça, isto é, para que as aprendizagens e, portanto, o desenvolvimento integral das crianças ocorra, é preciso que haja o conhecimento das crianças e a escuta de suas curiosidades, interesses e desejos (BARBOSA; CRUZ; FOCHI; OLIVEIRA, 2016, p. 17).

O ReCAL-EI também destaca a importância das brincadeiras e das interações como eixos norteadores das práticas e das propostas curriculares, elementos incorporados pelas DCNEI (2009) e que representam um grande avanço na perspectiva de uma educação infantil que tem a criança como centro do processo, que a reconhece como ser social, cultural e sujeito ativo que se desenvolve a partir dos atos interacionais com o meio, com seus pares e outros sujeitos, em especial, através do brincar, enquanto atividade cultural essencialmente humana e própria de sua etapa de vida. A concepção de brincadeira no ReCAL-EI se ancora na proposta defendida pelas OCEI da rede municipal de Maceió, as quais propõem que as instituições devem:

- Compreender que o brincar contribui para a construção da identidade da criança, para o exercício de suas capacidades e habilidades, promove a aprendizagem e o desenvolvimento como um todo;
- Reconhecer que o contexto social da brincadeira é crucial para o desenvolvimento global da criança, que a interação entre pares é uma oportunidade importante para a aprendizagem social e que a brincadeira é um espaço privilegiado para a expressão das culturas infantis;
- Oferecer amplos espaços (internos e externos) para a brincadeira e promovê-la, diariamente, com a oferta de amplo acervo de materiais, brinquedos e arranjos mobiliários (vide item 2.2.5);
- Reconhecer o importante papel dos professores de apoiar a brincadeira da criança e tornar as crianças brincantes cada vez melhores (MACEIÓ, 2015, p. 120-122).

Esse reconhecimento das interações e brincadeiras como essenciais para o desenvolvimento e aprendizagem das crianças se ancora na concepção interacionista do desenvolvimento infantil e reconhece o papel do contexto sócio-histórico na construção da identidade, da subjetividade, da linguagem, do conhecimento, da cultura e do desenvolvimento humano, conforme defendido por Wallon (2007) e Vygotsky (2000; 2021). Este último caracteriza a brincadeira como “[...] atividade-guia, ou seja, a que determina o desenvolvimento da criança” (VIGOTSKI, 2021, p. 236). Portanto, são aspectos que designam uma concepção de educação infantil pautada no que é mais essencial, que é a criança e suas formas de compreender e interagir com o mundo a sua volta e de produzir seus próprios processos culturais. “A brincadeira é fonte de desenvolvimento e cria a zona de desenvolvimento iminente” (VIGOTSKI, 2021, p. 235), o que é potencializado pelo contexto social e pela interação entre os sujeitos envolvidos, contribuindo para o desenvolvimento global da criança.

No ReCAL-EI, são reforçados ainda os processos de construção de identidade e autonomia das crianças e a importância da parceria entre escola, família e comunidade, na educação e cuidado das crianças. No documento, a “Autonomia é entendida no sentido de capacidade de tomar e conduzir iniciativas próprias para aquilo que diz respeito, tanto ao

controle do próprio corpo, quanto às atividades motoras, cognitivas e lúdicas” (ALAGOAS, 2019, p. 60), com recomendação para a instituição instituir rotinas e organização do espaço físico e dos materiais de maneira a favorecer, potencializar e privilegiar ações compartilhadas, interações com outras crianças e adultos, relações de acolhimento, afeto, respeito, colaboração e incentivo para que as crianças se sintam estimuladas a ter iniciativas, tomar decisões, fazer escolhas, cooperar entre si e construir independência nas ações, autoestima, autoimagem positiva, confiança, valorizando suas características pessoais e culturais, ao tempo em que se reconheçam como seres singulares e aprendam a cuidar do próprio corpo, dos objetos e dos espaços individuais e coletivos, considerando sempre a intencionalidade pedagógica dessas organizações de rotinas, espaços e materiais em que os eixos autonomia e identidade sejam entendidos numa perspectiva de transversalidade em todos os processos educativos desenvolvidos na instituição, reconhecendo seu o papel e a sua importância na valorização e respeito às diversidades, como se vê nesse trecho:

[...] a instituição de educação infantil deve ser um lugar de convívio com diferenças em relação a gênero, etnia, credo religioso, temperamento, conhecimentos. E essa característica, se bem trabalhada pedagogicamente, possibilita a aprendizagem do respeito às diferenças, da manifestação dos afetos, da valorização das singularidades, da experiência de alteridade e cidadania (ALAGOAS, 2019, p. 61).

Nessa mesma perspectiva, o documento privilegia a relação entre a escola e família, no sentido de favorecer aprendizagens mútuas e compartilhamento de responsabilidades, respeitando as diferenças nas formas de educar e de organização familiar, valores e diversidades, conforme descrito no seguinte trecho:

Somente a partir do respeito e da valorização da família pela escola e vice-versa é que será possível desempenhar a difícil tarefa de tomar decisões comuns sobre alguns aspectos relacionados à educação das crianças. Para isso acontecer é preciso dialogar, explicar as razões que movem uma e outra opinião, escutar, saber pedir e saber ceder e, principalmente assumir de forma compartilhada e responsável a educação das crianças (ALAGOAS, 2019, p. 62).

Para tanto, a escola precisa criar situações que possibilitem o acolhimento e mobilizem a participação ativa das famílias no seu cotidiano, de modo a consolidar a indispensável parceria escola-família-comunidade, considerando a responsabilidade coletiva na construção de uma educação de qualidade para todas as crianças; aspectos que são basilares para uma política de EI infantil que respeita a criança e visa garantir seus direitos.

Além da concepção atual sobre a criança, também se evidencia no documento a compreensão dos avanços no campo da educação infantil e das mudanças necessárias para a

consolidação de um atendimento em creches e pré-escolas que supere antigas premissas e segmentação das etapas e comprometa políticas e práticas integradas e efetivas quanto ao direito de todas as crianças, como pode ser observado no trecho a seguir:

No decorrer do tempo, estudos e pesquisas se ampliam com o objetivo de discutir a função da creche e pré-escola, uma vez que, para a primeira, na maioria das vezes, a prática que se respaldava em propostas assistencialistas, compensatórias com ênfase nas carências, voltada para o cuidado da criança em tempo integral, filhos de mães trabalhadoras e menos favorecidas socialmente, enquanto a segunda era ofertada para uma classe social mais abastada e previa uma educação voltada para a escolarização, fortalecendo assim a cisão entre o cuidar. A discussão em torno do desenvolvimento infantil e a importância de práticas institucionais que o favorecessem passam a ganhar destaque no meio acadêmico e se expandir para o contexto político e prático. Passa-se a defender, independente da classe social, a educação e o cuidado da criança pequena, de modo integrado em espaços institucionais, acessível a todas (ALAGOAS, 2019, p. 48).

Em relação ao currículo, o ReCAL-EI (2019) reafirma os princípios éticos, estéticos e políticos, definidos nas DCNEI (2009), como balizadores desse referencial curricular para nortear e fundamentar as propostas de EI, de modo a subsidiar o desenvolvimento humano global, considerando o sujeito em todas as suas dimensões: cognitivas e socioemocionais. Desse modo, o ReCAL-EI se constitui em um documento para referenciar as propostas curriculares dos sistemas e redes municipais e os projetos político-pedagógicos (PPP) das unidades de educação infantil – públicas e privadas – do estado.

[...] serão apresentados, neste Referencial, elementos estruturantes que devem ser adotados nos currículos e na prática como forma de garantir uma educação infantil enquanto direito da criança a partir de suas especificidades com foco em seu desenvolvimento integral, ou seja, uma ferramenta de estímulo à reflexão sobre o que e como pensar, construir e executar um currículo considerando as particularidades regionais e locais com a participação de todos os responsáveis e interessados (ALAGOAS, 2019, p. 46).

A análise do documento evidencia que a revisão do referencial, resultando nessa versão atualizada, visava, sobretudo, alinhar os preceitos da BNCC, ampliando discussões, atualizando nomenclaturas e conceitos, mas, precipuamente, a adoção da sistematização do currículo, que se traduz no modo instrumentalizado do organizador curricular, ordenado entre campos de experiências e objetivos de aprendizagem delimitados por idades e por desdobramentos didático-pedagógicos preestabelecidos, o que, a nosso ver, contrapõem-se à ideia de currículo ampliado, em sua essência, e práticas que respeitem o direito da criança de ser criança, que oportunizem espaços de socialização de saberes e fazeres pedagógicos, práticas significativas e singulares em respeito à complexidade que envolve o desenvolvimento da criança na primeira

infância. A despeito dessa organização da BNCC, Barbosa, Silveira e Soares (2019) apontam que:

Ao tratar os conhecimentos, as habilidades e as necessidades de um modo segmentado, a BNCC da Educação Infantil se aproxima de uma espécie de seriação e hierarquização dos conteúdos e atividades a serem propostos no trabalho docente com as crianças. Do modo como se apresenta, a ideia de currículo reforça a ideia de currículo como “conjunto de práticas” ou, ainda, como rol de atividades sequenciais, pelas quais se procederá à avaliação dos níveis de desenvolvimento infantil (BARBOSA; SILVEIRA; SOARES, 2019, p. 86).

Nesse sentido, as autoras ainda reforçam que, do modo como a descrição dos objetivos de aprendizagem aparecem na BNCC, pode levar professores e professoras a interpretarem que a forma gradativa em que certos objetivos aparecem seria indicador da pré-escola como etapa preparatória para os objetivos da primeira etapa do ensino fundamental.

Há fortes indícios de que a lógica das competências, na qual a BNCC foi proposta e organizada, conduz a uma aproximação da proposta para a educação de crianças de zero até cinco anos com a lógica assumida pelo ensino fundamental, que aparece segmentado em primeira e segunda etapa. Além disso, conduz para uma discriminação das crianças de até um ano e seis meses e ao esquecimento das crianças de seis anos, que ainda permanecem na educação infantil, respeitando a data de corte etário conforme indicação do CNE. Essa forma de sequenciar as etapas pode conduzir a uma perda da noção de totalidade do processo, sequenciando-se o conhecimento de modo cartesiano [...] (BARBOSA; SILVEIRA; SOARES, 2019, p. 86).

A análise dos dados permite afirmar que o ReCAL-EI, ao reproduzir os preceitos da BNCC e a mesma lógica de organizador curricular, assume a defesa de uma educação infantil cartesiana, segmentada e dissociada da concepção de currículo ampliado e da criança como centro do processo, em que suas necessidades e interesses são os balizadores das experiências propostas. Ao contrário, busca regular os currículos para atender aos preceitos mercadológicos e interesses econômicos a partir das orientações dos organismos multilaterais e com ênfase no controle social através da educação desde sua etapa introdutória. Dourado e Oliveira (2018, p. 40) argumentam que a BNCC aprovada e homologada pelo MEC, além de fragmentada, por separar a educação infantil e o ensino fundamental do ensino médio, é também restritiva,

[...] à medida que direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento foram reduzidos a uma visão pedagógica centrada na aprendizagem, cuja materialização se expressa por meio de uma relação que subjuga o currículo à lógica da avaliação por desempenho. Tal concepção e política, de forte centralização e protagonismo do governo federal, não contribuem para o estabelecimento de políticas nacionais pautadas na relação de efetiva cooperação e colaboração entre os entes federativos, entre seus sistemas de ensino, instituições educativas, bem como seus profissionais e estudantes (DOURADO; OLIVEIRA, 2018, p. 40).

Buscamos também compreender as concepções de gestão presentes do documento e percebemos que o viés participativo-democrático está muito presente, tanto no que se refere aos processos relacionados ao reforço da importância da parceria escola-família-comunidade quanto aos aspectos para favorecer a participação das crianças nos processos.

Com relação à participação da comunidade na escola dependerá fundamentalmente do empenho da instituição em abrir as portas à sua participação e da equipe de professores em contar de fato com sua presença no cotidiano escolar, reconhecendo-a como importante para contribuir com a qualidade do ensino e da aprendizagem, a partir do que pode oferecer para o enriquecimento do currículo e do projeto educativo como um todo (ALAGOAS, 2019, p. 63).

No que se refere às crianças, o ReCAL-EI, ao reconhecê-las como sujeitos de direitos e ao reforçar a concepção dos direitos de aprendizagem, faz a propositiva de que às crianças seja garantida a participação, inclusive nos processos de gestão da escola, embora não tenha indícios de que elas tenham participado de alguma maneira da construção desse referencial, de modo que, ao que parece, a participação da criança limita-se às práticas educativas, sendo os outros aspectos pensados e instituídos hierarquicamente para elas.

Participar ativamente, com adultos e outras crianças, tanto do planejamento da gestão da escola e das atividades propostas pelo educador quanto da realização das atividades da vida cotidiana, tais como a escolha das brincadeiras, dos materiais e dos ambientes, desenvolvendo diferentes linguagens e elaborando conhecimentos, decidindo e se posicionando (ALAGOAS, 2019, p. 73).

No tocante ainda à gestão da educação infantil, outro olhar lançado foi acerca da formação dos profissionais, sendo esse indicador visto como fundamental para se alcançar padrões mínimos de qualidade no atendimento, atendendo às demandas contemporâneas para consolidar as novas concepções sobre crianças, infância, desenvolvimento e aprendizagem, e atender às exigências do trabalho com crianças de 0 a 6 anos, requerendo dos professores amplo conhecimento sobre esses processos e sobre aspectos políticos, sociais, culturais e históricos que demandam políticas de formação continuada.

Um novo panorama da educação requer que os profissionais que atuam nessa etapa vivenciem concepções diferenciadas acerca do currículo escolar, do Ensino/Aprendizagem, dos direitos de aprendizagens, das concepções de crianças e infâncias, de entender o processo de desenvolvimento da criança, de promover e participar das experiências da teoria com a prática, além de compreender a promoção dos espaços educativos e de vivências educativas ofertadas às nossas crianças (ALAGOAS, 2019, p. 116).

De modo geral, o ReCAL-EI pontua que a dimensão da formação continuada se ampara no processo histórico de mudanças pelo qual tem passado a educação infantil na educação brasileira, decorrente das diversas pesquisas estudadas e de produção de novos conhecimentos na área, alargando as concepções de criança na atualidade, as diferentes propostas e experiências, exigindo do docente uma formação que propicie o desenvolvimento integral da criança para vida da sociedade, abrangendo valores éticos, sociais, familiares, estéticos, morais e políticos. Assim, as instituições precisam definir no seu projeto político-pedagógico ações de formação continuada para seu professores considerando as múltiplas dimensões da formação humana e os diferentes contextos com a família, com as escolas infantis, com a comunidade próxima, de modo a buscar favorecer aprendizagens significativas relacionadas à convivência, à participação e à autonomia dos sujeitos crianças. No entanto, é preciso atentar para o que alertam Siqueira, Dourado e Aguiar (2020):

[...] o campo de disputa em que se encontra o tema da formação de professores e a BNCC constrói uma imagem que recoloca a raiz dos problemas educacionais nos sujeitos e desconsidera as condições sociais, históricas e concretas em que a Educação se efetiva, ignorando a concepção de sistema nacional de educação e a necessária articulação entre os entes federados, seus órgãos, sistemas e instituições, bem como a autonomia dos profissionais da educação e dos estudantes, como sujeitos do processo (SIQUEIRA; DOURADO; AGUIAR, 2020, p. 271).

Percebe-se, assim, que o ReCAL-AL, ao tempo que se fundamenta nas teorias e pesquisas contemporâneas acerca da educação infantil e defendidas por estudiosos, pesquisadores, movimentos em defesa das crianças e suas infâncias, também se atrela ao preconizado pela política macropolitista dos organismos multilaterais de uma educação voltada para o desenvolvimento e interesses econômicos e para a desresponsabilização cada vez maior do Estado.

Em uma perspectiva mais ampla, é importante frisar que a capacitação e a formação de professores (inicial, continuada ou em serviço) é reconhecidamente um dos fatores mais relevantes para a promoção de padrões de qualidade para a educação. No caso específico da educação infantil, vários estudos nacionais e internacionais corroboram que a capacitação específica do/a profissional é uma das variáveis que maior impacto causa sobre a qualidade do atendimento. No entanto, os planos que vêm sendo concretizados ainda não produzem os resultados necessários, de maneira a provocar mudanças na prática docente e na qualificação da educação.

Zilma de Moraes Ramos de Oliveira (2011) salienta a relação da profissionalização dos educadores infantis com os processos culturais em torno da função dada à creche e à pré-escola. Para essa autora, historicamente, a formação docente da área tem sido extremamente empobrecida, principalmente nas creches, com muita atuação leiga e predominantemente feminina, decorrente, principalmente, da concepção assistencialista, tradicionalmente usada para nortear o trabalho nas creches (particularmente naquelas que atendem crianças filhas de famílias de baixa renda), em que era comum o recrutamento de pessoas sem qualificação profissional específica para cuidar e interagir com as crianças nesses espaços, baseado no modelo familiar/materno de cuidado e educação de crianças pequenas, negando a exigência de profissionalização com qualificação mínima.

Com a promulgação da LDB (nº 9.394/96), ficou estabelecida a exigência da formação docente mínima para atuar na educação básica, sendo essa em nível superior, embora admitindo, para o exercício do magistério na educação infantil e nos primeiros anos do ensino fundamental, a formação oferecida em nível médio, na modalidade Normal.

Na perspectiva de assistir os municípios para que se adequassem à LDB quanto à formação dos docentes leigos atuantes na educação infantil, o MEC lançou, em 2005, um programa denominado Programa de Formação Inicial de Professores em Exercício na Educação Infantil (ProInfantil), que se tratava de um curso em nível médio, a distância, na modalidade Normal, destinado aos profissionais que atuavam em turmas da educação infantil, nas creches e pré-escolas das redes públicas – municipais e estaduais – e da rede privada, sem fins lucrativos – comunitárias, filantrópicas ou confessionais – conveniadas ou não, sem a formação específica para o magistério. O curso, em formato de parceria entre MEC e os estados e municípios interessados, possuía duração de dois anos, tinha o objetivo de valorizar o magistério e oferecer condições de crescimento ao profissional que já atuava na educação infantil, conferindo-lhe, ao final do curso, o diploma para o exercício da docência na educação infantil na modalidade Normal. Ao MEC, cabia a elaboração e distribuição do material didático e os estados e municípios parceiros ficariam responsáveis pelo monitoramento das atividades e pela operacionalização do programa em seus territórios.

Segundo a pesquisa realizada por Anamaria Santana Silva (2016), o Proinfantil no estado de Alagoas foi implementado em 2006 por intermédio do MEC, da Secretaria Estadual de Educação e das Secretarias Municipais de Educação, ocorrendo até 2011. Estava organizado em três Agências Formadoras – AGF: Arapiraca, Santana do Ipanema e União dos Palmares. As AGF agrupavam os municípios parceiros e realizavam os encontros de formação das equipes formadoras que acompanhariam os professores cursistas. Essa formação ficava a cargo da

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), que semestralmente realizava formação com as AGF, com os professores formadores e grupo de tutores do programa no estado de Alagoas, além de técnicos da Secretaria Estadual de Educação e das secretarias municipais que acompanhavam o programa. Os encontros formativos com os cursistas eram realizados quinzenalmente aos sábados, em uma escola polo de cada município, através de uma carga horária de oito horas formativas. A formação consistia no estudo dos módulos e análise dos cadernos de atividades, além de discussões teórico-práticas apresentadas pelos cursistas. No quadro 11, a seguir, descrevemos a organização do programa em Alagoas, com os respectivos municípios atendidos e o número de docentes alcançados, a partir da pesquisa de Anamaria Silva (2016).

Quadro 11 – Municípios parceiros e respectivas AGF do Proinfantil no estado de Alagoas

AGF	Períodos	Municípios parceiros	Número de cursistas
Arapiraca	2006 a 2008	Barra de São Miguel / Belo Monte / Coité do Nóia / Feira Grande / Mar Vermelho / São Sebastião / Taquarana	61
	2008 a 2009	Campo Alegre / Feliz Deserto / Lagoa da Canoa / Mar Vermelho / Pindoba / Taquarana	25
	2009 a 2011	Batalha / Coité do Nóia / Feliz Deserto / Girau do Ponciano / Limoeiro de Anadia / Olho d'Água Grande	130
Santana do Ipanema	2008	Canapi / Delmiro Gouveia / Poço das Trincheiras	58
	2009	Canapi / Delmiro Gouveia / Poço das Trincheiras	43
	2011	Dois Riachos / Inhapi / Mata Grande / Olho d'Água do Casado / Ouro Branco / Palestina / Piranhas / Poço das Trincheiras / São José da Tapera	183
União dos Palmares	2008	Sem informação	30
	2009	Sem informação	59
	2011	Sem informação	74
Total			663

Fonte: elaborado pela autora a partir da pesquisa de Anamaria Silva (2016).

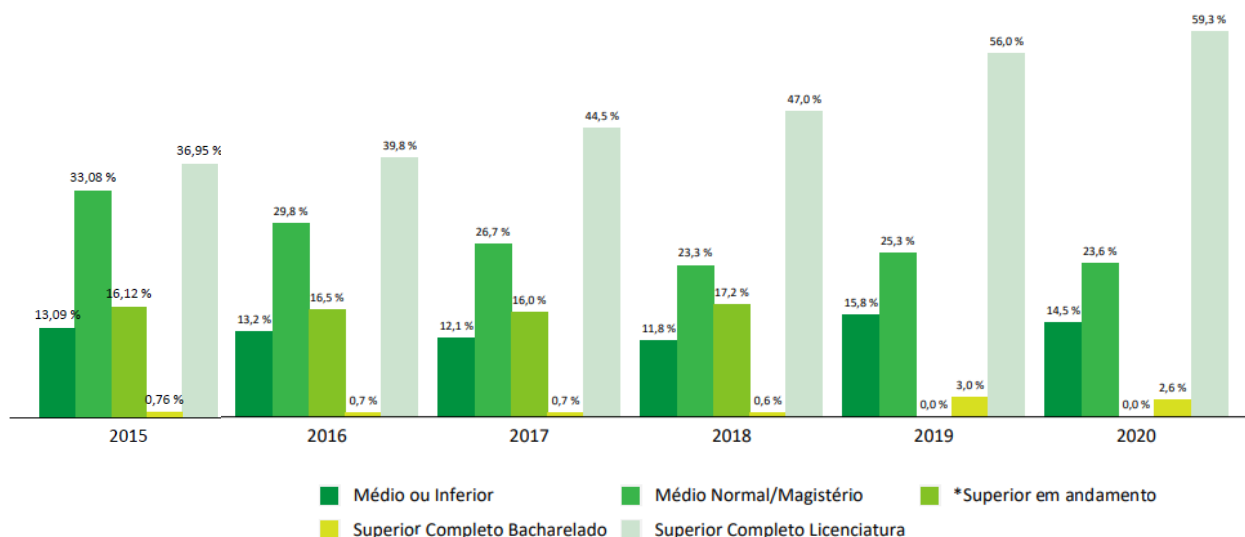
Os dados apresentados na respectiva pesquisa são reveladores, apontando, além de outras análises sobre o respectivo programa, a quantidade de municípios e de professores leigos atuantes na educação infantil após mais de uma década da determinação legal sobre a exigência de formação mínima para o exercício da docência na educação infantil. Também destaca a importância do programa na formação inicial e continuada desses profissionais, considerando, aqui, a experiência prática e o formato do curso ao ser realizado em serviço.

Na perspectiva do aprimoramento da formação docente, os Planos de Educação estabelecem como meta a necessidade de se alcançar a formação em nível superior para todos os professores que atuam na educação básica. No PEE/AL (2016-2026), estão previstas na Meta 15 e nas respectivas estratégias as pretensões do sistema estadual, nesta direção:

Meta 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados e os Municípios, no prazo de 01 (um) ano de vigência deste PEE, política estadual de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do *caput* do art. 61 da Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurando que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam (ALAGOAS, 2015, p. 130).

Para a atuação na educação infantil, a lei prevê, preferencialmente, a formação superior com licenciatura plena em Pedagogia. Observando os dados relativos à formação docente entre os anos de 2015 a 2020, os percentuais apresentados pelo Censo Escolar são os dispostos no gráfico 3, abaixo.

Gráfico 3 – Escolaridade dos docentes na educação infantil – Alagoas 2015-2020



Fonte: Resumo Técnico do Estado de Alagoas - Censo da Educação Básica (INEP, 2021).

Nota: *Em 2019, o Censo Escolar parou de coletar cursos superiores em andamento. Ressalta-se que parte da elevação no percentual de docentes com curso superior concluído em 2019 e 2020, observada em nível nacional, resulta do trabalho de atualização do cadastro de docentes promovido pelo Inep (adição de cursos concluídos em anos anteriores até então não declarados) como uma das ações da Pesquisa de Controle de Qualidade do Censo Escolar 2017.

Esses dados apontam um considerável crescimento na formação em nível superior com licenciatura, cujos percentuais alcançam quase 60% dos docentes atuantes na etapa. Porém,

destaca-se também um percentual com pouca variação nos últimos quatro anos na formação com nível Normal/Médio ou Magistério, assim como um percentual considerável e com quase nenhuma variação de profissionais docentes ainda com formação inapropriada, classificada como formação em nível médio ou inferior, o que constata uma realidade bastante crítica após mais de 20 anos da LDB, demonstrando que o estado de Alagoas ainda possui muitas questões cruciais na formação dos docentes da educação infantil, demandando políticas focadas nesses impasses que afetam negativamente seus indicadores e prejudicam o desenvolvimento pleno de milhares de crianças que não são assistidas devidamente em seu processo educacional.

Vale ressaltar, conforme assegura Zilma Oliveira (2011, p. 32), que os “[...] professores de educação infantil são responsáveis por imprimir uma base sólida à trajetória escolar bem-sucedida das crianças”. Dar-lhes boa formação, com uma participação ativa no processo, entre outros aspectos que corroborem para a valorização profissional são formas de confirmá-los como profissionais com competência para desenvolver propostas pedagógicas de qualidade nas unidades de creches e pré-escolas.

Do ponto de vista do atendimento da EI em Alagoas, numa perspectiva de analisar a efetivação do direito à educação infantil, a partir dos indicadores matrícula/demanda, infraestrutura, jornadas de atendimento e conveniamento, iniciamos analisando os aspectos relacionados ao atendimento consolidado no estado a partir dos dados estatísticos apresentados nos relatórios técnicos das pesquisas do IBGE e do Censo Escolar/Inep comparados ao diagnóstico e metas previstas no PEE em vigência.

Segundo o IBGE (2010), Alagoas contabilizou uma população de 291.372 crianças de 0 a 5 anos no último censo demográfico. A estimativa populacional na faixa etária de 0 a 6 anos para 2020 é de 303.500 crianças. O PEE 2016-2026, reiterando o proposto no PNE 2014-2024, estabelece, na Meta 1, a universalização até 2016 da pré-escola para crianças de 4 e 5 anos e a ampliação em 50% da oferta em creches para crianças de 0 a 3 anos no estado até o final de sua vigência. O PEE, no entanto, também destaca o grande desafio que será para os sistemas municipais o cumprimento dessa meta, tendo em vista a enorme demanda, a pouca oferta até então concretizada e as especificidades de investimento e organização para uma ampliação qualitativa do atendimento.

Tabela 12 – Percentual da população de creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 e 5 anos) que frequenta escola – Brasil, Nordeste e Alagoas – 2001- 2019

CRECHE										
Unidade da federação	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Brasil	12,0	13,5	14,5	18,9	20,3	22,9	23,5	30,4	34,1	37,0
Nordeste	12,4	13,2	13,9	16,6	18,0	19,9	21,9	25,4	30,6	33,0
Alagoas	9,2	7,5	9,3	12,3	15,4	15,0	22,2	21,7	25,0	30,6
PRÉ-ESCOLA										
Unidade da federação	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Brasil	60,8	64,7	67,6	74,6	79,0	81,7	87,9	90,5	93,0	94,1
Nordeste	67,0	69,8	75,1	81,3	85,6	87,2	92,6	94,1	95,6	96,7
Alagoas	59,0	56,7	63,6	76,1	77,0	83,4	83,7	83,3	90,2	93,5

Fonte: elaborada pela autora com base no Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2015 (2021).

Analisando a tabela 12, constata-se realmente o quão grande é o desafio posto para os municípios alagoanos, responsáveis legais pela oferta da educação infantil, excepcionalmente, no que diz respeito ao atendimento em creche, em que apenas 30,6% da população de 0 a 3 anos foi atendida até 2019. Todavia, é perceptível o salto percentual alcançado nos últimos anos, de modo que suscita um reconhecimento dos efeitos das políticas públicas educacionais nas últimas duas décadas, ao menos em termos da ampliação da oferta de EI. Porém, o estado ainda está bem distante de atingir a meta posta pelo PNE e PEE para a creche no curto espaço de tempo restante. O PEE (2015, p. 18) reconhece essa dificuldade e a necessidade “[...] de investimentos que garantam sua ampliação” para cumprir o estabelecido na Meta 1.

A nosso ver, é preciso considerar ainda que, apesar de não obrigatória, mas considerando o direito universal para todas as crianças, pais e mães trabalhadoras de acesso à creche, mesmo se alcançado o atendimento de 50% dessa população de 0 a 3 anos, continua-se ferindo o princípio do direito desses sujeitos, ainda três décadas depois de assegurado na CF do Brasil (artigo 208), à educação como direito de todos sem distinção e dever do Estado, conforme nos alerta Paschoal (2018):

[...] vale destacar que educação da criança em espaços coletivos, que esteve à margem do sistema educacional brasileiro desde a sua origem, passa a ser direito de todas as crianças a partir da promulgação da Constituição, visto que essas são consideradas sujeito de direitos, inclusive o da educação desde o nascimento (PASCHOAL, 2018, p. 770).

Quanto à população de 4 e 5 anos, percebe-se uma situação mais amena no percentual atendido, chegando o Estado de Alagoas ao atendimento de 93,5% desse público em 2019. Todavia, é preciso considerar que o prazo para cumprimento da meta de universalização do atendimento – 2016 – já se encontra expirado, necessitando, ainda, promover a inclusão de 6,5% dessa população, que se encontrava fora de uma instituição educacional, sendo também

lesadas do seu direito. Nesse caso, com um agravante, posto que a EC nº 59/2009 estabelece a obrigatoriedade da matrícula a partir dos 4 anos de idade, cuja data limite para cumprimento seria 2016, em que toda a população de 4 anos em diante deveria estar sendo universalmente atendida na educação básica.

Tabela 13 – Evolução da matrícula em creches e pré-escolas em Alagoas entre 2000 e 2020

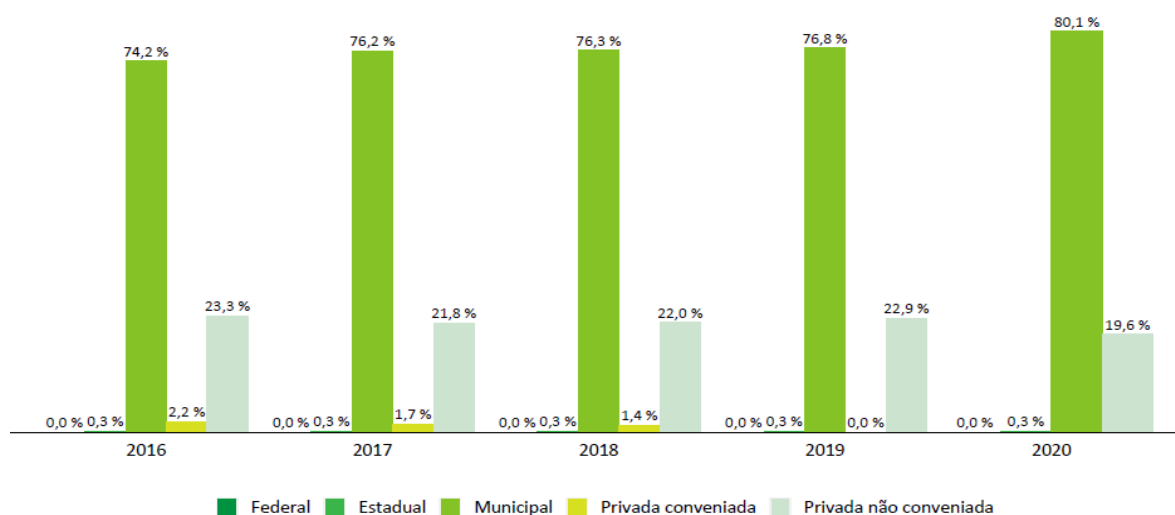
ANO	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	TOTAL
2000	8.611	56.743	65.354
2002	9.782	57.671	67.453
2004	9.707	73.741	83.448
2006	11.021	86.291	97.312
2008	14.328	77.880	92.208
2010	17.632	81.740	99.372
2012	24.539	86.166	110.705
2014	31.731	84.098	115.829
2016	37.795	82.823	120.618
2018	47.599	81.604	129.203
2020	47.029	77.705	124.734

Fonte: Censo Escolar/MEC/Inep (2020).

Os números de matrículas na educação infantil, apresentados na tabela 13, apontam uma evolução crescente e muito significativa na oferta em creche. Entre os anos 2000 e 2020, percebe-se um crescimento de mais de cinco vezes na oferta dessa etapa no estado, indicando que os municípios foram os grandes responsáveis pela expansão na taxa de atendimento, conforme apontam Pinto e Correa (2020). Em Alagoas, do total de matrículas de creches, 38.878 estão vinculadas à rede municipal, 8.076, à rede privada e apenas 75 são atendidas na rede estadual (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2020). Quanto à oferta de pré-escola, percebe-se também o movimento crescente, embora com variações menores. Há um grande crescimento entre 2004 e 2006, com queda em 2008, recuperando o crescimento a partir de 2010 e 2012, vindo decaindo nos anos subsequentes, inclusive chegando em 2020 com um número de atendimento semelhante a 2008. Essa variação a partir de 2006 pode estar relacionada à saída das crianças de 6 anos da educação infantil para o ensino fundamental, mediante a promulgação da Lei 11.274/2006, que ampliou o ensino fundamental de oito para nove anos, com matrícula no ensino fundamental a partir dos 6 anos de idade, cujas redes tiveram até 2010 para efetivar a mudança. A EC nº 59/2009 também pode ter influenciado o crescimento que se mostra a partir de 2010. Quanto à queda entre 2018 e 2020, como não tivemos censo demográfico em 2020, não foi possível analisar se estaria relacionada com uma possível diminuição dessa população. De todo modo, comparando as duas etapas, o número de crianças atendidas em pré-escola continua muito superior ao atendimento

em creches e a maciça maioria dessas matrículas encontra-se na rede municipal, somando 61.011. A rede privada está responsável por 16.389 matrículas e a rede estadual, por 305 (INSTITUTO..., 2020). Vale destacar que as matrículas da rede estadual tanto de creche como de pré-escola são referentes às crianças de comunidades indígenas, definido pelo Decreto 1.272/2003, no artigo 1º, que institui a categoria de Escola Indígena no âmbito da educação básica no Sistema de Ensino Estadual. De acordo com o Censo da Educação Básica (2020), não há mais, em Alagoas, matrículas de educação infantil vinculadas a escolas privadas conveniadas. O percentual encontra-se zerado para esse tipo de atendimento em 2019 e 2020, embora aparecessem percentuais de 1,4%, 1,7% e 2,2%, nos anos de 2018, 2017 e 2016, respectivamente, conforme gráfico 4, abaixo.

Gráfico 4 – Evolução do número de matrículas na educação infantil segundo a etapa de ensino, Alagoas – 2016 – 2020



Fonte: Censo da Educação Básica: Resumo Técnico do Estado de Alagoas (2020).

Apesar da evolução observada no gráfico 4, a oferta atual ainda é insuficiente para suprir a demanda existente, especialmente em creche e entre aqueles em situação de maior vulnerabilidade. Quando afinado o olhar para os dados, percebem-se diferenças significativas no perfil de atendimento, revelando a desigualdade instaurada em vários aspectos. Dados da Pnad divulgados pelo IBGE (2019) asseguram que a taxa de atendimento entre as crianças de 0 a 3 anos que pertencem aos 25% mais ricos é 54,3%, enquanto a dos 25% mais pobres é de 27,8%. Entre a faixa etária de 4 e 5 anos, o atendimento é 98,3% para os 25% mais ricos, e 92,6% para os 25% mais pobres. A pesquisa também indica que as crianças de 4 e 5 anos pretas ou pardas frequentavam menos escola (93,7% e 93,3%, respectivamente) que as crianças brancas (95,2%). As crianças residentes em domicílios rurais se encontravam em desvantagem

ainda mais intensa em relação às residentes em domicílios urbanos: enquanto a frequência escolar do primeiro grupo era de 20,4% em creche e 91,5% em pré-escola, a do segundo era de 40% em creche e 94,7% em pré-escola.

Dados apresentados no documento *Desafios do acesso à creche no Brasil: subsídios para o debate*, da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV), publicado em 2020, apontam que Alagoas possui uma demanda potencial⁵² por creche de 26,2%, correspondente a 34.679 crianças, sendo, desse total, 10.857 em situação de vulnerabilidade social. O respectivo documento considera que 49,1% das crianças de 0 a 3 anos, em Alagoas em 2018, enquadravam-se nos critérios do Índice de Necessidade por Creches (INC). O INC é um indicador criado para medir a necessidade por creche em nível municipal que identifica a parcela da população de 0 a 3 anos que reside em área urbana e que mais precisa da creche, considerando critérios de priorização que se refletem na sua fórmula calculada a partir da proporção de crianças⁵³. Destes, 38,8% são crianças filhas de famílias pobres residentes da zona urbana; 1,3% são crianças filhas de famílias monoparentais não pobres e da zona urbana; e 9%, filhas de mães economicamente ativas ou que o seriam, se houvessem creches disponíveis para atendê-las.

Na perspectiva da qualidade social que deve ser perseguida pela educação nacional, uma das principais questões a serem combatidas são as desigualdades sociais, regionais, de gênero, de raça/etnia e todas as demais desigualdades histórica, econômica e culturalmente enraizadas em nossa sociedade e “[...] que se configuram no cotidiano em iniquidade de acesso a recursos, oportunidades, saber e poder formal” (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 31). As políticas de educação infantil em Alagoas carecem caminhar com o olhar focado nessa direção, dando o devido dimensionamento e enfrentamento das desigualdades existentes para que se possa ter garantido o acesso, a permanência e o atendimento de qualidade com equidade, efetivando de fato o direito à educação de todas as crianças.

Nesse horizonte, um outro indicador significativo está relacionando com a estruturação da rede física na perspectiva da disponibilidade de vagas e nas condições de funcionamento desses espaços, uma vez que são elementos basilares para a efetivação do atendimento. A tabela

⁵² A demanda potencial aqui referida diz respeito à parcela de crianças de 0 a 3 anos e 11 meses que potencialmente pode frequentar uma creche, com base na Pnad Contínua 2017. O cálculo considerou a população de 0 a 3 anos, subtraindo as crianças dessa faixa etária já matriculadas e as crianças cujos pais não querem matriculá-las em creche (FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL, 2020).

⁵³ É representado pela fórmula = (Proporção de crianças de zona urbana em famílias pobres) + (Proporção de crianças de zona urbana não pobres em famílias monoparentais) + (Parcela da proporção de crianças de zona urbana não pobres, em famílias não monoparentais, cuja mãe é economicamente ativa ou seria economicamente ativa se houvesse vaga em creche); recorte de Crianças de 0 a 3 anos (FUNDAÇÃO..., 2020).

14, a seguir, revela-nos como está e como tem evoluído o número de estabelecimentos destinados à educação infantil no estado.

Tabela 14 – Número de estabelecimentos públicos de educação infantil em Alagoas entre 2000 e 2019

Ano	Etapa de Ensino/Dependência Administrativa							
	Creche				Pré-Escola			
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Total	Federal	Estadual	Municipal
2000	144	0	1	143	1708	0	17	1691
2005	152	0	0	152	1452	0	24	1428
2007	204	0	0	204	1638	0	32	1606
2009	243	0	0	243	1650	0	27	1623
2011	314	0	0	314	1681	0	19	1662
2013	407	0	0	407	1647	0	15	1632
2015	532	0	1	531	1593	0	16	1577
2017	664	0	2	662	1499	0	16	1483
2019	807	0	1	806	1373	0	16	1357

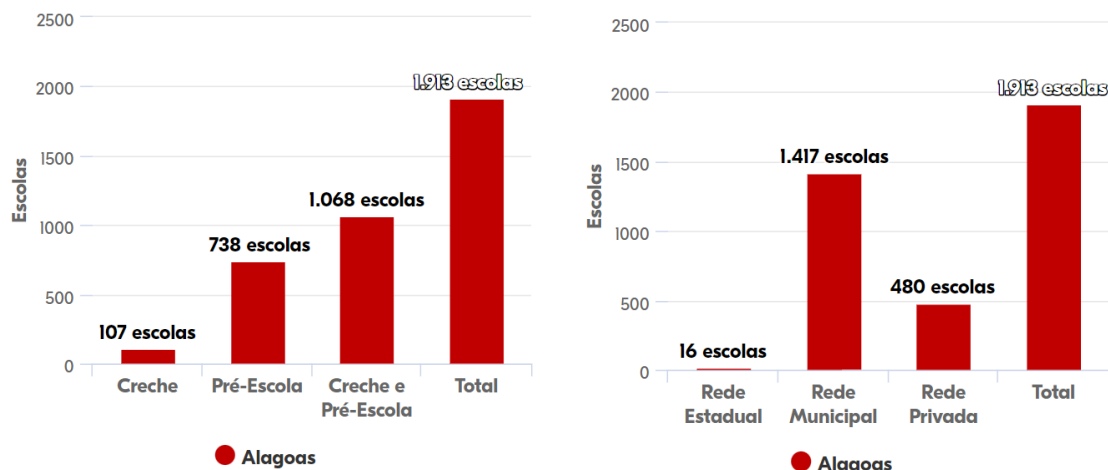
Fonte: Censo Escolar/MEC/Inep (2019).

A tabela 14, ao apresentar o quadro de estabelecimentos de educação infantil no estado de Alagoas, confirma a rede municipal como a maior mantenedora da educação infantil pública. A esfera estadual permaneceu apenas com a oferta de educação infantil nas comunidades indígenas, obedecendo ao estabelecido na respectiva legislação (ALAGOAS, 2015).

Também é visível um pequeno aumento na quantidade de creches e pré-escolas, a partir de 2009, consequência da publicação da EC nº 59/2009, que estabelece a obrigatoriedade do ensino a partir dos 4 anos, da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb, passando a transferir recursos para a educação infantil e, da criação, em 2007, pelo governo federal, do Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância, que permitiu a adesão dos municípios brasileiros para construção, reforma e equipagem de novos prédios para o atendimento à educação infantil, no sentido de ampliação da oferta e melhoria dos espaços físicos. A partir de 2015, esse crescimento tem se mantido quanto a creches, mas tem decaído em relação à pré-escola.

Em relação a 2020, os dados do Censo Escolar (INSTITUTO..., 2020) indicam a existência, no estado de Alagoas, de 1.913 estabelecimentos de atendimento à educação infantil, sendo 107 somente creches, 738 apenas pré-escolas e 1.068 unidades que atendem a ambas as etapas. Destas, 16 estabelecimentos estão vinculados à rede estadual, 1.417, às redes municipais e 480, à rede privada, conforme disponibilizados no gráfico 5, abaixo.

Gráfico 5 – Estabelecimento de educação infantil por atendimento e por dependência administrativa em Alagoas – 2020

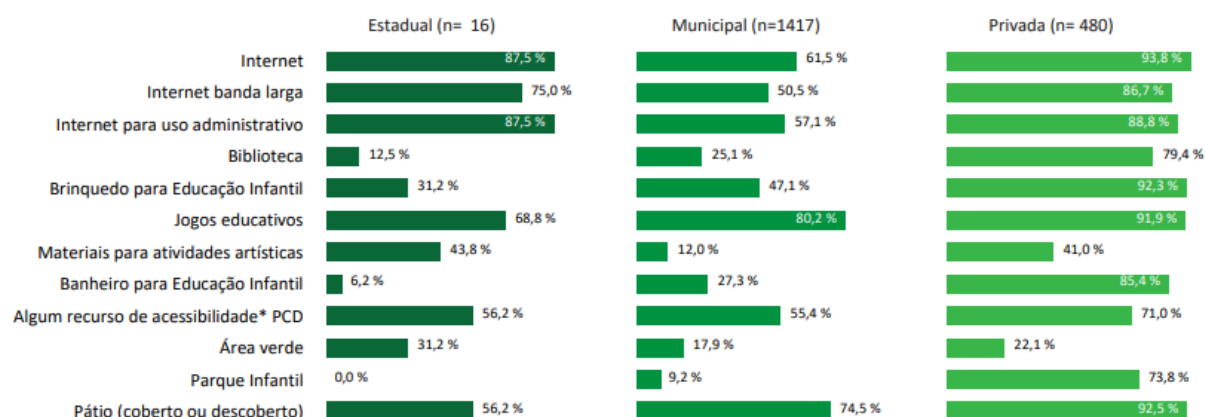


Fonte: INEP (2020 *apud* FUNDAÇÃO..., 2020).

O PEE/AL (ALAGOAS, 2015, p. 19) chama a atenção para os aspectos estruturais da maioria das instituições de educação infantil que “[...] não possui estrutura adequada para atender essa demanda, necessitando maiores investimentos e políticas para a efetivação das metas estabelecidas para a expansão da matrícula em creche”. Quanto às deficiências na infraestrutura, o PEE destaca que muitos municípios não possuem Centros de Educação Infantil para o atendimento de crianças de 0 a 3 anos, o que “[...] tem ocasionado a matrícula dessa faixa etária em turmas de pré-escola que são direcionadas para as crianças de 4 e 5 anos e que não possuem a estrutura necessária para atender as especificidades das crianças de creche” (ALAGOAS, 2015, p. 19). Também faz referência ao atendimento nas comunidades indígenas, segundo o qual estas apresentam uma carência acentuada de investimentos na estrutura física, na aparelhagem e nos recursos humanos, sendo a oferta de EI realizada junto às unidades de ensino fundamental.

O gráfico 6, a seguir, apresenta a disponibilidade de recursos de infraestrutura, recursos tecnológicos e pedagógicos e recursos de acessibilidade para pessoas com deficiência das instituições de educação infantil, conforme dependência administrativa.

Gráfico 6 – Recursos relacionados à tecnologia e à infraestrutura disponíveis nas instituições de educação infantil por dependência administrativa – Alagoas – 2020



Fonte: Censo da Educação Básica: Resumo Técnico do Estado de Alagoas (2020).

Observando o gráfico 6, é possível constatar, mais uma vez, a desigualdade social presentificada no atendimento educacional para os diferentes públicos, posto que a rede privada, notadamente, possui um percentual maior de recursos disponíveis, conseqüentemente, favorecendo uma pequena população infantil que já dispõe de melhores condições econômicas e culturais em seu meio familiar e que é complementado em seu processo educacional, já que é esse público que frequenta essa rede. No outro viés, o atendimento na rede pública, majoritário e reservado ao atendimento da população mais desprovida financeira e culturalmente, apresenta uma limitação maior em termos da disposição de recursos de infraestrutura, materiais e equipamentos adequados ao atendimento com qualidade, uma vez que insumos relacionados à estrutura e ao funcionamento das instituições, junto a outros insumos, constituem elementos basilares de um padrão mínimo de qualidade social para todos, em especial, na educação infantil, em que espaços, materiais e ambiente são essenciais para ampliar e potencializar as experiências e interações, contribuindo significativamente para aprendizagens e desenvolvimento infantil plenos.

Nessa perspectiva, a assistência financeira da União aos municípios através do Proinfância, fomentando a construção e aquisição de equipamentos para creches e pré-escolas públicas, a partir de 2007, tem contribuído para essas melhorias da estrutura física. Muitos desses equipamentos foram sendo inaugurados nesses últimos 10 anos e, conseqüentemente, ampliado o atendimento, especialmente na creche, pela infraestrutura planejada para garantir um atendimento adequado, seguro, bem ambientado e estimulante para bebês e crianças pequenas, reforçando, mais uma vez, a relevância da efetivação do regime de colaboração entre os entes federados. A pesquisa de Givanildo da Silva (2019, p. 261) indica as possibilidades

decorrentes do regime de colaboração entre os entes federados para os avanços conquistados, em específico o Proinfância.

A responsabilidade da oferta da EI é do poder público. No caso da primeira etapa da educação básica, cabe o município em regime de colaboração com o estado e o governo federal desenvolver ações nas quais possibilitem o avanço e a melhoria da oferta, objetivando cumprir os preceitos constitucionais. O Proinfância é uma das políticas, mesmo que pautado como política de governo, que apresentou condições para que os municípios que aderiram construíssem creches e pré-escolas, contribuindo na oferta da EI local (SILVA, G., 2019, p. 261).

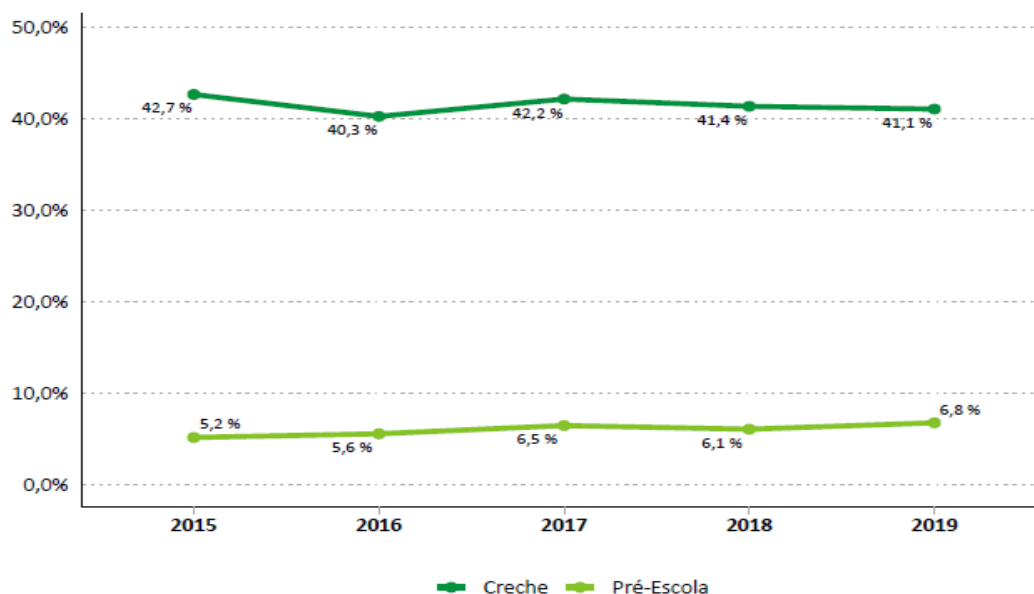
A respeito desse programa e configurando-se também como desafios postos ao Estado de Alagoas, o PEE traz a ressalva que:

Embora alguns municípios tenham aderido ao Programa e alguns deles se encontrarem em funcionamento, esse número ainda é insuficiente para atender a demanda. Diante do quadro educacional da educação infantil em Alagoas, com aproximadamente 187 mil crianças fora da escola, será necessário muito investimento em políticas públicas que ampliem o atendimento rumo a universalização para essa etapa, pensando no pleno desenvolvimento da criança e, conseqüentemente, a qualidade do processo de ensino e aprendizagem para as etapas seguintes (ALAGOAS, 2015, p. 20).

Observando os dados do Censo Escolar 2019 (MEC/Inep), percebe-se que todos os 102 municípios alagoanos possuem matrículas na pré-escola. Quanto ao atendimento em creches, observa-se que um município, dentre os 102, não possui matrículas de crianças de 0 a 3 anos. Apesar de ser apenas um município, é um dado chamativo porque se trata de uma municipalidade em que nenhuma criança de 0 a 3 anos tem esse direito assegurado, o que em um estado, como Alagoas, com indicadores sociais tão negativos, é um agravante que contribui para a manutenção desse ciclo de desigualdade e de injustiça social e de desrespeito ao Estado democrático de direito.

Outro indicador significativo no rastro do atendimento à educação infantil com qualidade está relacionado à oferta da educação em jornada integral. A partir do gráfico seguinte (7), analisamos como essa situação está posta em Alagoas.

Gráfico 7 – Percentual de matrículas em tempo integral na creche e na pré-escola – Alagoas – 2015-2019



Fonte: DEED/Inep com base nos dados do Censo da Educação Básica (2019).

Pelo gráfico, é possível verificar que o percentual de matrículas em tempo integral da creche foi de 41,1%, caindo 0,3 p.p. em relação a 2018. Já na pré-escola, o percentual foi de 6,8% em 2019, aumentando 0,7 p.p. em relação a 2018. As variações ao longo dos últimos cinco anos são pequenas, especialmente no atendimento em creche, havendo uma pequena tendência de crescimento na pré-escola.

No entanto, é preciso destacar a larga diferença entre a oferta de tempo integral para creche e pré-escola, sendo que a primeira alcança mais de 40% de matrículas, enquanto a segunda não chega nem a 10%. Esse é um dado muito significativo relativo, posto que revela uma concepção acerca do papel de creches e pré-escolas, evidenciando ainda resquícios de assistencialismo nas creches, com mais tempo para o cuidado dos bebês e crianças pequenas, o que se associa às jornadas de trabalho dos pais/mães, e escolarização precoce na pré-escola, com jornadas semelhantes às executadas no ensino fundamental. Para Lemos (2020),

O dualismo educação *versus* assistência tem se configurado como uma característica da oferta da educação infantil, mas também como a luta por superá-lo. Nesse embate, mudanças estruturais e conjunturais atravessam as políticas educacionais, impactando tanto a proposição quanto a materialização dessas políticas (LEMOS, 2020, p. 150-151).

Essas concepções marcaram toda a história do atendimento às crianças de 0 a 6 anos e ainda não foram totalmente ultrapassadas, considerando que a própria dinâmica histórica é feita

de avanços e retrocessos, reverberando-se nas políticas públicas, nos modelos de gestão pública e nos projetos de sociedade que se alternam no poder. É comum vermos avanços no campo teórico e legal associado a velhas práticas; em Alagoas, como vemos, ainda se presentificam.

Contudo, na perspectiva da operacionalização, um outro aspecto que acaba contribuindo para a baixa oferta de atendimento em tempo integral, de acordo com a Nota Técnica da Fineduca (2021, p. 26) se relaciona com o “[...] custo dessa oferta que demanda mais profissionais devido a uma menor relação adulto-criança e ao baixo valor repassado pelo Fundeb, considerando que o fator de ponderação do Fundeb não está relacionado ao Custo Aluno-Qualidade”. A respectiva nota também destaca que a expansão do atendimento em pré-escola decorre da compulsoriedade da matrícula imposta pela EC 59/2009, o que fez com que muitos municípios reduzissem a oferta em tempo integral para atender a um número maior de crianças.

Embora se considere positivamente os avanços, em termos de crescimento do atendimento, é fato que as metas postas no PNE estão muito distantes de serem alcançadas no país e em Alagoas, em particular. Muito provavelmente, não se cumprirão até o final da sua vigência, mediante o lento ritmo no atendimento da demanda, a necessidade eminente de mais investimentos para a construção e estruturação dos espaços físicos e formação adequada dos profissionais.

Os dados até aqui apresentados ainda confirmam a disparidade entre o atendimento da creche e pré-escola, revelando um caráter excludente com a educação e cuidado da criança de 0 a 3 anos, sujeito de direito como qualquer outra. Esse é um aspecto muito grave que fere diretamente o direito de bebês e crianças bem pequenas, deixando um questionamento para a sociedade e governos: qual o critério de cidadania utilizado pelo Estado brasileiro para determinar quem é cidadão de direito? Há três décadas, a educação infantil está instituída como direito de todas as crianças de 0 a 5 anos e como dever do Estado. Há duas décadas, posta como primeira etapa da educação básica, porém, milhões de crianças ainda permanecem excluídas desse direito “básico” no país.

Um forte indício das razões da não focalização da educação em creches está no fato da não obrigatoriedade da matrícula; é um serviço que exige mais investimentos de recursos financeiros, materiais e humanos, uma vez que o regime de funcionamento necessário e adequado suscita mais profissionais e uma jornada maior de tempo. Outro aspecto que reforça um maior investimento na oferta para a faixa etária de 4 e 5 anos, em detrimento das de 0 a 3, está diretamente relacionado às exigências postas pelos organismos multilaterais de melhoramento dos índices de qualidade do ensino nacional, em especial o ensino fundamental,

que acabam refletindo em uma concepção de pré-escola preparatória para a etapa posterior. A título de exemplo, podemos citar o Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), em execução pelo governo federal desde 2012 e que, a partir de 2017, estende também o foco para a pré-escola, além dos anos iniciais no ensino fundamental, visando à alfabetização dos estudantes até o final do 3º ano desta etapa.

Assim, podemos inferir que, em Alagoas, a educação infantil, apesar de ser um direito legalmente constituído desde a CF de 1988, de compor a educação básica a partir da LDB 9.394/96 e de ser financiada pelo Fundeb desde 2007, continua sendo negligenciada pelo poder público. A política educacional para a etapa, ancorada nos parâmetros da federalização que legitimam as responsabilidades federativas, delibera e comanda o regime de financiamento e de colaboração entre os entes, não tem sustentado nem garantido que os municípios cumpram as metas de atendimento à demanda, nem tampouco fomentado a tão sonhada qualidade social, negando a uma significativa parcela de crianças o direito ao atendimento educacional devido pelo Estado.

Para compreender como o financiamento impacta na garantia do direito à educação infantil, analisamos na sequência a categoria **financiamento público da educação infantil**, considerando como indicadores os investimentos e gastos, os programas de assistência técnica e financeira desenvolvidos e o regime de colaboração em processo em Alagoas.

Como abordado nas seções 4 e 5 deste estudo, o financiamento é condição fundamental para viabilizar as políticas educacionais. Caso esta questão não seja devidamente encaminhada e priorizada pelo poder público, termina por comprometer o funcionamento do sistema como um todo, afetando o direito desde o acesso até a qualidade da educação ofertada. Não menos importante é a sustentação dessa política de financiamento respaldada no modelo federativo de divisão de responsabilidades e regime de colaboração entre os entes federados.

Conforme constatado no início desta seção, Alagoas se apresenta como um Estado, do ponto de vista político-econômico, com uma limitada capacidade financeira própria e de seus municípios, o que o torna altamente dependente da federalização, tornando o governo federal o principal agente para realizar investimentos em obras públicas e no desenvolvimento de políticas e programas sociais. Para realizar essa análise, partimos dessa compreensão apresentada por Carvalho (2010) ao avaliar que, em termos econômicos, o Estado de Alagoas continua extremamente dependente do auxílio e das transferências federais, principalmente na área das políticas sociais (educação, saúde, previdência, programas de transferência de renda, microcrédito, agricultura familiar), como também na área energética e da infraestrutura. Como estado desprovido de uma economia diversificada, dinâmica e de complexos industriais, o autor

considera que a intensificação da “parceria” com a União tem sido o único caminho possível para redução significativa das desigualdades sociais decorrentes da estrutura oligárquica e de poder ainda vigentes.

Carvalho (2010, p. 59) aponta que os programas e os recursos federais possuem uma grande importância para a realidade alagoana, de modo que “[...] mais da metade da população alagoana depende dos recursos federais para sobreviver e, sem esses programas estatais, os municípios não teriam movimento comercial; o quadro de miséria seria muito maior, a tensão social e a violência seriam explosivas”. Dos diversos programas de transferência de recursos da União para os estados, destacam-se as políticas permanentes para a educação e para a saúde, sem as quais esses setores entrariam em colapso, afirma o autor.

Para desenvolvermos nossa análise, recorreremos aos documentos oficiais, relatórios técnicos e dados financeiros disponibilizados e de acesso público nas plataformas de governo e através das ferramentas de acesso público às informações orçamentárias e outros dados de outras instituições. No que se refere a documentos oficiais, no ReCAL-EI, por tratar-se de um documento direcionado aos referenciais e diretrizes curriculares, não localizamos referência ao quesito financiamento. A temática é tratada nas versões dos dois Planos Estaduais de Educação (PEE 2005-2025 e PEE 2016-2026). Destacamos, aqui, elementos da abordagem deste último PEE, sendo o que se encontra em vigor.

Nesse sentido, ao discutir financiamento, o PEE (ALAGOAS, 2015) faz uma alusão aos aspectos que devem ser considerados ao se pensar numa política de financiamento que seja realmente eficiente, e que estão atrelados ao PIB, aos percentuais de atendimento e demanda, à gestão de recursos, entre outros aspectos que vão influenciar nos gastos e na necessidade de investimentos públicos direcionados para garantir um ensino de qualidade social.

Em relação ao PIB, Alagoas se coloca na 12ª posição nacional quanto ao percentual de participação e despesas em educação, segundo dados da *Education at a Glance* (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2013 *apud* ALAGOAS, 2015), dispostos do PEE (*apud* ALAGOAS, 2015, p. 95), o qual aponta para um histórico de baixo investimento do Estado na educação pública. E, ainda, que esse investimento é por indução das políticas nacionais e não como ação própria do Estado, de modo que não se reverbera em qualidade da educação pela insuficiência dos recursos. Um dado chama a atenção ao demonstrar que “[...] o déficit orçamentário era tamanho que, até a implantação do Fundef, a média do custo/aluno das redes Municipais de Ensino era R\$ 70,00 per capita por ano, de acordo com o valor registrado da época” (ALAGOAS, 2015, p. 96).

A partir da implantação do Fundef, a região Nordeste obteve um crescimento significativo no investimento por aluno no ensino fundamental, sendo Alagoas um dos estados beneficiados. No entanto, os problemas de gestão persistiram, agravando os desequilíbrios entre estado e municípios, dificultando a efetivação das responsabilidades federativas quanto à oferta e manutenção das diferentes etapas da educação, fomentando o processo de prefeiturização, destacada por Abrucio (2010) e Lira (2016), ao qual fizemos referência anteriormente, aspecto que fica evidenciado no trecho abaixo, quanto à implantação do Fundef:

Em Alagoas, teve o seu comportamento de crescimento também expressivo, sendo de 122,5% em 1998, elevando-se a cada ano, alcançando 129,5% em 2001, e 130,7% em 2002. No entanto, como a matrícula do ensino fundamental estava em sua maior parte concentrada nas redes municipais e com um custo aluno muito rebaixado, teve assim um repasse significativo do Estado para os Municípios de recursos do Fundef. Esperava-se aí que o Estado como principal gestor da política educacional buscasse a retomada do equilíbrio das matrículas na relação Estado/Municípios, mas o que se constatou foi que de 1998 a 2008 o Estado não equilibrou a distribuição de matrículas entre as redes estadual e municipais, reduzindo de 26,79% para 21%, o que significa uma queda de 5,79% de sua matrícula no ensino fundamental.

Diante disso, o estado de Alagoas permaneceu com o mais elevado desequilíbrio da distribuição das matrículas na rede pública e implicou maior transferência de recursos para os Municípios. Essa realidade se reproduz atualmente no Estado, mesmo com a transformação do Fundef em Fundeb a partir de 2007, visto que, não houve a aplicação qualquer política que garantisse um sistema de colaboração eficaz entre estado e Municípios (ALAGOAS, 2015, p. 97).

Tanto na área do financiamento como da gestão, é indispensável, em Alagoas, priorizar o regime de colaboração entre o Estado e seus municípios na oferta da educação escolar, previsto na Constituição Federal (artigo 211) e na LDB (artigo 8º). Para tanto, é preciso garantir-lhe eficácia na repartição de responsabilidades, no planejamento e no estabelecimento de normas, implementando mecanismos de negociação, deliberação conjunta e cooperação, de maneira que cada ente possa desenvolver as condições de efetuar suas responsabilidades legais com a oferta das etapas e modalidade de ensino de sua competência.

Com base no PEE/AL de 2015, com a implantação do Fundeb, em 2007, esperava-se que o Estado de Alagoas pudesse reorganizar seu sistema de colaboração junto aos municípios visando equilibrar a divisão de responsabilidades e garantir melhorias no atendimento educacional e no trato das etapas e modalidades de ensino de cada ente, uma vez que, com o novo fundo, haveria um incremento de recursos pelos novos valores de ponderação e pela incorporação das matrículas de toda a educação básica. No entanto, no período de 2007 a 2014, houve descompassos por parte do Estado, de modo que não se efetivou equilíbrio na distribuição das matrículas, resultando na perda significativa de recursos para a rede estadual, provocando a sobrecarga de responsabilidades para os municípios e intensificando ainda mais o processo

de “prefeiturização”. No período, o Estado chegou a perder recursos do Fundeb para os municípios na ordem de 73% do total de R\$ 1,95 bilhões a ser investido em educação básica (LIRA, 2016).

As consequências desses descompassos continuaram contribuindo na piora dos indicadores educacionais do Estado, que, ao invés de se apropriar de seu papel de indutor e coordenador das políticas educacionais e de financiamento, articulando o equilíbrio das responsabilidades federativas no sentido de criar um sistema coordenado de educação que pudesse fazer frente às históricas mazelas educacionais, não caminhou nessa direção, desincumbindo-se das responsabilidades com a oferta do ensino fundamental, sobrecarregando os municípios com uma maior quantidade de anos dessa etapa e que, por suas vezes, foram deixando de priorizar a ampliação da educação infantil, assim como investir em melhorias substanciais em toda a rede. Para reforçar esse entendimento sobre a desresponsabilização do governo estadual, frisa-se que:

A frieza dos números é capaz de explicar algumas situações que os gestores públicos fazem questão de ignorar, sempre classificando os déficits educacionais como uma “herança maldita”, entretanto, não tomam as medidas cabíveis para a promoção de políticas educacionais, que assegurem a mudança do atual cenário, visto que estado de Alagoas vem se mantendo entre os estados com os piores índices de desenvolvimento econômico e social do País, a mais de duas décadas, conforme diagnóstico apresentado no Plano Estadual de Educação-PEE anterior (ALAGOAS, 2015, p. 99).

Conforme é possível visualizar na tabela 15, abaixo, em termos de matrículas, considerando as análises anteriores apresentadas pelo PEE/AL de 2015 referente aos períodos de 2007 a 2014, percebe-se que, de lá em diante, a situação não se alterou. De 2015 a 2020, a redução no número de matrículas na educação básica continuou decaindo ano a ano na rede estadual, com uma leve recuperação em 2020; e na rede municipal percebe-se uma oscilação para mais ou para menos com tendência de diminuição. Registra-se, no total, uma redução de 228.016 matrículas do primeiro ao último ano de vigência do Fundeb no estado. Assim como a predominância da rede municipal no maior quantitativo de atendimento.

Tabela 15 – Relação entre as matrículas da educação básica captadoras de recursos no Fundeb segundo a rede de ensino – Alagoas 2007 - 2020

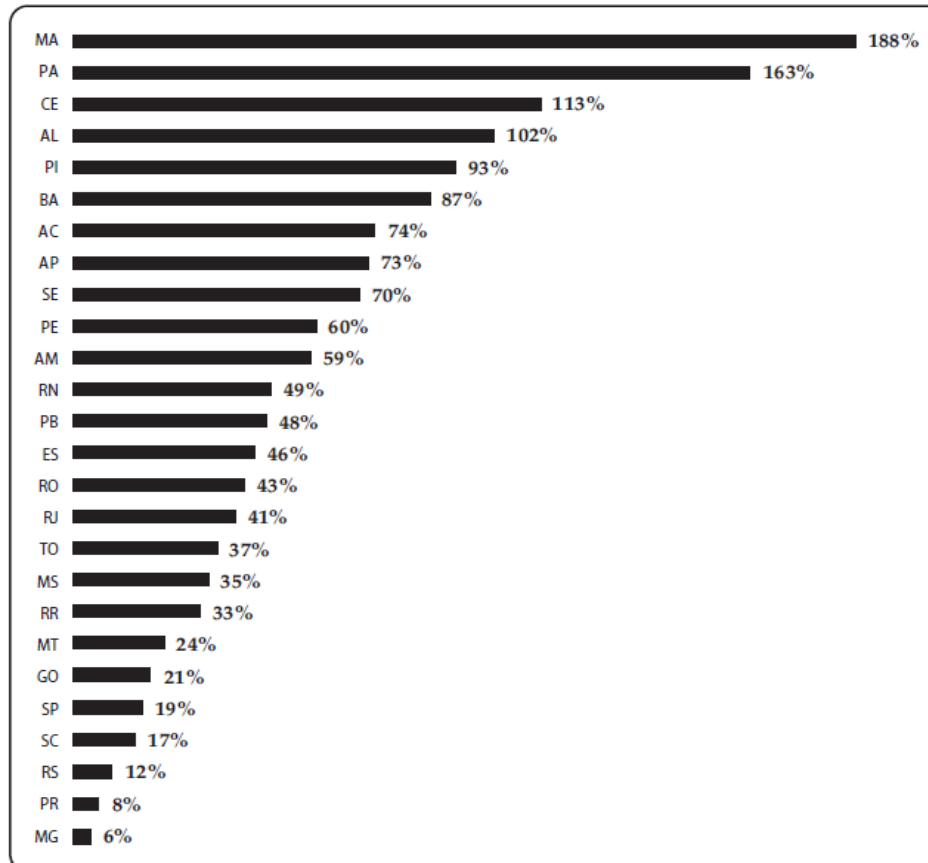
Ano	Total	Estadual	%	Municipal	%
2006	969.985	303.481	31,29	666.504	68,71
2007	913.357	275.750	30,19	637.587	69,81
2008	889.455	257.342	28,93	632.113	71,07
2009	892.157	263.222	29,50	628.935	70,50
2010	846.460	240.304	28,39	606.156	71,61

2011	842.851	251.100	29,79	591.751	70,21
2012	808.882	228.097	28,20	580.785	71,80
2013	782.995	210.516	26,89	572.439	73,11
2014	770.985	205.930	26,71	565.055	73,29
2015	743.333	196.090	26,38	547.243	73,62
2016	723.693	190.566	26,33	533.127	73,67
2017	722.040	180.975	25,06	541.065	74,94
2018	714.028	178.570	25,01	535.458	74,99
2019	703.990	174.932	24,85	529.058	75,15
2020	685.341	175.079	25,54	510.262	74,46

Fonte: elaborada pela autora com base em dados de Alagoas (2015) e Censo da Educação Básica: Resumo Técnico do Estado de Alagoas (2020).

Cabe, no entanto, salientar que, durante o exercício do Fundeb (2007-2020), Alagoas continuou como um dos estados beneficiados com a complementação da União, estando entre os quatro estados brasileiros que mais receberam recursos. Tomando como referência o ano de 2009, podemos observar no gráfico 8, a seguir, os percentuais destinados aos estados:

Gráfico 8 – Transferência do Fundeb (estado + União)/25% RLI – 2009



Fonte: Pinto (2012).

Pinto (2012, p. 168) esclarece que, no ano de 2009, “[...] a União complementou o Fundeb com um total de R\$ 5 bilhões para as redes estaduais e municipais dos estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí”. Desse total,

R\$ 3,4 bilhões ficaram com os municípios, de modo que, para boa parte destes, praticamente dobraram os recursos educacionais que originalmente lhes caberiam.

Analisando o financiamento da educação básica em Alagoas, Lira (2016), em sua pesquisa, aponta o crescimento expressivo dos recursos oriundos da complementação da União para o Fundeb destinados ao estado nos três primeiros anos de vigência do fundo, período em que gradativamente iam sendo incorporadas as matrículas da educação infantil, do ensino médio e da educação de jovens e adultos.

O financiamento da educação básica sofreu significativa alteração a partir da implantação do FUNDEB em 2007, coincidentemente o primeiro ano da gestão Vilela em Alagoas. Mendes (2012, p. 134) apurou que entre 2007 e 2010 – primeiro mandato do PSDB – o Estado recebeu um incremento da ordem de 194,27% de recursos provenientes de complementação da União para a Educação Básica (conforme dispõe a legislação em relação aos estados que não atingissem o valor do custo-aluno mínimo estabelecido nacionalmente). Foram exatos 83.670.946 (oitenta e três milhões, seiscentos e setenta mil, novecentos e quarenta e seis) em 2007, 88.554.064 (oitenta e oito milhões, quinhentos e cinquenta e cinco mil, sessenta e quatro) em 2008, 142.881.104 (cento e quarenta e dois milhões, oitocentos e oitenta e um mil, cento e quatro) em 2009 e 162.544.393 (cento e sessenta e dois milhões, quinhentos e quarenta e quatro mil, trezentos e noventa e três) em 2010, praticamente o dobro do valor repassado no primeiro ano de vigência do Fundo (LIRA, 2016, p. 291).

Em termos de transferências constitucionais oriundas do Fundeb, o Estado de Alagoas teve como repasse, ao longo da vigência do fundo, os valores relacionados na tabela 16, a seguir.

Tabela 16 – Transferências constitucionais realizadas via Fundeb para o Estado de Alagoas – 2007-2020

Região ▼	UF ▼	Ano ▼	Transferência ▼	Valor Consolidado ▼
Nordeste	AL	2007	FUNDEB	R\$211.033.327,40
Nordeste	AL	2008	FUNDEB	R\$287.431.423,24
Nordeste	AL	2009	FUNDEB	R\$351.868.425,78
Nordeste	AL	2010	FUNDEB	R\$401.222.155,23
Nordeste	AL	2011	FUNDEB	R\$504.095.459,80
Nordeste	AL	2012	FUNDEB	R\$552.285.595,92
Nordeste	AL	2013	FUNDEB	R\$555.558.738,20
Nordeste	AL	2014	FUNDEB	R\$596.193.940,28
Nordeste	AL	2015	FUNDEB	R\$643.733.802,36
Nordeste	AL	2016	FUNDEB	R\$654.012.345,75
Nordeste	AL	2017	FUNDEB	R\$609.038.181,05
Nordeste	AL	2018	FUNDEB	R\$674.516.358,56
Nordeste	AL	2019	FUNDEB	R\$724.753.380,75
Nordeste	AL	2020	FUNDEB	R\$697.638.593,02

Fonte: Brasil (2021c).

O Fundeb teve grande impacto na educação alagoana, assim como o seu antecessor, o Fundef, embora em menores proporções, uma vez que financiava apenas o ensino fundamental. Vale aqui lembrar que a grande maioria dos municípios alagoanos é carente de receita própria, dependendo basicamente dos repasses e transferências constitucionais para arcar com suas responsabilidades legais. Com os fundos contábeis, principalmente o Fundeb, para financiamento da educação básica, além do aumento do percentual de crianças e jovens na escola, o salário médio dos professores da rede pública aumentou e a desigualdade nos padrões educacionais entre os estados nordestinos e os do Sudeste foi reduzida (CARVALHO, 2010). Evidentemente que os avanços em termos qualitativos ainda estão muito distantes do ideal, uma vez que os valores do custo-aluno estiveram sempre abaixo daqueles estimados pelo CAQi (EDNIR, BASSI, 2009; PINTO, 2010) defendido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, de modo que, mesmo com uma soma maior de recursos do Fundeb, sendo ao longo de sua vigência mais que triplicado, conforme se percebe na tabela 16, comparando os valores do repasse inicial (2007) com o repasse final (2020), ao ser dividida pelo total das matrículas municipais, não se conseguiu atingir o mínimo da qualidade educacional preestabelecida na legislação. Há que se destacar, aqui, que a conjuntura político-econômica do estado não possibilitava a contrapartida desses entes federativos em termos de complementação destas transferências, com o agravante, ainda, da má gestão estadual, que resultou em perda de matrículas da rede estadual, ao longo do tempo, contribuindo para dificultar ainda mais o financiamento do seu sistema.

Fomentando e reforçando essa compreensão de um modelo de governo estadual, que também se estende a vários municípios, de compromisso maior com os ditames do capital, seguindo as orientações dos organismos internacionais que representam as forças do mercado e adotando arrochos às políticas sociais, Lira (2016) analisa que:

A ideologia neoliberal que orienta os governos no sentido de racionalização dos recursos atrelada à política de Fundos para o financiamento da educação, estimula os gestores públicos a não acrescentarem quantias maiores do que aquelas determinadas constitucionalmente no setor, aplicando sempre o mínimo legal. Muitas vezes nem isso, como ocorreu em Alagoas (com a conivência da Assembleia Legislativa que ignorou, por exemplo, o parecer do Tribunal de Contas Estadual relativo a não aplicação mínima dos 25% constitucionais em educação no ano de 2011, aprovando as contas do governo Teotonio Vilela). Na ausência de um fundo sustentável para o pagamento dos aposentados, o mecanismo do FUNDEB, criado para ser usado na MDE e na consolidação de uma política de valorização dos professores em exercício perde muito da sua eficácia (LIRA, 2016, p. 293-294).

Desse modo, é possível compreender que a política externa também repercute nas administrações subnacionais, conduzindo a gestão administrativa e de pessoal, conseqüentemente, dando o tom da condução das políticas educacionais, tanto nos contextos de sua produção quanto de sua prática, com forte repercussão nos resultados. Lira (2016) faz essa relação em sua análise do Governo Teotonio Vilela (2007-2014), que esteve à frente da administração do Estado nos primeiros oito anos da vigência do Fundeb. Além da inclinação ideológica da gestão (PSDB) aos pressupostos do neoliberalismo, também se ajustava aos interesses oligárquicos da monocultura do açúcar, de modo que a gestão não centrou em resolver a situação financeira do Estado, nem focou em ampliar os investimentos em educação ou mesmo melhor gerenciar os recursos do Fundeb, sendo recorrente a distribuição dos recursos remanescentes do fundo, ao invés da estruturação das carreiras docentes, optando pelo mecanismo de contenção da folha salarial em moldes fiscais conservadores e primando pela velha política de favorecimento aos interesses dominantes. Nós estendemos essa concepção também ao governo seguinte, que, embora com um viés mais de terceira via, avançou pouco na condução do Estado e de suas políticas educacionais numa perspectiva mais democrática, de valorização profissional e de esforços para concentrar mais investimentos no gasto-aluno e na melhoria educacional.

Quanto aos aspectos relativos ao financiamento da educação infantil, para compreender as demandas financeiras que focassem no cumprimento da Meta 1 do PNE/PEE e na efetivação de um atendimento com qualidade e equidade no estado, é preciso considerar que nessa etapa o financiamento tem um peso ainda maior. Para tanto, é fundamental discutir os fatores que mais impactam no gasto por aluno, uma vez que está diretamente relacionado aos salários dos profissionais da educação, jornada diária de atendimento, número de crianças por turma e relação adulto-criança, sem contar os insumos materiais e estruturais para o funcionamento das instituições e garantia ao acesso e à permanência. Assim, os custos de manutenção para a EI, em especial das creches, tendem a ser bem maiores que de outras etapas, pois há a prevalência de jornada integral que demanda a contratação de pelo menos dois professores por turma, além de outros profissionais de apoio, considerando ainda que a relação de crianças/adulto na faixa etária de 0 a 3 deve ser relativamente pequena para que se possa assegurar educação e cuidado de qualidade, implicando, ainda, em maiores custos com alimentação, água, eletricidade, material de higiene e limpeza, material didático de variados tipos, brinquedos, parques infantis, entre outros insumos que indicam, claramente, gastos unitários maiores do que os ensinos fundamental e médio.

Em seguida, apresentamos uma tabela (17) retratada na Nota Técnica da Fineduca (2021), a qual apresenta a estimativa de gastos com EI no Brasil, para visualizarmos esse indicador em Alagoas em comparação com os demais estados brasileiros.

Tabela 17 – Estimativa de gasto com educação infantil das redes municipais de educação básica, com base nos recursos disponíveis por aluno por UF, Brasil – 2019

UF	Recursos por matrícula (R\$)	Número de matrículas	Estimativa de gastos (em milhões R\$)
AC	5.111	37.238	190,3
AL	4.285	101.145	433,4
AM	4.956	139.714	692,5
AP	5.206	22.806	118,7
BA	5.279	410.441	2.166,9
CE	5.328	314.151	1.673,7
DF	9.081	46.331	420,7
ES	4.789	162.480	778,1
GO	6.860	186.415	1.278,7
MA	4.571	287.264	1.313,1
MG	7.234	577.966	4.181,3
MS	7.243	112.824	817,2
MT	7.141	151.830	1.084,3
PA	4.541	279.786	1.270,6
PB	5.354	112.209	600,7
PE	5.702	205.832	1.173,6
PI	4.778	123.411	589,7
PR	7.749	390.951	3.029,3
RJ	6.871	391.024	2.686,7
RN	5.669	109.725	622,0
RO	6.694	40.808	273,2
RR	7.102	24.161	171,6
RS	9.175	306.298	2.810,3
SC	7.955	315.520	2.510,1
SE	6.345	60.398	383,2
SP	10.879	1.483.605	16.140,2
TO	6.707	57.335	384,5
Total		6.451.668	47.794,7
% do Pib			0,66%

Fonte: Nota Técnica da Fineduca (2021).

Segundo a Nota Técnica (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO, 2021), a referência principal para essa estimativa é a Receita Potencial mínima vinculada à educação básica (RPEb), que é calculada a partir do Simulador Fundeb e indica o potencial de recursos que cada ente federado possui para aplicar em educação⁵⁴.

⁵⁴ Sua composição é a seguinte: RPEb = [Receita Líquida de Impostos x 25% - receitas destinadas ao Fundeb + receitas recebidas do Fundeb + Salário Educação (quota municipal/estadual) + complementação da União ao Fundeb - VAAF + receitas de programas (PNAE+PNATE+PPDE)].

A nota também esclarece que, embora seja uma estimativa bastante aproximada, ela “[...] oferece uma primeira imagem aproximada das despesas com Educação Infantil no Brasil indicando um valor próximo a R\$ 48 bilhões, cerca de 0,7% do PIB, ou 13% do gasto público total estimado em 5% do PIB, pelo INEP” (ASSOCIAÇÃO..., 2021, p. 36).

Olhando para os valores correspondentes ao estado de Alagoas, podemos perceber que a estimativa de gastos é muito pequena, comparada a outros estados da federação, chegando a ser maior apenas que o estado de Sergipe no Nordeste, e que os estados do Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins e ao Distrito Federal.

Em relação aos programas de assistência técnica e financeira da União para com os estados e municípios, damos aqui destaque ao Proinfância, uma vez que se trata de um programa de grande impacto para a ampliação da oferta de novas vagas e de melhorias na infraestrutura e pela sua configuração enquanto programa de assistência voluntária, cujo repasse de recursos depende da adesão dos municípios. Os programas de assistência legal, que possuem transferência direta, são abordados na subseção seguinte.

Sobre o Proinfância, já fizemos referência anteriormente, destacando o impacto no incremento de matrículas e melhorias da infraestrutura. Aqui, focamos na efetivação do programa no âmbito do estado alagoano.

De acordo com dados do Simec de 2018, apresentados na pesquisa desenvolvida por Siqueira (2019), Alagoas contemplava 169 termos de adesão de obras do Proinfância assinados com o FNDE por 85 municípios, representando um percentual de 83% dos municípios do estado.

Segundo Siqueira (2019), na fase inicial do programa, Pré-PAC, entre os anos 2007 e 2010, apenas 23 municípios alagoanos teriam aderido ao programa, havendo a limitação de uma unidade por município. Na fase posterior, entre 2011 e 2017, já com o PAC, e após maior flexibilização das exigências, percebe-se um movimento maior de adesões, chegando a mais 62 municípios, conforme apresentado no quadro 12, logo abaixo. É possível perceber uma prevalência de obras do Tipo B, que, segundo a autora, pode ser justificado pela capacidade de atendimento (120 crianças em período integral e 240 no parcial) em comparação com o Tipo C (60 crianças integral e 120 parcial).

Quadros 12 e 13 – Unidades do Proinfância em Alagoas por tipologias e situação da obra (2018)

Tipologia	Nº	Situação da obra	Numero de obras
Tipo B	56	Concluídas	58
MI B	35	Contratação	02
Projeto 1 Convencional	21	Reformulação	11
Tipo C	20	Em execução	43
MI C	17	Inacabada	05
Projeto 2 Convencional	16	Em licitação	14
Projeto Tipo B - Bloco Estrutural	3	Obras canceladas	07
Tipo B (Projeto Novo)	1	Paralisadas	11
Total	169	Planejamento pelo proponente	11
		Não há informação no Sistema	07
		Total	169

Fonte: Siqueira, P. (2019).

O quadro 13 aponta uma variedade de situação das obras, sendo que menos da metade se encontram totalmente concluídas (58), conseqüentemente com capacidade real para garantir novos atendimentos e impactar na ampliação na oferta.

Quadro 14 – Número de adesões e municípios por mesorregião contemplados pelo programa em Alagoas até 2018

Municípios do Sertão	Adesões	Municípios do Leste	Adesões	Municípios do Agreste	Adesões
1. Água Branca	1	1. Anadia	1	1. Arapiraca	8
2. Batalha	1	2. Atalaia	3	2. Cacimbinhas	1
3. Belo Monte	1	3. Barra de Santo Antônio	1	3. Campo Grande	1
4. Canapi	1	4. Barra de São Miguel	1	4. Coité do Nóia	1
5. Carneiros	1	5. Boca da Mata	2	5. Craibas	1
6. Delmiro Gouveia	4	6. Branquinha	1	6. Estrela de Alagoas	1
7. Inhapi	1	7. Cajueiro	1	7. Feira Grande	2
8. Jaramataia	1	8. Campestre	1	8. Girau do Ponciano	2
9. Major Isidoro	1	9. Campo Alegre	5	9. Igaci	2
10. Maravilha	1	10. Capela	1	10. Lagoa da Canoa	1
11. Mata Grande	1	11. Chã Preta	1	11. Limoeiro de Anadia	2
12. Monteirópolis	1	12. Colônia Leopoldina	3	12. Olho d'Água Grande	1
13. Olho d'Água das Flores	2	13. Coruripe	3	13. Palmeira dos Índios	3
14. Olho d'Água do Casado	1	14. Flexeiras	1	14. Paulo Jacinto	1
15. Olivença	1	15. Iateguara	1	15. Quebrangulo	1

16. Ouro Branco	1	16. Igreja Nova	1	16. São Sebastião	1
17. Pão de Açúcar	2	17. Jacuípe	1	17. Tanque d'Arca	2
18. Pariconha	1	18. Japaratinga	1	18. Taquarana	1
19. Piranhas	2	19. Jequiá da Praia	1	19. Traipu	2
20. Poço das Trincheiras	1	20. Junqueiro	1	Total de adesões	34
21. Santana do Ipanema	2	21. Maceió	25		
22. São José da Tapera	1	22. Maragogi	1		
23. Senador Rui Palmeira	1	23. Marechal Deodoro	5		
Total de adesões	30	24. Matriz de Camaragibe	2		
		25. Messias	1		
		26. Murici	3		
		27. Novo Lino	1		
		28. Paripueira	1		
		29. Passo de Camaragibe	1		
		30. Penedo	4		
		31. Piaçabuçu	1		
		32. Pilar	3		
		33. Porto Calvo	2		
		34. Porto Real do Colégio	1		
		35. Rio Largo	5		
		36. Roteiro	1		
		37. São José da Laje	2		
		38. São Luís do Quitunde	2		
		39. São Miguel dos Campos	4		
		40. Satuba	1		
		41. Teotônio Vilela	3		
		42. União dos Palmares	3		
		43. Viçosa	2		
		Total de adesões	105		

Fonte: Siqueira, P. (2019).

Percebe-se que na Mesorregião do Sertão, até 2018, um total de 23 municípios foram contemplados com obras do Proinfância, somando 30 unidades no total. Destes, o que obteve maior quantitativo foi o município de Delmiro Gouveia, contemplado com quatro unidades. Na mesorregião do Leste Alagoano, 43 municípios realizaram adesão ao programa, alcançando 105 novos prédios. A maioria dos municípios obteve uma quantidade de obras que varia de 1 a 5 unidades, com exceção para a capital do estado, Maceió, que obteve um total de 25 novas unidades. A Mesorregião do Agreste contou com 19 adesões, somando 34 novas unidades, sendo que destas, oito encontram-se no município de Arapiraca, o maior da mesorregião e o segundo maior do estado em termos populacionais.

Apesar da maioria das obras ainda não estar concluída, o efeito já é sentido no que se refere à ampliação da oferta. A análise dos dados de matrículas da última década, 2010 a 2020 revela um crescimento substancial no número de matrículas. Conforme o Censo Escolar, em 2010, Alagoas apresentou 17.632 matrículas em creche e 99.372 em pré-escola. Em 2020, o quantitativo de matrículas em creche foi de 47.029 e da pré-escola, 124.734, um incremento de 29.397 novas matrículas em creche e 25.362 na pré-escola. Evidentemente que outros fatores também contribuíram para esse crescimento, mas é fato que a ampliação da rede física é definidora para que a ampliação da oferta possa ocorrer.

Tabela 18 - Crescimento da matrícula em creche e pré-escola em Alagoas entre 2010 e 2020

Ano	Nº de matrículas na creche	Nº de matrículas na pré-escola	Nº total de matrículas na Educação Infantil
2010	17.632	81.740	99.372
2020	47.029	77.705	124.734
% de crescimento	+166,7%	- 4.9%	+25.5%

Fonte: Censo Escolar/MEC/Inep (2020).

Em termos percentuais, os dados indicados pela tabela comprovam o aumento nas matrículas da EI no estado de Alagoas, que cresceram 25,5% de 2010 a 2020, contabilizando 124.734 crianças atendidas, em decorrência do aumento das matrículas em creche pela implantação do Proinfância no estado, posto que, conforme Siqueira (2019, p. 82), “[...] é possível afirmar que uma das contribuições do Proinfância à educação infantil dos municípios alagoanos foi a ampliação do acesso das crianças em idade de creche, pois seu projeto arquitetônico contempla espaços específicos para berçários”.

Considerando as obras que se encontram em fase de execução e aquelas que estão em algum estágio de tramitação, a perspectiva é que nos próximos anos se criem pelo menos 10 mil novas vagas, que, somadas àquelas decorrentes do Programa Cria do governo estadual, amplie significativamente a oferta de educação infantil no estado; embora outros fatores impliquem também na constituição e efetivação dessa oferta.

6.2 A educação infantil na realidade de três municípios alagoanos: aproximações e contraposições

Para nos aproximarmos mais do cenário da educação infantil em Alagoas, buscamos analisar três municípios com diferentes dimensões, localização geográfica, condições socioeconômicas e sociais, de modo a selecionar um universo diversificado quanto à realidade dessa etapa de educação infantil no estado. Na representação, temos um município de cada uma das três mesorregiões em que o estado está dividido, sendo o mais populoso, um outro com população mediana e um terceiro, sendo um dos menos populosos do estado. Os três municípios, ainda, possuem IDH considerados alto, médio e baixo, respectivamente.

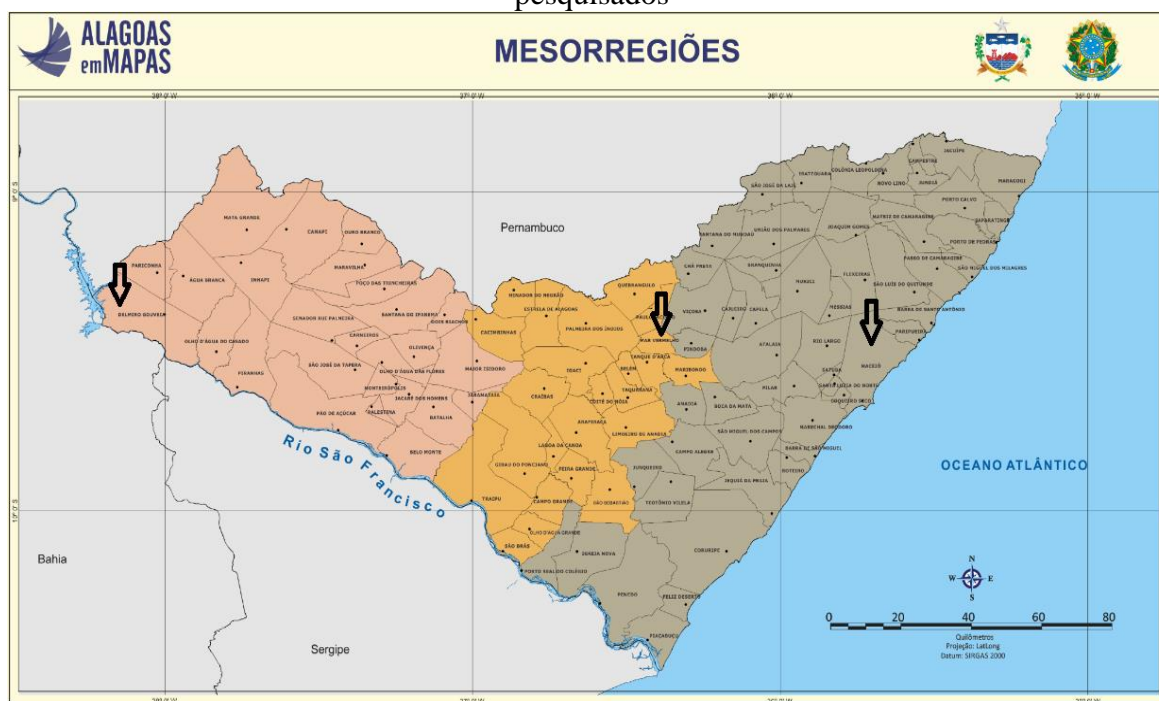
A Mesorregião do Leste Alagoano engloba seis microrregiões: Litoral Norte Alagoano, Maceió, Mata Alagoana, Penedo, São Miguel dos Campos e Serrana dos Quilombo. Com 52 municípios, é a mesorregião mais habitada, ocupando 13,2 mil km² ou 47,7% do território do estado. Além de ser a mais extensa, também se apresenta como a mais importante economicamente, pela presença da capital, Maceió, e da Zona da Mata, que chama atenção, principalmente, pela flora e fauna da Mata Atlântica e por concentrar a produção canavieira do estado. Há um intenso turismo por causa de suas belíssimas praias e nela também estão o Porto do Jaraguá e o Aeroporto Internacional Zumbi dos Palmares. Além do turismo, o comércio e a indústria fortalecem a economia da região.

A Mesorregião do Agreste Alagoano abrange três microrregiões: Arapiraca, Palmeira dos Índios e Traipu, englobando 24 municípios e uma área de 5,8 mil km², correspondendo a 20,8% do estado. Caracteriza-se como uma região de transição, sendo a menor em extensão e a segunda mais populosa. Localizada na parte mais central do estado, limita-se com o Sertão a oeste e a Mata Atlântica a leste. O município de Arapiraca é o principal polo dinâmico desta mesorregião, sendo também a cidade mais desenvolvida do interior alagoano. Em seus municípios, predominam culturas de feijão, fumo, amendoim, mandioca, milho, caju, algodão e cana-de-açúcar. Neles, são encontrados também minerais como: amianto, argila, calcário e ferro.

A Mesorregião do Sertão Alagoano, por sua vez, divide-se em quatro microrregiões: Alagoana do Sertão do São Francisco, Batalha, Santana do Ipanema e Serrana do Sertão Alagoano, com 26 municípios em um território de 8,8 mil km², o que equivale a 31,6% do estado. É a mesorregião menos populosa e com menor desenvolvimento econômico. Com uma vegetação de Caatinga predominante, a economia desta mesorregião está baseada,

principalmente, na pecuária, desenvolvendo a criação de caprinos e bovinos, além da cultura do cultivo de feijão e mandioca. A figura 4 traz o mapa com a divisão das mesorregiões.

Figura 4 – Mapa de Alagoas dividido em mesorregiões com a indicação dos municípios pesquisados



Fonte: IBGE (2015). Seplag (2017).

Legenda	
 Leste Alagoano	52 Municípios
 Agreste Alagoano	24 Municípios
 Sertão Alagoano	26 Municípios

A seguir, apresentamos um quadro (15) com alguns aspectos comparativos sobre os municípios pesquisados, evidenciando a diversidade e desigualdades existentes no âmbito de um mesmo estado, apesar de sua área geográfica ser a segunda menor do país.

Quadro 15 – População e indicadores sociais e regionais por município

CARACTERÍSTICAS	MUNICÍPIO A (MACEIÓ)	MUNICÍPIO B (DELMIRO GOUVEIA)	MUNICÍPIO C (MAR VERMELHO)
Área territorial	509,552 km ²	628,545 km ²	91,741 km ²
População residente	932.748 pessoas (2010) 1.025.320 (estimativa 2020)	48.096 pessoas (2010) 52.262 (estimativa 2020)	3.652 pessoas (2010) 3.494 (estimativa 2020)
Ordenação no estado	1º	10º	101º
Densidade demográfica - 2010	1.854,10 hab./km ²	79,13 hab./km ²	39,23 hab./km ²
População de 0 a 5 anos – 2010	0 a 3 anos = 56.682 4 e 5 anos = 30.574	0 a 3 anos = 3.598 4 e 5 anos = 1.636	0 a 3 anos = 221 4 e 5 anos = 127
Percentual	9,3%	10,9%	9,5%
Taxa de escolarização (6 a 14 anos) – 2010	95,0 %	96,1%	97,8%
Ordenação no estado	74º	56º	6º

Taxa de analfabetismo (15 anos ou mais) – 2010	11,9%	23,4%	30%
Ordenação no estado	102°	94°	72°
IDHM - 2010	0,721 – Alto	0,612 – Médio	0,577 – Baixo
Ordenação no estado	1°	11°	31°
PIB per capita - 2018	22.126,34 R\$	10.039,86 R\$	10.388,51 R\$
Ordenação no estado	9°	61°	58°
Mortalidade Infantil – 2017	12,18 x 1000	14,60 x 1000	27,78 x 1000
Ordenação no estado	45°	55°	4°
Mesorregião	Leste Alagoano	Sertão Alagoano	Agreste Alagoano
Microrregião	Maceió	Alagoana do Sertão do São Francisco	Palmeira dos Índios

Fonte: elaborado pela autora (2020) com base nos dados do IBGE (2010).

Vislumbrando representar ainda mais cada um dos municípios investigados, traçamos, brevemente, algumas características de suas formações histórica, geográfica e socioeconômica:

- O município de Maceió⁵⁵

O primeiro núcleo urbano da futura Maceió surgiu no início do século 16 a partir do Engenho Maçayó, nome de origem tupi que significa “o que tapa o alagadiço”, e que dá origem à denominação Maceió. No livro *Interpretação da Província*, Dirceu Lindoso (2005 *apud* TICIANELI, 2015, não paginado) avalia que o desenvolvimento da cidade se deu por ser “o caminho que ligava as terras úberes do vale do Mundaú, por meio da lagoa do Norte, ao porto natural de Jaraguá”. Até meados do século 18, Maceió não passava de um pequeno povoado pertencente ao engenho de açúcar. A povoação possuía uma capelinha sob a invocação de Nossa Senhora dos Prazeres.

No começo do século 19, ainda que não passasse de uma pequena vila, apresentando um conjunto de ruelas e habitações rústicas, já era um centro comercial de certa notoriedade, servindo de empório a uma vasta zona agrícola, com diversos núcleos açucareiros marginais. Com a abertura dos portos por D. João VI, em 1808, em pouco tempo cresceu o movimento portuário em Jaraguá, abrindo o caminho para a povoação de Maceió ganhar *status* de vila, e, em 5 de dezembro de 1815, foi desmembrada da vila das Alagoas (atual Marechal Deodoro). Com a emancipação política de Alagoas, em 1817, e a prosperidade da vila de Maceió, graças ao seu porto, cresceram os indicativos de transferência da capital da província da vila das

⁵⁵ Fontes: IBGE: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/maceio/pesquisa/23/25124>; História de Alagoas por Edberto Ticianeli <https://www.historiadealagoas.com.br/maceio-e-os-primeiros-anos-de-sua-historia.html>; <https://pt.wikipedia.org/wiki/Macei%C3%B3>; Secult/AL: <http://www.cultura.al.gov.br/municipios/historico-dos-municipios/historico-do-municipio-de-maceio>.

Alagoas para Maceió, fato que ocorreu em 16 de dezembro de 1839, depois de acirrados conflitos e resistência entre populares das duas vilas. A partir de então, Maceió deu início a uma nova fase no comércio e, posteriormente, na indústria, consolidando seu desenvolvimento administrativo e político no estado.

Assim, Maceió, capital do estado de Alagoas, ocupa uma área de 509,5 km². É o município mais populoso de Alagoas e sua população em 2020, estimada pelo IBGE, era de 1.025.320 habitantes, sendo a décima quarta capital brasileira a ultrapassar a marca de um milhão de habitantes residentes e a quinta do Nordeste. Com uma taxa de urbanização da ordem de 99,75%, possui IDH de 0,735, considerado alto pelo Pnud, classificando-se em primeiro lugar do estado. Integra, com outros dez municípios alagoanos, a Região Metropolitana de Maceió, totalizando cerca de 1,3 milhão de habitantes em 2015, constituindo-se na maior aglomeração urbana de Alagoas, a 6^a maior do Nordeste e a 23^a de todo o país.

Maceió encontra-se na Mesorregião denominada Leste Alagoano, junto com mais 51 municípios. Faz divisa com cidades como São Luís do Quitunde, Paripueira, Barra de Santo Antônio, Flexeiras, Messias, Rio Largo, Satuba, Santa Luzia do Norte, Coqueiro Seco e Marechal Deodoro, às quais é ligada pelas BR-101, BR-104, BR-316 e AL-101. Maceió é a principal cidade do estado e, atualmente, vive um intenso crescimento econômico e de infraestrutura, sendo uma cidade considerada capital regional A, segundo a hierarquia urbana do Brasil. É o maior produtor brasileiro de sal-gema e possui um importante polo cloroquímico. Fica no município a maior indústria produtora de clorossoda da América Latina. Seu setor industrial diversificado, além das indústrias químicas, é composto de indústrias açucareiras e de álcool, de cimento e alimentícias. Embora pouco extensas, ainda existem plantações de cana-de-açúcar na área rural do município. Há também produção de cocos e de frutas, como caju, manga e jaca, pecuária e extração de gás natural e petróleo. Possui o maior Produto Interno Bruto do estado, 9.143.488.000 reais: o 40^o maior do Brasil. Maceió é o mais importante centro comercial do estado de Alagoas. O porto de Jaraguá, que fica na cidade, serve de escoadouro para a produção agrícola e mineral da região desde o século 17.

Por suas belas praias, é conhecida como “Paraíso das Águas” e também é considerada como o “Caribe Brasileiro”, devido às suas belezas naturais, que atraem turistas de todo o mundo, tendo nessa área uma das suas principais fontes econômicas. É banhada pela lagoa Mundaú, a terceira em tamanho do Brasil, e o oceano Atlântico, sendo protegida por um longo banco de corais que resultam em belas e tranquilas praias (Pontal da Barra, Pajuçara, Ponta Verde, Jatiúca, Cruz das Almas, Guaxuma, Garça Torta, Riacho Doce e Ipioca), além das piscinas naturais da Pajuçara. A cidade de Maceió tem uma cultura marcante, representada

principalmente pelo seu rico folclore, artistas, escritores e músicos conhecidos nacional e internacionalmente. Dentre as manifestações folclóricas, há os folguedos, tais como: Caboclinho, Cavalhada, Chegança, Coco Alagoano, Festa de Reis, Guerreiro, Pastoril, Reisado, Quilombo, Zabumba e, também, o artesanato representado pelo filé e pela cerâmica, que encanta a todos por sua criatividade, originalidade e beleza. Conta também com importantes monumentos históricos, museus, mirantes, memoriais e teatros. O Aeroporto Internacional Zumbi dos Palmares, localizado na Região Metropolitana de Maceió, é um dos maiores aeroportos do Nordeste e liga a capital, pela malha aérea, ao restante do país e a vários países das Américas e Europa.

Quanto aos aspectos educacionais, a cidade de Maceió tem o maior sistema de ensino básico e superior do estado, público e privado. Conta com 455 estabelecimentos de ensino fundamental, 548 unidades de educação infantil e 150 escolas de nível médio. Ao total, são 175.087 matrículas e 9.455 docentes registrados na educação básica. Os dados são do Censo Escolar 2019. A taxa de analfabetismo, indicada pelo último Censo Demográfico do IBGE (2010), registrou o percentual de 11,9% na população com 15 anos ou mais, sendo o menor percentual do estado (posição 102^o), e taxa de escolarização da população de 6 a 14 anos chega a 95% dessa população, o que corresponde à posição 74^a em comparado aos demais municípios alagoanos. Tomando por base o relatório do Ideb de 2017, Maceió obteve média 5,0 nos anos iniciais e 3,8 nos anos finais do ensino fundamental. Entre as muitas instituições de ensino superior, podem-se destacar: a Universidade Federal de Alagoas, Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas e a Universidade Estadual de Alagoas. Também o Instituto Federal de Alagoas, que, além de cursos técnicos de nível médio, oferta cursos de nível superior. O município ainda possui universidades particulares de grande reputação, como o Centro Universitário Cesmac e o Centro Universitário Tiradentes (Unit).

- O Município de Delmiro Gouveia⁵⁶

Delmiro Gouveia está localizado a 301 km da capital alagoana e encontra-se situado na Mesorregião Geográfica do Sertão Alagoano, integrando à Microrregião Alagoana do Sertão do São Francisco, denominação decorrente de serem municípios banhados pelo rio São

⁵⁶ Fontes: IBGE: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/delmiro-gouveia/pesquisa/23/25124>; História de Alagoas por Edberto Ticianeli: <https://www.historiadealagoas.com.br/>; [https://pt.wikipedia.org/wiki/Delmiro_Gouveia_\(Alagoas\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Delmiro_Gouveia_(Alagoas)); Secult/AL: <http://www.cultura.al.gov.br/municipios/historico-dos-municipios/historico-do-municipio-de-delmiro-gouveia>; Rocha (2012).

Francisco. Delmiro Gouveia situa-se em um ponto estratégico no extremo oeste do estado, fazendo fronteira com os estados de Pernambuco, Bahia e Sergipe, juntamente com os municípios de Pariconha, Água Branca e Olho d'Água do Casado, em Alagoas. O município é um dos centros econômicos mais importantes do Sertão alagoano.

O município de Delmiro Gouveia tem suas origens com a chegada ao território de três irmãos da família Vieira Sandes no ano de 1769. No início, o lugar era conhecido como Pedra devido à quantidade de enormes pedras existentes em toda a zona e era pertencente ao município de Água Branca. No lugarejo, foi erguida uma estação da Ferrovia Paulo Afonso, estrada de ferro construída por ordem do imperador D. Pedro II após sua passagem pelo local em viagem pela província de Alagoas, ao visitar, em 1859, a cachoeira de Paulo Afonso.

Em 1903, chegou à região, fugindo do Recife por desentendimentos políticos, o comerciante Delmiro Augusto da Cruz Gouveia. Estabeleceu-se na localidade com a comercialização de couro e peles de bovinos e caprinos. Mais tarde, a partir de 1910, contruiu uma fábrica de linhas, com o nome de Companhia Agro Fabril Mercantil, e, em seu entorno, uma vila operária com 258 casas. Paralelamente, encantado com o potencial da cachoeira de Paulo Afonso, construiu a primeira hidroelétrica da América Latina, conhecida como Usina de Angiquinho, dotando o lugarejo (que antes não passava de meia dúzia de casebres) de luz elétrica e água canalizada em um sistema que nem mesmo Recife possuía na época, além de escolas para adultos e crianças, cinema, entre outros serviços ofertados à população, apresentando ao Sertão também os primeiros automóveis e as primeiras estradas para as capitais e centros comerciais mais próximos. Nesse época, o lugarejo foi elevado a vila e passou a ser conhecida como Vila da Pedra. Contava com cerca de seis mil habitantes, de modos e hábitos civilizados, tais quais os europeus, impostos pela linha dura do coronel Delmiro Gouveia⁵⁷, como ficou conhecido. Um grande visionário e empreendedor que, em poucos anos, transformou um áspero pedaço de Sertão, de gente simples e hábitos rudes, em um complexo industrial e civilizado, conhecendo o progresso e o desenvolvimento como em nenhum outro lugar do Nordeste. Delmiro Gouveia foi assassinado em 1917; um crime de mando até hoje não esclarecido.

⁵⁷ A história do coronel Delmiro Gouveia é reconhecida nacional e internacionalmente, tendo sido objeto de pesquisas, publicações e outras produções de diversos pesquisadores, estudiosos e admiradores da sua obra, o que tem rendido um vasto referencial bibliográfico. Um personagem bastante controverso de ações visionárias e arrojadas e extremamente rígidas no controle e disciplinamento de seus subordinados. Existem mais de uma centena de publicações sobre Delmiro Gouveia e sua obra que podem ser consultadas para maior aprofundamento da história do homem e do lugar que ele ajudou a fundar.

Em um estado de forte bases oligárquicas, de regiões dominadas pelo coronelismo rural, em Pedra, vivia-se em torno da indústria, que, apesar das intempéries enfrentadas, após a morte do seu idealizador, sobreviveu por mais de cem anos, passando, a partir dos anos 1990, para o ramo têxtil e sendo a principal fonte de renda da cidade até 2016, quando fechou definitivamente.

Nos tempos do Coronel Delmiro, todos eram obrigados a frequentar a escola, de crianças a adultos, tanto para qualificação para operar o maquinário da indústria quanto para a aquisição dos hábitos “civilizados” impostos. Pesquisas recentes, como a de Edvaldo Nascimento (2012), têm apontado que todas as crianças da vila da Pedra frequentavam a escola e aos adultos também eram ofertados cursos noturnos de alfabetização e profissionalizantes para as mulheres.

Graças ao importante crescimento populacional, devido ao processo de industrialização, no ano de 1952, o povoado foi elevado à categoria de cidade, proclamando-se município independente e desvinculando-se definitivamente do município de Água Branca em 14 de fevereiro de 1954. Com a emancipação, passou a ser denominado de município de Delmiro Gouveia, em homenagem à figura do seu fundador e impulsionador da industrialização e da captação hidrelétrica do Nordeste.

A localidade cujas condições, nas décadas iniciais do século 20, colocavam-lhe num patamar igual, quiçá, superior à capital do estado, em termos de educação e qualidade de vida (ressalvando-se suas especificidades), com o fim do projeto industrial, nos moldes em que foi originalmente traçado, e com o advento da municipalidade, foi declinando em seu desenvolvimento socioeconômico e alimentando indicadores sociais consideravelmente baixos. Atualmente, o município possui 12.555 matrículas na educação básica, distribuídas em 58 estabelecimentos de educação infantil, 33 de ensino fundamental e 7 de ensino médio, onde atuam 637 docentes, de acordo com os dados do Censo Escolar 2021. A taxa de escolarização da população de 6 a 14 anos é de 96,1% e de analfabetismo, entre a população de 15 anos ou mais, chega a 23,4% (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010), taxas essas que alocam o município nas posições 56º e 94º, respectivamente, comparando-o com os demais 102 municípios de Alagoas. O Ideb municipal de 2021 registrou média 5,0 nos anos iniciais e 4,7 nos anos finais do ensino fundamental. O município sedia um campus da Ufal, o Campus do Sertão, desde 2010, onde oferta seis cursos de nível superior, sendo quatro licenciaturas e dois bacharelados, oportunizando acesso à educação superior à população de toda a região sertaneja.

- O Município de Mar Vermelho⁵⁸

O terceiro município pesquisado é o segundo menor em população do estado. Mar Vermelho encontra-se localizado na Mesorregião Geográfica do Agreste Alagoano e na Microrregião de Palmeira dos Índios. Localizado na parte central do estado, faz divisa com os municípios de Pindoba, Maribondo, Tanque d'Arca, Palmeira dos Índios, Paulo Jacinto e Viçosa, todos em território alagoano.

O município de Mar Vermelho tem sua origem ligada à história do Capitão Coutinho, um viajante que chegou à região por volta de 1800, construiu uma casa e iniciou a criação de gado e o cultivo da terra. Com a chegada de outros moradores, novas casas e uma capela foram surgindo próximas a uma lagoa, que tinha, em suas margens, muitos pés de gravatás, cujas folhas vermelhas caíam e formavam um grande “mar vermelho” na lagoa, dando origem ao nome do município.

Segundo Ticianeli (2019), o *Almanak da Província das Alagoas*, em 1873, registrou a nucleação com 25 casas, 100 habitantes e uma igreja. Em 1893, devido ao seu crescimento expressivo, o povoado foi elevado a distrito e era pertencente ao município de Anadia. O primeiro ciclo econômico do lugar foi o da cana-de-açúcar, estimando-se que em meados do século 19 era esta atividade que movimentava toda aquela região de Alagoas. Outras culturas que aparecem nos registros são café, milho, feijão, fumo-de-corda, algodão e a criação de gado. No final da década de 1950, o distrito contava com 121 prédios e 444 habitantes, segundo o IBGE. Em 3 de fevereiro de 1962, através da Lei 2.431, Mar Vermelho foi desmembrado de Anadia. Segundo a professora Nilza, “[...] a emancipação política de Mar Vermelho foi um fato de ordem apenas política. Economicamente, a nova cidade não conseguiu crescer até o início dos anos 80” (TICIANELI, 2019). Outro dado encontrado diz respeito ao crescimento da pecuária local, provocando problemas econômicos e sociais devido à ampliação das pastagens, que, deixando a população sem condições de trabalho, gerou grande êxodo rural para outras localidades na busca de meios de subsistência.

Com uma população estimada em 3.494 pessoas (INSTITUTO BRASILEIRO..., 2020), Mar Vermelho se notabiliza atualmente pelo clima serrano, que lhe rendeu o epíteto de “Suíça Alagoana”. Frio e seco, é aconselhado pelos especialistas como auxiliar no tratamento das

⁵⁸ Fontes: IBGE: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/mar-vermelho/pesquisa/23/25124>; História de Alagoas por Edberto Ticianeli: <https://www.historiadealagoas.com.br/mar-vermelho-a-suica-alagoana.html>; <https://pt.wikipedia.org>; Secult/AL <http://www.cultura.al.gov.br/municipios/historico-dos-municipios/historico-do-municipio-de-mar-vermelho>.

doenças do aparelho respiratório. Destaca-se, também, a lagoa Vermelha, abençoada pelo Cristo Redentor no alto da cidade.

Em termos educacionais, registra-se a criação de uma cadeira mista de instrução primária em 25 de maio de 1896, que pode ter sido a primeira atividade educacional estatal naquele distrito. Em 1938, há registro da criação de uma escola primária na localidade. E o surgimento de dois grupos escolares nos anos 1950, ampliados para quatro em 1966. Atualmente, o município conta com duas escolas de educação infantil, três escolas de ensino fundamental e uma escola de ensino médio (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA E PESQUISA ANÍSIO TEIXEIRA, 2021), registrando 94 matrículas na educação infantil, 499 no ensino fundamental e 161 no ensino médio. O município possui uma taxa de 30% de analfabetismo na população de 15 anos ou mais de idade, ficando na 72ª colocação dentre os municípios alagoanos, embora, na população de 6 a 14 anos, a taxa de escolarização alcança 97,8%, o que o eleva para o 6º colocado nesse quesito no estado, dados do último Censo Demográfico do IBGE (2010). Quanto ao Ideb (2021), Mar Vermelho alcançou média 5,1 nos anos iniciais e 5,0 nos anos finais do ensino fundamental.

Quadro 16 – Perfil da primeira infância nos três municípios investigados

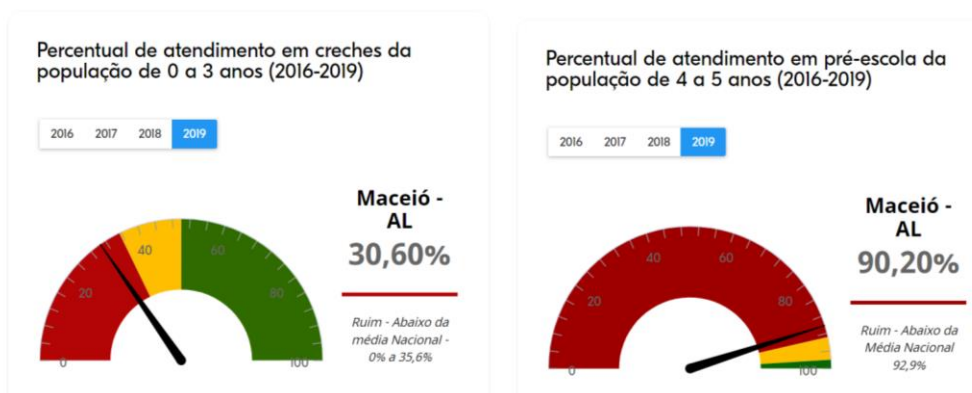
Maceió possui 78.072 crianças de 0 a 6 anos, segundo o IBGE (estimativa 2020). Na capital alagoana, o percentual de cobertura do Programa Bolsa Família com base na estimativa de famílias pobres em 2020 é de 78,01%. O que significa que 7.851 crianças de menos de 6 anos vivem em famílias pobres que não estão inseridas no Programa Bolsa Família, de acordo com as inscrições do Cadastro Único para Programas Sociais. Esse dado realça a necessidade de rever os programas de enfrentamento da pobreza no município, priorizando o atendimento de famílias que tenham crianças de menos de 6 anos.

Em relação ao atendimento na educação infantil, Maceió registra 30,6% de atendimento às crianças de até 3 anos (INSTITUTO NACIONAL..., 2020), uma oferta de creches muito abaixo, considerando a meta proposta pelo PNE, PEE e PME de 50% até 2024; e mais distante ainda da necessidade real do município, que é de 59%, de acordo com o Índice de Necessidade de Creches (INC), metodologia que permite estimar a quantidade de vagas necessárias, tendo em vista a priorização de grupos que mais precisam desse atendimento. Em 2019, ocupava o 56º lugar no estado em percentual de oferta de creche.

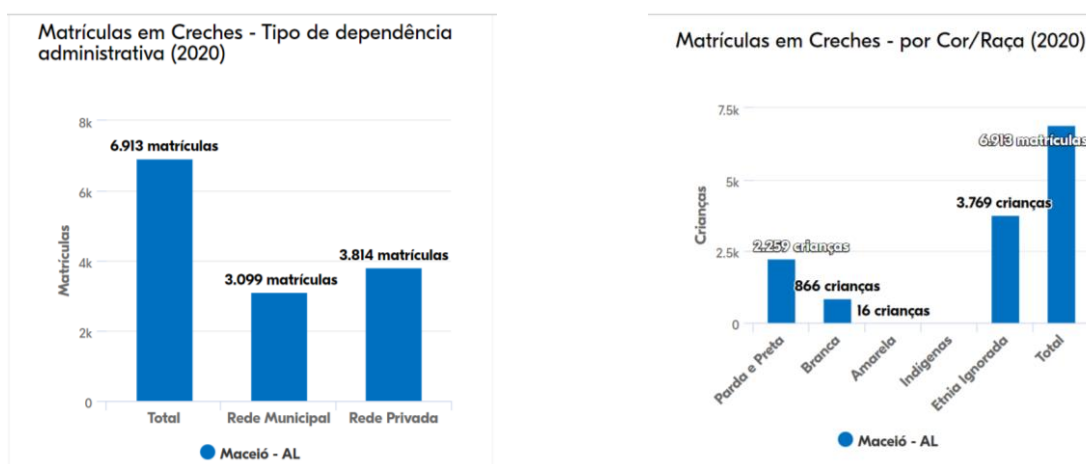
A taxa de matrículas na pré-escola também precisa melhorar. Hoje, o município atende 90,2% das crianças de 4 e 5 anos, mas vale lembrar que esta é a primeira etapa obrigatória da

educação básica e é crucial para todas as crianças por oferecer os estímulos essenciais para o seu desenvolvimento pleno no presente e nas fases futuras.

A EI de Maceió em gráficos:

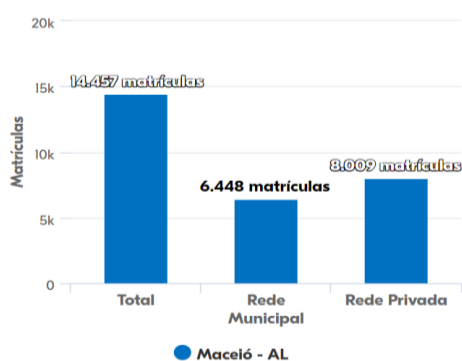


Fonte: PNAD. In: FMCSV, 2020. Disponível em: <https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/municipios/>. Acesso em: maio 2022.

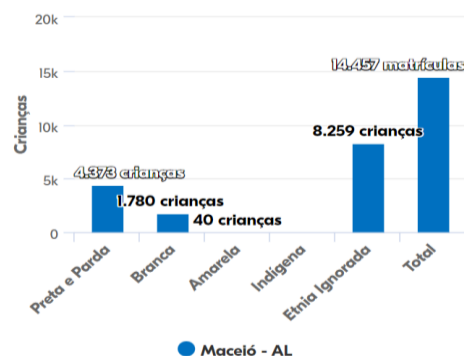


Fonte: INEP, 2020. In: FMCSV, 2020. Disponível em: <https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/municipios/>. Acesso em maio de 2022.

Matrículas em Pré-Escolas - Tipo de dependência administrativa (2020)

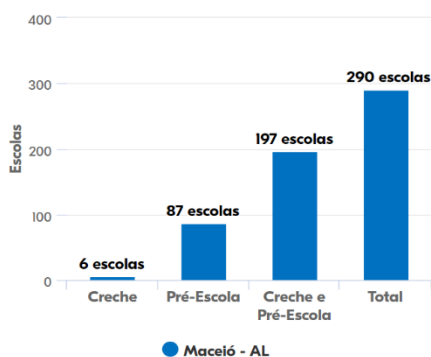


Matrículas em Pré-Escolas - por Raça/Cor (2020)

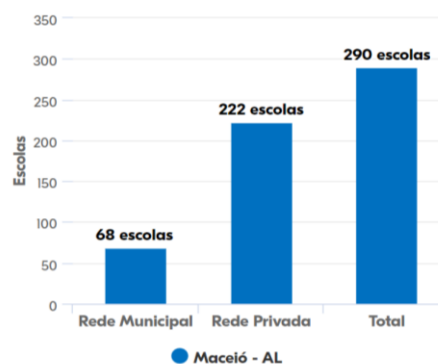


Fonte: INEP, 2020. In: FMCSV, 2020. Disponível em: <https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/municipios/>. Acesso em: maio 2022.

Estabelecimentos de Educação Infantil por Atendimento (2020)



Estabelecimentos de Educação Infantil por Dependência Administrativa (2020)



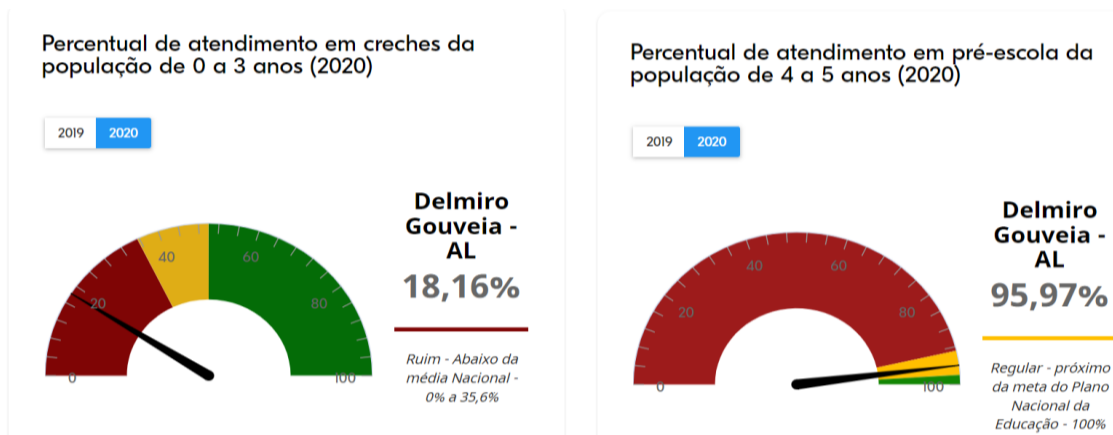
Fonte: INEP, 2020. In: FMCSV, 2020. Disponível em: <https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/municipios/>. Acesso em: maio 2022.

Delmiro Gouveia possui 4.959 crianças de 0 a 6 anos, segundo o IBGE (estimativa 2020). Nesse município, a cobertura do Programa Bolsa Família, com base na estimativa de famílias pobres em 2020, alcança o percentual de 101,18%. Crianças de menos de 6 anos que vivem em famílias pobres que não estão inseridas no Programa Bolsa Família, de acordo com as inscrições do Cadastro Único para Programas Sociais (2020), contabilizam 422 crianças.

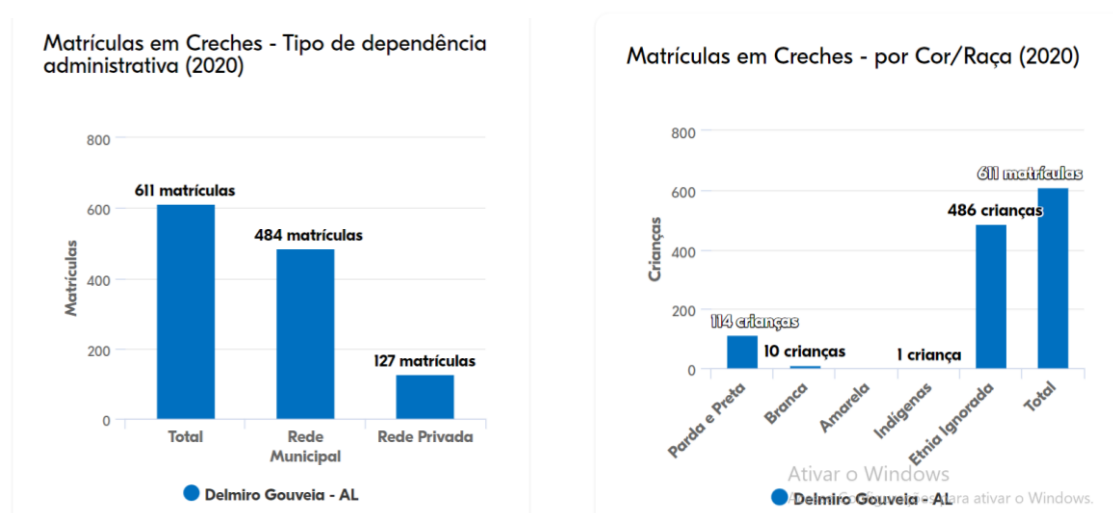
Em relação ao atendimento na educação infantil, Delmiro Gouveia registra um percentual de 18,16% de atendimento às crianças de até 3 anos (INSTITUTO NACIONAL..., 2020), uma oferta de creches extremamente baixo considerando a meta proposta pelo PNE, PEE e PME de 50% até 2024. Em 2019, o município ocupava o 28º lugar no estado em pior índice de oferta de creche. De acordo com o INC, 41,48% das crianças do município se enquadram nos critérios.

Quanto à taxa de matrículas na pré-escola, o índice é de 95,97% das crianças de 4 e 5 anos, alcançando uma melhor posição entre os demais municípios, sendo o 38º colocado entre os que possuem maior oferta.

A EI de Delmiro Gouveia em gráficos:

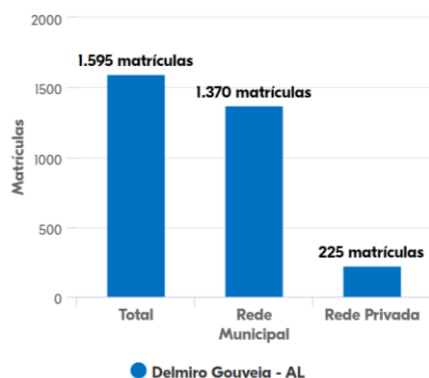


Fonte: PNAD. In: FMCSV, 2020. Disponível em: <https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/municipios/>. Acesso em: maio 2022.

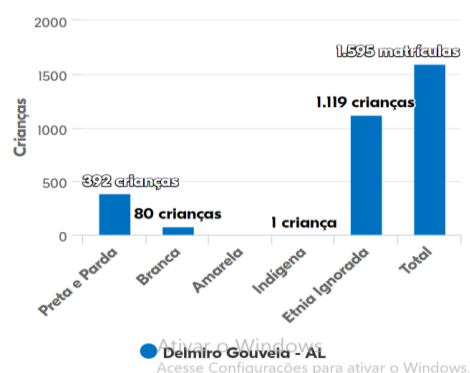


Fonte: INEP, 2020. In: FMCSV, 2020. Disponível em: <https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/municipios/>. Acesso em: maio 2022.

Matrículas em Pré-Escolas - Tipo de dependência administrativa (2020)

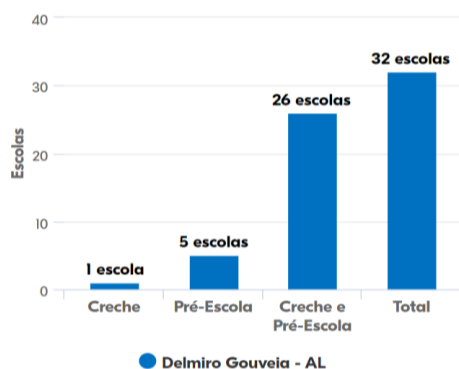


Matrículas em Pré-Escolas - por Raça/Cor (2020)

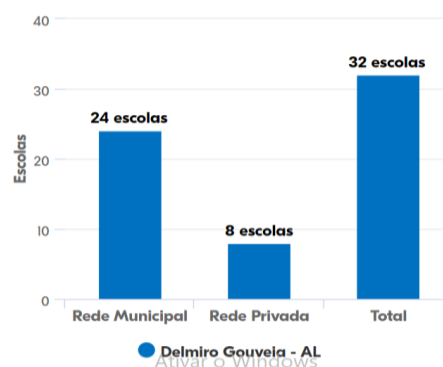


Fonte: INEP, 2020. In: FMCSV, 2020. Disponível em: <https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/municipios/>. Acesso em: maio 2022.

Estabelecimentos de Educação Infantil por Atendimento (2020)



Estabelecimentos de Educação Infantil por Dependência Administrativa (2020)



Fonte: INEP, 2020. In: FMCSV, 2020. Disponível em: <https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/municipios/>. Acesso em: maio 2022.

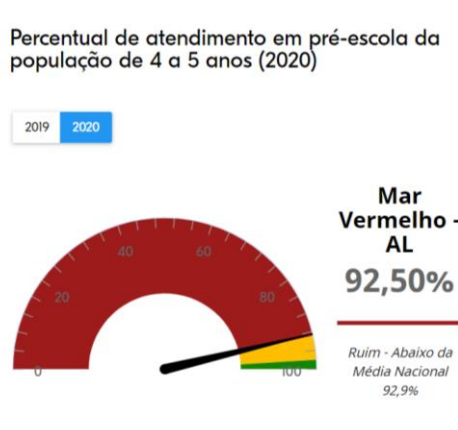
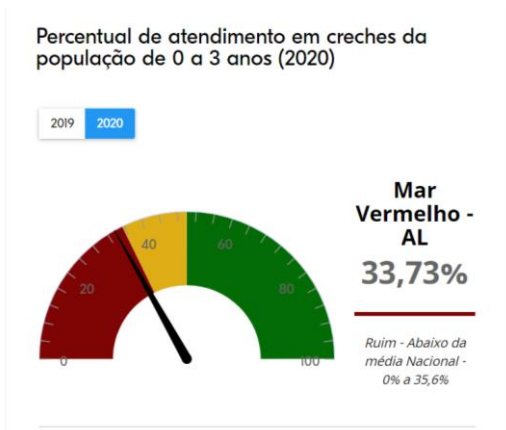
Mar Vermelho possui 271 crianças de 0 a 6 anos, segundo o IBGE (estimativa 2020). A cobertura do Programa Bolsa Família, com base na estimativa de famílias pobres em 2020, alcança o percentual de 120,39% das crianças. O município contabiliza 19 crianças de menos de 6 anos que vivem em famílias pobres que não estão inseridas no Programa Bolsa Família, de acordo com as inscrições do Cadastro Único para Programas Sociais (2020).

Em relação ao atendimento na educação infantil, Mar Vermelho registra um percentual de 33,73% de atendimento às crianças de até 3 anos (INSTITUTO NACIONAL..., 2020), classificando-se também como baixa oferta de creches, considerando a meta proposta pelo PNE, PEE e PME de 50% até 2024. Em 2019, o município ocupava o 51º lugar no estado em pior

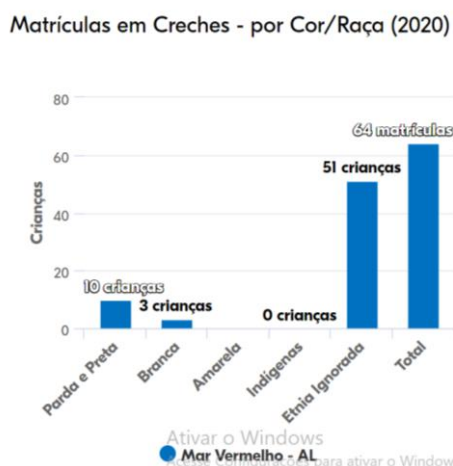
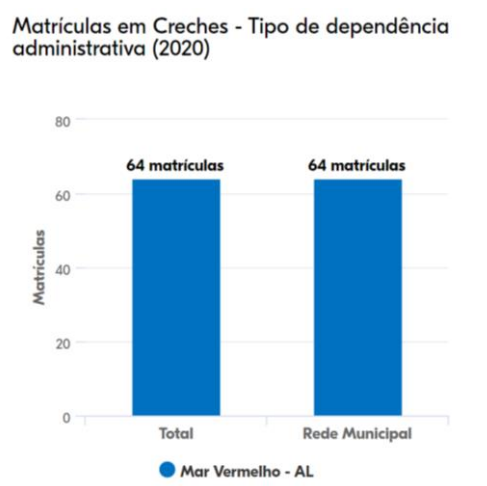
percentual de oferta de creche. De acordo com o INC, 31,10% das crianças do município se enquadram nos critérios.

Quanto à taxa de matrículas na pré-escola, o índice é de 92,50% das crianças de 4 e 5 anos, ficando atrás de 69 outros municípios entre os que possuem maior oferta.

A EI de Mar Vermelho em gráficos:

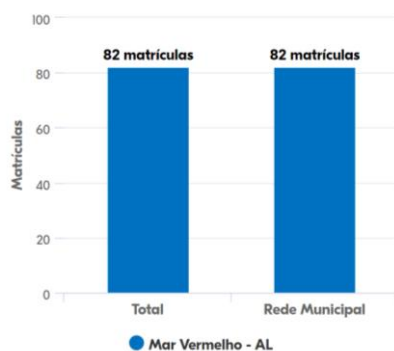


Fonte: PNAD. In: FMCSV, 2020. Disponível em: <https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/municipios/>. Acesso em: maio 2022.

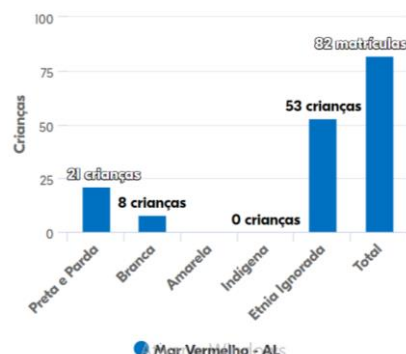


Fonte: INEP, 2020. In: FMCSV, 2020. Disponível em: <https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/municipios/>. Acesso em: maio 2022.

Matriculas em Pré-Escolas - Tipo de dependência administrativa (2020)

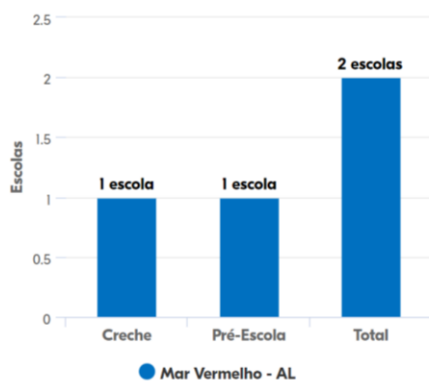


Matriculas em Pré-Escolas - por Raça/Cor (2020)

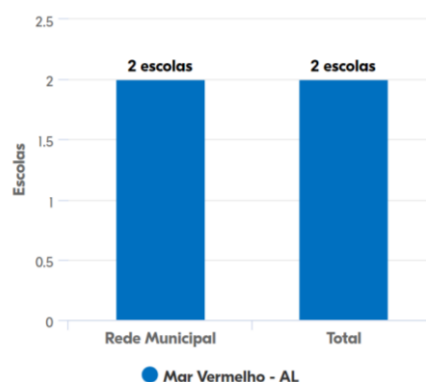


Fonte: INEP, 2020. In: FMCSV, 2020. Disponível em: <https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/municipios/>. Acesso em: maio 2022.

Estabelecimentos de Educação Infantil por Atendimento (2020)



Estabelecimentos de Educação Infantil por Dependência Administrativa (2020)



Fonte: INEP, 2020. In: FMCSV, 2020. Disponível em: <https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/municipios/>. Acesso em: maio 2022.

6.2.1 O sistema municipal de Maceió e as redes municipais de Delmiro Gouveia e Mar Vermelho: o que nos desvelam sobre a educação infantil?

Nesta parte, buscando complementar a análise da política de educação infantil em Alagoas, agora no cenário de três municípios. Centramos na pesquisa de campo através da análise de conteúdo das entrevistas realizadas com técnicos responsáveis pela coordenação da educação infantil de cada município e na pesquisa documental com base no conteúdo dos documentos normativos da política educacional dos respectivos municípios, considerando as categorias de análise propostas: a política de educação infantil, o atendimento e o financiamento público da EI nos municípios em um diálogo com os dados estatísticos coletados nos relatórios do Censo Escolar (Inep/MEC, 2019), com dados coletados através dos sistemas de informação

disponibilizados nas plataformas dos governos federal, estadual e municipal e com os fundamentos teóricos e metodológicos que vêm nos dando suporte para a realização desta análise qualitativa, visando perceber no contexto da prática as relações com a política macro e seus resultados.

No que se refere à organização da educação nacional, ao estabelecer o regime de colaboração entre os entes federados, a CF de 1988 possibilitou que os municípios criassem seus próprios sistemas de ensino, conferindo-lhes autonomia relativa na formulação de políticas educacionais, em específico para a educação infantil e o ensino fundamental (SOUZA; FARIA, 2003). A LDB 9.394/96 define, no Título IV, as competências cabíveis aos municípios, estados (e Distrito Federal) e à União quanto à organização da educação nacional dentro do regime de colaboração estabelecido na CF, destacando-se, em linhas gerais, que a União assegura para si toda a coordenação da política educacional nacional, ficando estados e municípios incumbidos da execução dessa política, conforme explicitam os supracitados autores:

Em meio ao processo de descentralização da educação via municipalização, a relação entre os entes federados vem refletindo uma cisão entre o planejar e o executar, no sentido de agudizar o fosso existente entre as esferas que determinam as políticas públicas e os espaços que, em efetivo, as cumprem, ou seja, que garantem sua materialidade. No interior dessa tensão, na qual se identifica, respectivamente, de um lado, a União e, de outro, os Municípios, observa-se que ocorre, contrariamente ao previsto em lei, a negação da emancipação destes últimos entes, no sentido de pouco se favorecer o desenvolvimento de sua potencial autonomia e maioridade. Em consequência, perpetua-se a cultura de subordinação e, em alguns casos, de aquiescência por parte do poder local em relação às demais esferas federadas, desvelando o desvirtuamento em curso da proposta constitucional de um Regime de Colaboração solidário e não concorrente (SOUZA; FARIA, 2003, p. 466).

Com a abertura na lei para que os municípios pudessem adotar sistemas próprios de educação ou permanecer como redes vinculadas ao sistema estadual, dos três municípios investigados, Maceió se configura como sistema municipal e os demais como redes municipais vinculadas ao sistema estadual de educação de Alagoas.

Na qualidade de sistema municipal de ensino, Maceió possui legislação própria e documentos norteadores para a política de educação infantil no âmbito do município. Abordamos três deles que julgamos mais importantes para essa análise: As Orientações Curriculares para a educação infantil da rede municipal de Maceió (OCEI), publicadas em 2015; o Referencial Curricular de Maceió para a educação infantil (RCM-EI), de 2020; e o Plano Municipal de Educação de Maceió (PME 2015-2025). Além desses, específicos do sistema municipal de educação de Maceió, também consideramos os Planos Municipais de Educação de Delmiro Gouveia e de Mar Vermelho, que, enquanto redes de ensino vinculadas ao sistema

estadual, não adotaram outros documentos norteadores próprios até o momento da realização desta pesquisa. Por essa razão, ainda, consideramos o ReCAL-EI, por ser um documento direcionado pelo sistema estadual para as redes municipais que não possuem sistemas próprios.

Voltando aos documentos do sistema municipal de educação de Maceió, cumpre caracterizar os dois primeiros, considerando que o último dispensa esse processo por tratar-se de um documento de caráter legal, instituído pela LDB, para o planejamento decenal da educação nos âmbitos nacional (PNE), estadual (PEE) e municipal (PME), à luz do que preconiza a legislação nacional.

O documento *Orientações Curriculares para a Educação Infantil da Rede Municipal de Maceió* (MACEIÓ, 2015) trata-se de uma publicação da Secretaria Municipal de Educação, resultante do Projeto de Cooperação Técnica da Semed com o Pnud, que, entre outras ações na rede, organizaram tal publicação em parceria com a Ufal e outros colaboradores. Caracteriza-se como um conjunto de conceitos e princípios norteadores das práticas pedagógicas de todas as instituições de educação infantil vinculadas à Secretaria Municipal de Educação de Maceió. Organizada em três capítulos, faz uma ponte entre experiências, concepções e premissas do passado, presente e futuro para propor uma visão ampliada de currículo para a rede, pressupondo “[...] uma visão holística de currículo que vai além dos objetivos de aprendizagem e requer uma compreensão mais integrada dos componentes que acercam a educação da criança pequena e garantem uma transição para o ensino fundamental sem perder sua identidade” (MACEIÓ, 2015, p. 29). Por ter sido elaborado enquanto ainda se discutia, no país, a BNCC, a perspectiva era de que, posteriormente, fosse complementado por um segundo volume especificando os campos de experiência e as aprendizagens das crianças a serem garantidas, a partir da aprovação da referida base. O movimento que se seguiu na Semed, após a publicação da BNCC, foi o de construção do Referencial Curricular de Maceió (RCM) para alinhamento às mudanças e determinações da BNCC e do ReCAL, publicado pelo Sistema Estadual de Alagoas, para coordenar e subvencionar a organização e adaptação dos currículos das escolas da rede municipal. O RCM se constitui de dois volumes, sendo o I referente à educação infantil, e o II atinente ao ensino fundamental. Vale aqui realçar a centralidade do RCM-EI nos direitos de aprendizagem e desenvolvimento e outros conceitos evidenciados pela BNCC.

Nesses documentos, assim como no Re-CAL, são reforçadas as concepções de criança enquanto sujeito histórico e de direitos e de uma educação infantil enquanto processo de desenvolvimento integral da criança, que se viabiliza pela garantia do acesso a “[...] processos de construção de conhecimentos e a aprendizagem de diferentes linguagens, assim como o direito à proteção, à saúde, à liberdade, ao respeito, à dignidade, à brincadeira, à convivência e

interação com outras crianças” (BRASIL, 2009, p. 9), pautada nos princípios, objetivos e premissas afirmados nas DCNEI (2009), cuja ação pedagógica preceitua a indissociabilidade do cuidar e educar tendo a criança como centro. Essa concepção pode ser percebida nos trechos seguintes:

A criança, e não o conteúdo escolar, é o centro da ação pedagógica. O foco recai sobre as vivências e experiências das crianças e a forma peculiar como constroem e se apropriam de conhecimento sobre o mundo e sobre si mesma, expressam-se e manifestam seus desejos, interesses e curiosidades (MACEIÓ, 2015, p. 75).

[...] as instituições de Educação Infantil do município de Maceió devem assegurar a educação em sua integralidade – entendendo o cuidado como indissociável ao processo educativo, à promoção do desenvolvimento integral da criança, ao respeito às diferenças e às singularidades – educação comprometida com a valorização e a equidade dos direitos humanos, para a promoção de uma sociedade democrática, justa, respeitosa e participativa, que reconheça a criança como sujeito de direito (MACEIÓ, 2020, p. 121).

Infere-se que, na perspectiva da correlação entre os preceitos mandatórios presentes nas DCNEI (2009), em específico, os “fundamentos norteadores” que devem orientar os projetos pedagógicos nas instituições de educação infantil, tais sejam os **princípios éticos** da autonomia, da responsabilidade, da solidariedade e do respeito ao bem comum; **princípios políticos** dos direitos e deveres de cidadania, do exercício da criticidade e do respeito à ordem democrática; e **princípios estéticos** da sensibilidade, da criatividade, da ludicidade e da diversidade de manifestações artísticas e culturais, estão em consonância com os respectivos documentos no âmbito dos sistemas estadual e municipal em análise.

Essa concepção se fortalece pela visão de currículo ampliado que está presente nos três documentos norteadores: OCEI, RCM-EI e ReCAL-EI. Esta é uma concepção, originalmente, apresentada nas OCEI e que é incorporada nos demais. Nas OCEI, está descrito que:

[...] a proposta de currículo ampliado parte de uma concepção de criança-sujeito de direitos, rica e potente, que adquire, paulatinamente, uma compreensão sobre si mesma e o mundo que a rodeia, ao interagir com as coisas e as pessoas, o que se dá, especialmente, por meio da atividade lúdica, e que constrói a cultura infantil nas interações que estabelece com outras crianças. Essa proposta de currículo ampliado baseia-se em uma concepção de aprendizagem que valoriza o que a criança faz e experimenta com as coisas e as pessoas e não fragmenta a experiência em áreas de conhecimento (MECEIÓ, 2015, p. 101-102).

Desse modo, o sistema de ensino de Alagoas, em termos do que comportam os seus documentos norteadores sobre a educação infantil e a criança, tanto em nível estadual como municipal, assentam-se na compreensão de que a imagem de criança ativa, rica, potente e sujeito de direitos deve atravessar todo o trabalho da EI. Assim como fortalecem as premissas

das DCNEI para a efetivação de uma ação pedagógica organizada para a promoção do desenvolvimento integral e da garantia à criança de sua expressão de ideias, seus sentimentos, valores, culturas, respeitando-a como sujeito competente e capaz.

Contudo, quando se analisa a importância conferida à educação infantil a partir das falas dos sujeitos⁵⁹, reproduzidas logo abaixo, percebe-se uma valorização da etapa enquanto fundamental para o desenvolvimento integral da criança, porém com uma tendência de contrapor a criança (sujeito de direito) com uma educação infantil vista, ainda, enquanto base para a formação de um sujeito para o futuro, como também na perspectiva do processo educativo posterior da criança, o que se contrasta com a visão de currículo ampliado e de criança enquanto sujeito histórico desde sempre, inserido em um mundo presente, com e no qual interage, intervém e produz culturas e cujas ações de educação e o cuidado precisam estar centradas nesse sujeito e nas suas experiências do presente, e não apenas numa perspectiva futura.

A nossa concepção de educação infantil ela está bem definida nos nossos documentos que é dessa criança potente, dessa criança investigadora, dessa criança que é sujeito de direitos e nós entendemos isso ser muito importante para que a gente possa ter cidadãos mais conscientes no futuro, que possam tomar decisões, possam ter opiniões próprias possam de fato ser um sujeito de uma sociedade [...] (Município A).

[...] É importante por ser a base inicial do processo educativo, devendo ser um ambiente onde a infância possa ser vivida em toda sua plenitude (Município B).

A educação infantil é a base para o desenvolvimento da aprendizagem da criança para as etapas posteriores (Município C).

Essas contradições entre as compreensões e discursos dos sujeitos que atuam na coordenação da EI dos municípios, com o escrito e prescrito pelas próprias redes, revelam elementos que precisam ser superados, devendo ser foco de ajustes da rede/sistema na perspectiva da qualificação de seus processos e de seus resultados no serviço educacional prestado. Constituir, em cada secretaria, um quadro técnico de profissionais com competências e perfis adequados para a gestão educacional é imprescindível nesse processo, uma vez que a condução da política pública de educação parte desse espaço como coordenador, articulador, formador e indutor das práticas e processos educativos que devem ocorrer nas escolas.

Ainda em relação à organização da educação nos sistemas e redes, está garantida na LDB (nº 9.394) a liberdade para que estados e municípios baixem normas complementares, desde que respeitados os princípios gerais da legislação nacional. Os entes subnacionais

⁵⁹ Para melhor identificação do leitor, as falas dos sujeitos foram registradas em itálico, sem recuo, espaço simples e com letra tamanho 10.

apresentam a tendência em adotar os documentos e normativas oficiais nacionais como norteadores, mesmo quando existe uma proposta própria. Os planos municipais de educação são exemplos. Subtraídas as partes que trazem um diagnóstico ou caracterização da realidade educacional local, o restante é praticamente análogo. Os documentos norteadores também seguem uma tendência semelhante, fato que também se confirma nas falas a seguir:

Mesmo antes da gente ter essa orientação mais nova de 2015, o grande trabalho da formação da rede sempre foram as diretrizes, a LDB, antes disso, os referenciais (RCNEI), que eu acho que também foi um avanço, mesmo hoje eles não sendo tão usados como foi a época do lançamento, também era o que a gente tinha naquele período, mas a gente está sempre em acordo, agora a gente está lançando o segundo volume das orientações curriculares e que traz a BNCC como alvo para defender os campos de experiência (Município A).

Não possuímos uma proposta no município. Estamos promovendo os estudos da BNCC e do Referencial Curricular do Estado de Alagoas para posteriormente decidirmos se elaboramos uma proposta municipal ou adotamos o Referencial de Alagoas (Município B).

Nesse sentido, a anuência acrítica a alguns mecanismos federais que chegam como determinantes para as políticas locais gera um risco real de não consolidação de uma concepção de EI, alinhada a pressupostos coerentes, com base científicas sérias e fruto das conquistas históricas, ficando à mercê de políticas de governo com interesses distintos e descompassados dos processos democráticos e de respeito às infâncias. A BNCC é exemplo concreto dessas concepções desvirtuadas de perspectivas mais respeitosas às crianças em seus processos de desenvolvimento e formação. A base chega como marco legal e obrigatório aos sistemas e redes, como concebido no RCM-EI, ao se referir à Resolução nº 02/2017 – CNE/CP:

Essa última foi definitiva quanto à obrigatoriedade da implementação da BNCC nos sistemas de ensino, tendo a seguinte ementa: “Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica”. Sendo assim, a BNCC se traduz em um documento de cunho normativo, definidor das aprendizagens essenciais a todos os estudantes e de caráter obrigatório em todas as etapas e modalidades da educação básica nos sistemas de ensino inclusivo (MACEIÓ, 2020, p. 25).

A BNCC representou um processo de disputas ideológica-conceituais e diretivas para a educação nacional, prevalecendo, por fim, uma versão encorpada de retrocessos, em especial para a educação infantil, que se confrontam, em alguns aspectos, com as DCNEI, provocando preocupações e questionamentos por especialistas da área sobre essas incongruências e até sobre a pertinência de uma BNCC para a EI:

[...] as crianças precisam de uma BNCC? As especificidades da educação infantil estão sendo respeitadas? Os marcadores de diferenças: raça, etnia, religião, sexualidade, classe social estão devidamente contemplados? O que tem em comum

todas as crianças brasileiras? Que projetos de nação está fundamentando as propostas? [...] (DOS ANJOS; SANTOS, 2016, p. ii).

As críticas provêm da ideia que as DCNEI ainda estavam em processo de apreensão pela grande maioria das escolas e esse movimento é atropelado pelas novas determinações da BNCC que se presentificam nos RCM-EI e ReCAL-EI de modo muito enfático para implementação nas escolas.

Um outro fator pontuado como um dos principais critérios para avaliar a qualidade da educação é a formação dos profissionais, em específico dos professores que atuam nas redes. Para atuar na docência na educação infantil, a legislação nacional estabelece a formação em nível superior em cursos de licenciatura em Pedagogia, admitida formação mínima em nível médio na modalidade Normal. Nos sistemas estadual e no municipal de Maceió, esse preceito tem sido seguido. A exemplo, atendendo aos princípios da legislação brasileira, a Resolução nº 3/2014 do Conselho Municipal de Educação (Comed) Maceió, Capítulo IV, artigo 15, ratifica que o docente da EI “[...] deve ter formação em nível superior com graduação em Pedagogia e/ou em Curso Normal Superior em universidade e institutos superiores de educação, admitida como formação mínima a oferecida em nível médio” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2014, p. 8). Essa necessidade também está referendada nos respectivos planos de educação estadual e municipais dos entes investigados, que, além de reiterar a importância da formação inicial e continuada, estabelecem metas no sentido de alcançar a formação superior de todos os docentes da rede e ofertar programas de formação continuada através de parcerias com universidades e outras organizações e do regime de colaboração com o estado e a União, na perspectiva de melhorar e qualificar a educação ofertada em todas as etapas e modalidades. Os técnicos entrevistados reafirmam as intencionalidades dos municípios em promover a formação inicial e continuada de seus profissionais e que a maioria dos docentes que atuam nas turmas de educação infantil possui formação superior em cursos de Pedagogia.

[...] o nosso grande desafio é a gente formar o adulto que cuida dessa criança para que também ele exerça esse papel de facilitador, da pessoa que promove a criança sujeito de direitos e a gente vem, eu acho que a gente já avançou muito nesse sentido e que vem conseguindo a passos largos, conseguindo fazer essas orientações saírem do papel para a prática (Município A).

[...] desde que a atual gestão assumiu o município tem buscado melhorar a qualidade no atendimento as crianças, promovendo estudos dos documentos legais e oficiais, alinhando as propostas de todas as escolas em consonância com as orientações nacionais e em parceria com a UFAL. (Município B)

A maioria tem graduação em pedagogia (Município C).

Há nos documentos da rede municipal de Maceió uma perspectiva de pensar o conjunto de profissionais que atuam nas instituições de EI como comunidade educativa, destacando a importância de todos no processo educativo das crianças atendidas e, portanto, da necessidade de formação em serviço para todos.

Todos(as) os(as) trabalhadores(as) que desenvolvem suas atividades nos espaços de Educação Infantil – estejam eles(as) realizando suas funções como auxiliares de grupo, serviços gerais, merendeiras, entre outras – desempenham uma função educativa e contribuem de maneira efetiva para a promoção do desenvolvimento integral das crianças e, como o(a) professor(a), estabelecem relações sociais com as famílias e a comunidade (MACEIÓ, 2020, p. 105).

O município tem pactuado ofertas de cursos de graduação/licenciatura por meio da Universidade Estadual de Alagoas –UNEAL, através do Programa de Graduação de Professores PGP, onde foi oportunizado a 60(sessenta) professores graduações nas licenciaturas de Matemática, Geografia, Pedagogia, Biologia e Letras. Aos funcionários de Apoio Administrativo (não docentes) é ofertada a formação continuada do Programa Profuncionário, onde tais servidores tiveram a oportunidade de aprofundar conhecimentos específico em suas áreas de atuação e progressão vertical (DELMIRO GOUVEIA, 2015, p. 66).

Quanto aos modelos de gestão escolar instituídos, há elementos presentes de uma gestão democrática com eleição de diretores para as escolas e com Conselhos Municipais de Educação e Conselhos Escolares constituídos e em atividade, assim como a participação na comunidade nas discussões, embora em um dos municípios (C) ainda prevaleça a indicação como forma de preenchimento da função de gestor escolar nas unidades. Essas concepções estão presentes nas seguintes falas:

Priorizamos utilizar o modelo de gestão democrática buscando ouvir e atender as necessidades de cada um, sempre procurando um consenso nas tomadas de decisões (Município B).

A gente tem conselho em todas as escolas. Nós temos eleição para diretor em todas as escolas também e sempre que a gente vai inaugurar um espaço a gente convida aquela comunidade na figura de seus representantes, conselho tutelar, representantes de bairros da comunidade para fazer essa escuta, geralmente são eles que chegam junto de nós e nós junto deles, montamos lá um momento itinerante com eles, abrimos as matrículas, eles é quem nos auxiliam muito e a gente faz essas escutas, capta como é que tá a comunidade e faz, toma essa decisão sempre coletivamente (Município A).

O princípio de gestão democrática do ensino público deve favorecer a condição de sujeitos integrantes, interventores, decisores e corresponsáveis diante dos processos decisórios acerca da educação que se deseja consolidar. Nesse sentido, Adrião e Camargo (2007) reforçam que:

[...] é no âmbito da gestão escolar que o princípio da democratização do ensino se consolida como prática concreta. Portanto, cabe entender os limites e as possibilidades

da lei, menos como expressão de normas jurídicas e genéricas e mais como instrumento indutor de modificações de práticas sociais concretas, neste caso, das práticas escolares. Essas mesmas práticas que se quer comprometidas com o aumento da qualidade social que se deseja inaugurar (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 71).

Logo, é um princípio que ainda precisa ser fortalecido, estimulado e legitimado em todos os municípios, principalmente com a consolidação da escolha da gestão escolar pela comunidade em toda a rede e sistema estadual em prol da qualidade social da educação e da efetivação desse direito para todas as crianças alagoanas e brasileiras.

Feitas essas análises acerca da política de educação infantil em termos das concepções e práticas, adentramos na análise mais específica do **atendimento à educação infantil** nesses municípios. Apresentamos, em princípio, uma tabela (19) com os dados do atendimento no estado de Alagoas e nos respectivos municípios investigados.

Tabela 19 – Número de matrículas da educação infantil regular, por localização e dependência administrativa, segundo a região geográfica, a unidade da federação e o município – 2019

UF/muni cípio	Popula ção estimada 0 a 6 anos	Número de Matrículas da Educação Infantil										
		Etapa de Ensino e Dependência Administrativa										
		Total	Creche				Pré-Escola					
			Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
AL	303.500	131.619	49.720	-	10	39.399	10.311	81.899	-	374	61.746	19.779
Maceió	86.000	24.697	8.290	-	-	2.978	5.312	16.407	-	-	6.177	10.230
Delmiro Gouveia	4.959	2.247	678	-	-	504	174	1.569	-	-	1.331	238
Mar Vermelho	271	139	54	-	-	54	-	85	-	-	85	-

Fonte: Censo Escolar, MEC/Inep (2019).

É possível identificar, pela tabela 19, que todos eles possuem matrículas em creches e pré-escolas e que estas estão concentradas em maior número na rede municipal em dois dos municípios, sendo que a rede privada tem prevalência de matrículas no município de Maceió, o que demonstra que a capital do estado tem tido sérias dificuldades em dar conta da demanda de crianças no município, como vemos no depoimento abaixo:

A gente tem um levantamento feito eu acho que em 2015, 2016 que a gente tem um déficit muito grande de escolas para o atendimento. Só na região do Benedito Bentes, a gente teria que ter 20 centros municipais de educação infantil tipo B, Proinfância que atende em torno de 110, 120 crianças. Então a gente tem déficit em todas as regiões de Maceió nós temos déficit de atendimento. O que nos ajuda um pouquinho a diminuir isso ainda é a procura de algumas famílias e a preferências de algumas famílias por escolas particulares. Mas a gente ainda não consegue atender 100% da população.

Hoje a gente só atende 10% dessa população. 10% né. A gente fez um levantamento assim por alto, se fosse para atender toda criança, em torno de uns 200 CMEI tipo B. (Município A).

O município de Delmiro Gouveia também apresenta uma demanda significativa de necessidade de ampliação da rede, em especial para atendimento de creche. Mar Vermelho, por ser um município bem menos populoso, apresenta uma demanda menor, embora proporcionalmente próxima dos demais municípios. Isso fica melhor evidenciado quando visualizamos os três municípios em relação às metas do PNE, PEE e PME, que percentualmente se encontram nas seguintes situações demonstradas na tabela 20.

Tabela 20 – Percentual de crianças de 0 a 3 anos e 4 e 5 anos atendido e pendente em relação às metas do PNE, PEE e PME, por município investigado, 2019

Municípios	Creche - 50%		Pré-escola - 100%	
	Percentual atendido	Percentual pendente	Percentual atendido	Percentual pendente
Alagoas	30,6%	19,4%	93,5%	6,5%
Maceió	30,6%	19,4%	90,2%	9,8%
Delmiro Gouveia	18,16%	31,84%	95,97%	4,03%
Mar Vermelho	33,73%	16,27%	92,50%	7,5%

Fonte: elaborado pela autora com base no Pnad (2020).

Pelos depoimentos colhidos, para atender ao percentual estabelecido como meta no PNE, PEE e PME, tomando como referência o modelo do Proinfância Tipo C, o município de Delmiro carece de 13 unidades para atendimento de creche em turno integral e 11 unidades para atendimento de pré-escola em turno parcial. Já Mar Vermelho demandaria de mais uma unidade para cada etapa. Maceió necessitaria quase que dobrar a quantidade de unidades atual para atender à demanda real. Mais adiante, ao tratarmos do financiamento, apresentamos dados de obras relacionadas ao Proinfância nesses municípios. Para além das metas dos Planos de Educação, é preciso considerar que a educação infantil é um direito garantido na CF (1988) das crianças desde o nascimento (artigo 208), dos trabalhadores urbanos e rurais e de outras famílias visando à melhoria de sua condição social (artigo 7º) e, tratando-se do estado de Alagoas, cujos índices de pobreza são os piores do país, estes municípios não passam ilesos dessa condição. Em Maceió, concentram-se 39% de crianças de 0 a 6 anos em situação de pobreza. Os dados do INC da FMCSV (2020) apontam que 59% das crianças do município se encaixam nos critérios de maior necessidade por creches. Esse percentual de INC é de 41,48% em Delmiro Gouveia e 31,10% em Mar Vermelho.

Outro dado que se comprova, observando os números da tabela 20, diz respeito às diferenças entre o quantitativo de matrículas entre creches e pré-escolas. Há dificuldade de ampliar o atendimento nas creches devido a questões de infraestrutura, conforme vemos nesta fala:

As nossas escolas, por exemplo que são casas o atendimento vai a partir dos 3 anos porque nós não temos estrutura física para pegar, para fazer o atendimento de bebês, não temos locais para banho, para sono, para fazer higiene, enfim para alimentação, então hoje a gente tem pouquíssimas escolas que atendem creche e pré-escola na sua totalidade (Município A).

Faltam recursos para construção de unidades de ensino de acordo com os padrões mínimos de infraestrutura do MEC (Município C).

Nos depoimentos, também se evidenciaram precariedades no atendimento à pré-escola, sendo que algumas turmas são ofertadas em escolas de ensino fundamental com espaços inadequados para as crianças:

Só duas que é creche mesmo, o resto creche e pré-escola 42, e pré-escola com o ensino fundamental 19 (Município A).

São 6 unidades que atendem exclusivamente EI e 19 escolas de educação básica com atendimento a EI (Município B).

A precariedade do atendimento educacional da infância é histórica no estado e não tem apresentado melhorias que se possa destacar. Elza Maria da Silva (2009) destaca que esse quadro representa:

[...] o corolário de toda uma história de minimização da responsabilidade pública com o atendimento a essa faixa etária e do descaso em relação à importância da educação precoce das crianças como responsabilidade de Estado que olhe a educação como um direito e como base para a vida cidadã (SILVA, E., 2009, p. 73).

Ressalta-se que o tema infraestrutura é considerado um dos parâmetros fundamentais de qualidade no atendimento. Os Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil (BRASIL, 2006) enfatizam a importância da estrutura física para o desenvolvimento de um processo educativo que respeite a criança, proporcionando autonomia e potencializando as experiências infantis para além da segurança, salubridade, conforto e adaptações às necessidades de cada etapa. Ou seja, a estrutura física de uma instituição de educação infantil não deve ser pensada como algo que diz respeito apenas à construção ou reformulação de um espaço físico para crianças, mas deve ser pensada como espaço pedagógico, no qual a criança possa ter garantidas suas possibilidades de crescimento, desenvolvimento e interação social.

Sobre as unidades de educação infantil existentes nos municípios, nos depoimentos, verificou-se que, no Município B, existem uma unidade do Proinfância, duas unidades construídas com recursos municipais, duas unidades em prédios alugados e uma unidade cedida pelo Estado. No Município C, existem duas unidades, sendo que o município não foi

contemplado com o Proinfância. No Município A, existem 69 instituições de educação infantil, entre creche e pré-escola, sendo 16 do Proinfância e o restante unidades adquiridas (casas) ou construídas pelo próprio município; dados que corroboram para o entendimento do quanto a realidade dos municípios se distancia dos parâmetros mínimos de infraestrutura para as instituições de EI, conseqüentemente de uma proposta pedagógica coerente com os princípios éticos, políticos e estéticos definidos pelas DCNEI, que carecem de um espaço físico, ambientes e materiais que o tornem dinâmico, vivo, brincável, explorável, transformável e acessível para todos (BRASIL, 2006).

Esse atendimento ele vem melhorando bastante, haja vista que as mesmas casas que foram compradas e a gente não pode se desfazer delas, hoje a gente tem um investimento no sentido de qualificar o espaço: derruba-se uma parede, coloca-se um mobiliário na altura da criança, possibilita-se uma caixa de areia, possibilita-se um local com água, plantas, então eu acho que agora o dinheiro está sendo mais bem direcionado para o atingimento das orientações, para que a gente possa desenvolver as orientações na prática (Município A).

O quantitativo de estabelecimentos existentes pode ser observado na tabela 21, que se segue, incluindo também as demais dependências administrativas. Observa-se que a concentração dos estabelecimentos que ofertam educação infantil está na rede municipal e privada, com destaque, mais uma vez, para o município de Maceió, cujo quantitativo de estabelecimentos privados supera em mais de quatro vezes o quantitativo da rede pública. Os dados coletados em entrevista e confirmados no Censo Escolar (Inep) indicam não haver instituições conveniadas em funcionamento nesses municípios até o presente momento da realização da pesquisa.

Tabela 21 – Número de estabelecimentos de creche e pré-escola regular, por localização e dependência administrativa, segundo a região geográfica, a unidade da federação e o município - 2019

Município	Tipo	Número de Estabelecimentos de Creche e Pré-Escola										
		Localização e Dependência Administrativa										
		Total	Urbana					Rural				
			Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Alagoas	Creches	1.212	669	-	-	272	397	543	-	1	534	8
	Pré-escolas	1.878	883	-	1	393	489	995	-	15	964	16
Maceió	Creches	243	243	-	-	43	200	-	-	-	-	-
	Pré-escolas	305	304	-	-	61	243	1	-	-	1	-
Delmiro Gouveia	Creches	26	12	-	-	6	6	14	-	-	13	1
	Pré-escolas	32	15	-	-	8	7	17	-	-	16	1
Mar Vermelho	Creches	1	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-
	Pré-escolas	1	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-

Fonte: Censo Escolar, MEC/Inep (2019).

Nas falas coletadas nas entrevistas, também fica evidente a distinção entre creche e pré-escola quanto à jornada de atendimento, geralmente ofertando tempo integral para 0 a 3 e parcial para 4 e 5 anos.

A gente só tem uma escola em Maceió que 0 a 5 é atendido integralmente que é o Herbert de Souza lá em Jacarecica. Os Proinfâncias todos que foram inaugurados eles têm a seguinte política, 0 a 3 integral, 4 e 5, parcial (Município A).

Na unidade do Proinfância estamos ofertando jornada integral e nas demais a jornada é parcial (Município B).

Jornada parcial na pré-escola e integral na creche (Município C).

Essas jornadas podem ser constatadas também nos dados da tabela 22, a seguir:

Tabela 22 – Número de matrículas em tempo parcial e integral na creche e na pré-escola nos municípios – Alagoas - 2019

Municípios	Educação Infantil			
	Creche		Pré-escola	
	Parcial	Integral	Parcial	Integral
Maceió	1.638	1.281	5.800	152
Delmiro Gouveia	492	0	1.266	0
Mar Vermelho	0	54	84	0

Fonte: Censo Escolar, MEC/Inep (2019).

Há aqui um indicativo de que, para as crianças pequenas, a oferta tem ainda um caráter mais voltado ao cuidado e para os maiores, uma aproximação com o tempo da jornada da etapa subsequente. Essa diferenciação também evidencia a ausência de uma política de integralidade que conceba a educação infantil como uma única etapa e que coloque em primazia a sua finalidade, bem como que as crianças, independente da faixa etária, devem receber um atendimento que favoreça oportunidades iguais de desenvolvimento e aprendizagens e que levem em consideração suas necessidades e de suas famílias, enquanto sujeitos de direito e não as intencionalidades do sistema socioeconômico.

Há que se pensar ainda no plano pedagógico, resultante dessas diferenças no atendimento, posto que, ao aproximar a pré-escola de uma organização semelhante ao ensino fundamental com espaços, atividades e equipamentos impróprios para a faixa etária, incluindo, por exemplo, o uso de mobiliários próprios para crianças maiores, enfileirados como no ensino regular, “[...] além de não respeitar as especificidades da criança pequena, fragmenta a EI, que passa a se assemelhar ao ensino fundamental” (PASCHOAL, 2018, p. 775), o que também fere o direito dessas crianças de serem enxergadas como crianças, e não como “alunos”, e de terem suas infâncias respeitadas e o direito à brincadeira, às interações e à ludicidade em suas experiências garantidas e norteando seus processos de desenvolvimento e aprendizagem.

Campos, Füllgraf e Wiggers (2006), em pesquisa sobre a qualidade da educação infantil brasileira, destacam essa diferenciação relativa ao cotidiano das creches e pré-escolas, em que os estudos apontam as creches marcadas por rotinas de alimentação, higiene e sono, enquanto nas pré-escolas o padrão descrito é de modelos pautados na escolarização. Isso reflete também nas condições de funcionamento, instalações, equipamentos, material e preparo dos profissionais.

Todas essas questões pontuadas relativas à política de educação infantil e ao seu atendimento no estado e nos municípios investigados convergem para um aspecto central: o **financiamento público** e seus instrumentos nas formas assumidas pelo Estado brasileiro, caracterizadas pelo federalismo cooperativo e pela divisão de responsabilidades e que tem nas funções supletiva e redistributiva seu corolário.

Investigar a fundo essa relação complexa não é a nossa pretensão neste trabalho. Buscamos, aqui, destacar alguns dados relacionados aos investimentos e gastos desses municípios e da presença de programas de assistência técnica e financeira da União na oferta e manutenção da educação infantil que se relacionam como a realidade do atendimento dessa etapa nas respectivas redes.

No que se refere à gestão da educação infantil, no período pós-CF de 1988, em termos de oferta e organização do atendimento, os municípios pesquisados passam a assumir essa etapa e iniciar a oferta de vagas desde antes da promulgação da LDB 9.394/96, sendo que as creches estavam sob a coordenação da assistência social municipal, passando, ao final dos anos 1990 e ao longo dos anos 2000, para a pasta da educação e sendo mantidas por recursos próprios da receita municipal, conforme determinado constitucionalmente para a educação.

A prefeitura mantinha de forma precária. Pagava os professores e funcionários, enviava merenda e material básico de limpeza. A família contribuía com o material didático e uniforme. As escolas promoviam festas para aquisição de material permanente como geladeira, fogão, aparelho de som, TV... Não se investia na infraestrutura das escolas de atendimento infantil, tínhamos apenas uma escola com prédio próprio e com duas salas de aula. Outra funcionava em prédio cedido pela maçonaria e outra em prédio alugado (Município B).

[...] como a história traz a educação infantil como assistencialista, ela passou um período muito grande já dentro da educação, também com essa visão assistencialista. Então não foi investido em espaços qualificados como a gente ver hoje a construção dos Proinfâncias que tem uma outra conotação de estrutura física para a infância, para as crianças, mas assim, foram adquiridas casas pequenas, sem espaços físicos adequados para o desenvolvimento infantil, não houve um investimento em materiais, em mobiliários, [...] (Município A).

Eram utilizados recursos da secretaria de Assistência social. (Município C).

Pelo que se pode observar das falas, anteriormente ao Fundeb, havia muita dificuldade nessas redes para efetivar o atendimento à EI, de modo que a manutenção era precária, refletindo em espaços e materiais inadequados. Após a implantação do fundo houve melhorias,

mas os municípios, geralmente, necessitam realizar complementação, uma vez que, ampliado o fundo, o atendimento também foi aumentando, de modo que as despesas foram também se ampliando, especialmente quanto à folha de pessoal. Com exceção do Município C, que afirma suficiência dos recursos do Fundeb para as despesas, os demais municípios destacam a insuficiência.

É insuficiente. Enormemente insuficiente. Muito pequeno. A secretaria faz complementação com recurso próprio. Ela complementa em 100% a merenda, e tem uma caixa de custeio que dado por aluno o mesmo valor que o governo federal dá e ainda é pouco. (Município A).

Os recursos destinados pagam meramente os salários, deixando toda responsabilidade para o município que não possui recursos para atender com eficiência. Há complementação. (Município B).

Sim [o fundeb tem sido suficiente], porque a demanda é pequena. (Município C).

No entanto, em uma análise mais ampla sobre avanços identificados a partir do Fundeb, os entrevistados apontam, de um modo geral, as melhorias na ampliação do atendimento, na valorização dos profissionais, na melhoria da infraestrutura, dos materiais e das práticas e na formação docente, percebendo qualificação no serviço ofertado.

Eu creio que houve mudanças quando nosso próprio profissional foi inserido nesse recurso, ele pôde ser pago por esse recurso, a contratação dele foi muito mais qualificada, que agora você faz um concurso para a educação infantil, você faz um concurso para um auxiliar de sala e o Fundeb dá esse suporte financeiro para que a gente possa melhorar a qualidade profissional, investir na formação, [...]. Enfim, eu acho que o Fundeb veio para qualificar mais ainda. [...], acho que houve sim uma melhora. (Município A).

Com certeza ocorreram mudanças após a implementação do Fundeb, pois os professores e funcionários que atuavam nessa etapa passaram a ter assegurados os seus direitos de forma igualitária aos demais profissionais da educação do município:

- *A inserção das crianças de 03 anos de idade no atendimento em nossas instituições que possuíam estrutura para recebê-las.*
- *Formação continuada para os professores em parceria com o Pibid, Ufal, Pnaic...*
- *Implantação de projetos de leitura em todas as turmas com leitura diária em sala e sacolas viajantes para leitura em família.*
- *Alinhamento das propostas pedagógicas de todas as instituições de acordo com as Diretrizes Nacionais e respeitando suas peculiaridades.*
- *Adequação dos instrumentos avaliativos e de acompanhamento das crianças (diário de classe, caderno de registro, relatório individual, portfólio...) com base nos documentos nacionais e estaduais.*
- *Aquisição de jogos, brinquedos educativos e bibliotecas infantis. (Município B)*

Houve melhoria dos espaços de atendimento, bem como ampliação:

- *Ampliação e reforma das escolas*
- *Investimento na formação dos professores*
- *Investimento na compra de materiais pedagógicos*
- *Melhoria na qualidade do ensino*
- *Formação dos profissionais (Município C)*

Para uma análise criteriosa das falas acima, antes, porém, faz-se necessária uma melhor compreensão dos dados relativos a receitas e despesas dos municípios, considerando os repasses

financeiros advindos do Fundeb, salário-educação e outros programas do governo federal como elementos visuais para um panorama desses indicadores diante dos demais dados analisados e emergentes da pesquisa. De acordo com os relatórios municipais disponíveis no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope)⁶⁰, podemos visualizar os dados de receitas e despesas referentes ao 6º bimestre do ano de 2020 dos três municípios em sequência. Vale lembrar que os recursos de 2020 são contabilizados a partir do número de matrículas do ano anterior (2019).

Quadro 17 – Demonstrativo das receitas e despesas com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Período de Referência: 6º bimestre/2020 – Maceió

Valores em R\$ 1,00

<u>RECEITAS DO FUNDEB</u>	<u>RECEITA REALIZADA</u>
1- RECEITAS	194.819.626,33
1.1- Transferências de Recursos do FUNDEB - código 4.17.24.01.00.00	151.646.203,59
1.2- Complementação da União ao FUNDEB - código 4.17.24.02.00.00	43.067.507,07
1.3- Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB - código 4.13.25.01.02.00	105.915,67

<u>DESPESAS DO FUNDEB</u>	<u>DESPESA EMPENHADA</u>
2- Pagamento dos Profissionais do Magistério	194.819.626,33
2.1- 361 - Ensino Fundamental	179.889.626,33
2.2- 365 - Ensino Infantil	14.930.000,00
3- Outras Despesas	0,00
3.1- 361 - Ensino Fundamental	0,00
3.2- 365 - Ensino Infantil	0,00
3.2.1- 365 - Ensino Infantil (Creche)	0,00
3.2.2- 365 - Ensino Infantil (Pré-Escola)	0,00
4- TOTAL DAS DESPESAS DO FUNDEB (2 + 3)	194.819.626,33

Fonte: FNDE. Siope (2020a).

⁶⁰ Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) é um sistema eletrônico, operacionalizado pelo FNDE, instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas, tendo como objetivo é levar ao conhecimento da sociedade o quanto as três esferas de governo investem efetivamente em educação no Brasil, fortalecendo, assim, os mecanismos de controle social dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Dessa forma, este sistema contribui para garantir maior efetividade e eficácia das despesas públicas em educação e, em última instância, para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade pelo Estado. Os indicadores gerados pelo Siope vão assegurar, ainda, maior transparência da gestão educacional.

Quadro 18 – Demonstrativo das receitas e despesas com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Período de Referência: 6º bimestre/2020 – Delmiro Gouveia

Valores em R\$ 1,00

<u>RECEITAS DO FUNDEB</u>	<u>RECEITA REALIZADA</u>
1- RECEITAS	39.095.984,55
1.1- Transferências de Recursos do FUNDEB - código 4.17.24.01.00.00	30.575.867,70
1.2- Complementação da União ao FUNDEB - código 4.17.24.02.00.00	8.508.274,90
1.3- Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB - código 4.13.25.01.02.00	11.841,95

<u>DESPESAS DO FUNDEB</u>	<u>DESPESA EMPENHADA</u>
2- Pagamento dos Profissionais do Magistério	28.037.970,56
2.1- 361 - Ensino Fundamental	25.741.838,90
2.2- 365 - Ensino Infantil	2.296.131,66
3- Outras Despesas	11.058.013,99
3.1- 361 - Ensino Fundamental	10.121.676,49
3.2- 365 - Ensino Infantil	936.337,50
3.2.1- 365 - Ensino Infantil (Creche)	0,00
3.2.2- 365 - Ensino Infantil (Pré-Escola)	936.337,50
4- TOTAL DAS DESPESAS DO FUNDEB (2 + 3)	39.095.984,55

Fonte: FNDE. Siope (2020a).

Quadro 19 – Demonstrativo das receitas e despesas com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Período de Referência: 6º bimestre/2020 – Mar Vermelho

Valores em R\$ 1,00

<u>RECEITAS DO FUNDEB</u>	<u>RECEITA REALIZADA</u>
1- RECEITAS	2.912.237,35
1.1- Transferências de Recursos do FUNDEB - código 4.17.24.01.00.00	2.273.405,43
1.2- Complementação da União ao FUNDEB - código 4.17.24.02.00.00	638.283,65
1.3- Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB - código 4.13.25.01.02.00	548,27

<u>DESPESAS DO FUNDEB</u>	<u>DESPESA EMPENHADA</u>
2- Pagamento dos Profissionais do Magistério	1.759.626,10
2.1- 361 - Ensino Fundamental	1.388.989,58
2.2- 365 - Ensino Infantil	370.636,52
3- Outras Despesas	1.152.611,25
3.1- 361 - Ensino Fundamental	1.013.524,34
3.2- 365 - Ensino Infantil	139.086,91
3.2.1- 365 - Ensino Infantil (Creche)	139.086,91
3.2.2- 365 - Ensino Infantil (Pré-Escola)	0,00
4- TOTAL DAS DESPESAS DO FUNDEB (2 + 3)	2.912.237,35

Fonte: FNDE. Siope (2020a).

No próximo quadro (20), podemos perceber, agora a partir do demonstrativo da função educação disponibilizado no Siope, a evolução das despesas envolvendo diferentes fontes em um comparativo entre 2010 – primeiro ano de integralização das matrículas no Fundeb – e 2020, último ano de vigência do fundo.

Quadro 20 – Demonstrativo da Função Educação – municípios de Maceió, Delmiro Gouveia e Mar Vermelho 2010 – 2020

Ano: 2010

Período: Anual

UF: Alagoas

Município: Maceió

Subfunções	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
361 - Ensino Fundamental	141.787.854,54	139.123.539,74	128.800.467,91
365 - Educação Infantil	47.271.047,68	47.271.047,68	47.271.047,68
366 - Educação de Jovens e Adultos	5.995.572,32	4.094.087,77	4.058.044,60
367 - Educação Especial	139.545,00	131.444,34	131.444,04
Vinculadas a Contribuição Social do Salário-Educação	1.736.349,09	1.702.289,09	1.197.626,47
Total da Função Educação	196.930.368,63	192.322.408,62	181.458.630,70

Ano: 2020

Período: Anual

UF: Alagoas

Município: Maceió

Subfunções	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
117 - PNAE	2.601.186,60	880.616,93	58.294,73
119 - Outras Transferências de Recursos do FNDE	154.880,19	77.229,89	70.429,89
120 - Transferências de Convênios - Educação	14.343,00	14.343,00	14.343,00
361 - Ensino Fundamental	365.749.765,66	305.825.292,06	303.465.607,69
365 - Educação Infantil (Creche)	4.914.287,49	4.914.287,49	4.914.287,49
365 - Educação Infantil (Pré-Escola)	10.195.000,00	10.195.000,00	10.195.000,00
TOTAL 365 - Educação Infantil	15.109.287,49	15.109.287,49	15.109.287,49
366 - Educação de Jovens e Adultos	11.875.000,00	11.875.000,00	11.875.000,00
098 - Contribuição Social do Salário-Educação	2.921.258,24	2.921.258,24	2.880.782,48
995 - Ação Judicial Precatórios FUNDEF	13.903.406,76	8.515.371,66	8.076.360,89
Total da Função Educação	412.329.127,94	345.218.399,27	341.550.106,17

continua...

Ano: 2010

Período: Anual

UF: Alagoas

Município: Delmiro Gouveia

Subfunções	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
361 - Ensino Fundamental	18.358.643,33	18.258.589,64	17.628.219,32
362 - Ensino Médio	3.280,00	3.280,00	3.280,00
365 - Educação Infantil	737.227,20	737.227,20	735.943,27
366 - Educação de Jovens e Adultos	115.077,59	115.077,59	115.077,59
367 - Educação Especial	2.500,00	2.500,00	2.500,00
Vinculadas a Contribuição Social do Salário-Educação	308.250,00	308.250,00	308.250,00
Total da Função Educação	19.524.978,12	19.424.924,43	18.793.270,18

Ano: 2020

Período: Anual

UF: Alagoas

Município: Delmiro Gouveia

Subfunções	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
117 - PNAE	733.755,70	733.755,70	733.755,70
118 - PNATE	135.843,93	135.843,93	135.843,93
119 - Outras Transferências de Recursos do FNDE	304.345,19	304.345,19	304.345,19
120 - Transferências de Convênios - Educação	239.937,53	239.937,53	239.937,53
190 - Outros Recursos Destinados à Educação	388.374,26	388.374,26	388.374,26
361 - Ensino Fundamental	40.079.948,20	40.064.548,20	40.061.318,10
365 - Educação Infantil (Creche)	1.314.673,83	1.314.673,83	1.314.673,83
365 - Educação Infantil (Pré-Escola)	2.202.519,02	2.202.519,02	2.201.449,82
TOTAL 365 - Educação Infantil	3.517.192,85	3.517.192,85	3.516.123,65
366 - Educação de Jovens e Adultos	1.016.014,83	1.016.014,83	1.016.014,83
813 - Lazer	70.402,86	70.402,86	70.369,06
098 - Contribuição Social do Salário-Educação	435.053,06	435.053,06	434.847,29
995 - Ação Judicial Precatórios FUNDEF	18.884.351,60	18.884.351,60	18.884.351,60
Total da Função Educação	65.805.220,01	65.789.820,01	65.785.281,14

continua...

Ano: 2010			
Período: Anual			
UF: Alagoas			
Município: Mar Vermelho			
Subfunções	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
361 - Ensino Fundamental	1.723.861,18	1.723.861,18	1.515.526,28
365 - Educação Infantil	1.064.586,10	1.064.586,09	1.033.456,72
366 - Educação de Jovens e Adultos	9.177,28	9.177,28	9.177,28
367 - Educação Especial	979,67	979,67	979,67
392 - Difusão Cultural	289.394,14	289.394,14	264.944,14
812 - Desporto Comunitário	6.770,16	6.770,16	6.770,16
813 - Lazer	4.608,00	4.608,00	4.608,00
Vinculadas a Contribuição Social do Salário-Educação	22.642,61	22.642,61	22.642,61
Total da Função Educação	3.122.019,14	3.122.019,13	2.858.104,86
Ano: 2020			
Período: Anual			
UF: Alagoas			
Município: Mar Vermelho			
Subfunções	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
117 - PNAE	38.691,45	38.691,45	38.691,45
118 - PNATE	62.891,14	62.891,14	62.891,14
361 - Ensino Fundamental	3.517.994,34	3.511.994,34	3.511.994,34
365 - Educação Infantil (Creche)	146.569,00	146.569,00	146.569,00
365 - Educação Infantil (Pré-Escola)	371.379,32	371.379,32	371.379,32
TOTAL 365 - Educação Infantil	517.948,32	517.948,32	517.948,32
366 - Educação de Jovens e Adultos	120.000,00	120.000,00	120.000,00
098 - Contribuição Social do Salário-Educação	55.083,19	55.083,19	55.083,19
Total da Função Educação	4.312.608,44	4.306.608,44	4.306.608,44

Fonte: FNDE. Siope (2020a).

Quadro 21 – Liberações de repasses de Programas do FNDE para as prefeituras, por município, em 2000, 2010 e 2020

MUNICÍPIO/ANO	PROGRAMAS				
	PDDE*	PNAE	PNATE	Quota estadual/municipal	Proinfância
Maceió					
2000	2.600,00	1.066.058,00	--	--	--
2010	--	4.763.936,80	7.323,91	2.376.289,66	--
2020	--	6.018.993,20	4.111,78	3.696.137,56	--
Delmiro					
2000	6.300,00	220.776,00	--	--	--
2010	2.392,50	649.620,00	22.544,88	373.487,52	--
2020	--	1.124.120,80	210.842,06	700.088,31	123.982,86
Mar vermelho					
2000	7.400,00	26.182,00	47.500,00		--
2010	--	63.120,00	59.032,56	35.840,36	--
2020	--	77.217,80	62.930,99	55.326,18	--

Fonte: FNDE. Disponível em: [LIBERAÇÕES - CONSULTAS GERAIS \(fnde.gov.br\)](http://LIBERAÇÕES - CONSULTAS GERAIS (fnde.gov.br)). Acesso em: out. 2022.

* Nota: Repasses correspondem às escolas que não possuem Unidade Executora.

Os impactos desses programas de assistência técnica e financeira, juntamente com o Fundeb, conforme destacado nas falas registradas anteriormente, repercutem em vários aspectos que são sentidos por esses sujeitos e que, segundo eles, representam avanços e melhorias na EI, sentidas na ampliação da rede, com reformas e novas construções, conseqüentemente, possibilitando a ampliação da oferta; melhorias no âmbito pedagógico com aquisições de materiais didáticos e equipamentos e atualização e realinhamento das propostas pedagógicas, conforme as normativas em vigor; na valorização dos profissionais, através da melhoria na formação inicial e continuada, nas condições de trabalho e, principalmente, na remuneração através dos Planos de Cargo e Carreira e do Piso Salarial Profissional Nacional, além do ingresso por concursos público.

Portanto, os programas de assistência técnica e financeira da União, para além do Fundeb, mas também os recursos oriundos de outros programas, são destacados como indutores dessas melhorias em termos de MDE e ampliação da rede.

O Proinfância é um programa muito presente em todas as falas e que acaba sendo a grande referência na ampliação e melhorias de acesso e qualidade do atendimento e o PDDE, que tem um impacto local por ser um recurso gerido pelas próprias escolas para atendimento das necessidades imediatas de manutenção, aquisições e serviços, visando à melhoria da infraestrutura física e pedagógica.

[Destaco] A construção dos proinfâncias, que desde 2013, que a gente inaugurou, vem inaugurando. Inaugurou 13, mais 3 que estão saindo agora, 16 centros municipais de educação infantil em 8 anos [...].

[PDDE] São 10 parcelas que as escolas recebem quando elas prestam conta elas recebem as outras parcelas mensalmente. Aquelas que estão regulamentadas, regularizadas. Todas recebem. (Município A).

As escolas puderam ter mais autonomia financeira quando começaram a receber os recursos do PDDE, que mesmo não sendo suficiente para todas as necessidades apresentadas nas escolas, mas já se pode adquirir parte do material didático, pedagógico e de limpeza, e realizar pequenos reparos na estrutura do prédio. As escolas recebem PDDE e a secretaria dá assistência com os recursos que podem ser utilizados para atender as necessidades e desenvolvimento das crianças. Somos contemplados com proinfância. (Município B).

De grande impacto, só o Fundeb. O município não foi contemplado com recursos do programa [Proinfância]. (Município C).

O Proinfância merece destaque pela importância e impacto em termos da promoção de ampliação de acesso e qualidade do atendimento, considerando os aspectos relacionados à infraestrutura desses espaços, concebidos arquitetonicamente para atender aos parâmetros básicos de infraestrutura adequados para o atendimento à criança desde 0 aos 5 anos.

Quadro 22 – Número de adesão ao Proinfância por município, segundo a tipologia e a situação das obras - 2022

MUNICÍPIO	PROINFÂNCIA			OUTRAS OBRAS
	Total de adesão	Tipologia	Situação atual	
Maceió	25	Tipo B Tipo C Tipo B MI Tipo C MI	8 concluídas e 1 cancelada 3 concluídas e 1 cancelada 7 canceladas 5 canceladas	12 CMEI reformados
Delmiro Gouveia	04	Tipo C	1 Concluída 2 Em execução 1 Cancelada	-
Mar Vermelho	0	-	-	-

Fonte: elaborado pela autora a partir de dados do Simec (2022).

Os dados do quadro demonstram a situação das obras de Proinfâncias pleiteadas pelos municípios investigados, incluindo também obras de reforma de Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI) financiadas com recursos do FNDE, através do Plano de Ações Articuladas (PAR). Como visto, o município de Maceió realizou a adesão para 25 novos prédios para atendimento à EI. Até o momento da consulta no Simec, e considerando as informações públicas disponibilizadas nesse portal, constam 11 novos equipamentos concluídos no município. Além desses, consta a informação da reforma de 12 CMEIs. No município de Delmiro Gouveia, o portal indica que, das quatro adesões, uma encontra-se concluída e duas em execução, tendo uma terceira sido cancelada. Destacamos, aqui, conforme alerta Siqueira (2019), que as informações do Simec podem estar desatualizadas, pois são informadas pelo próprio município, podendo não representar a realidade atual com fidedignidade, como, de fato, destoa da afirmação dos profissionais no período das entrevistas:

Inaugurou 13, mais 3 que estão saindo agora, 16 centros municipais de educação infantil em 8 anos (Município A).

Conclusão da obra e inauguração da 1ª creche municipal. Continuação das obras de mais duas creches com previsão de entrega para 2020 (Município B).

Outro aspecto que chama a atenção é que nem sempre a adesão se configura na realização da obra, haja vista os cancelamentos indicados. Nesse sentido, Siqueira (2019) destaca que:

Algumas obras tiveram problemas no processo de execução, de modo que foram canceladas, ou estão paralisadas, ou em processo de reformulação imputando algum tipo de diligência. Os dados informados pelo Sistema ajudam a ter uma noção básica acerca do processo de implementação do programa em Alagoas, números e situação atual. No entanto, a conjuntura de cada contexto em sua realidade local, conforme as

condições e situações de seus *status* diferenciados em relação estão ligados ao processo de implementação (SIQUEIRA, 2019, p. 82).

São, portanto, situações específicas que merecem uma investigação mais aprofundada e que, em razão das limitações da nossa pesquisa, pelos objetivos e pelo tempo, não aprofundamos, mas que ficam como indicação para estudos futuros.

Tabela 23 – Matrícula em creche e pré-escola na rede pública, por município 2010-2020

Município	Etapa	2010	2015	2017	2020
Maceió	Creche	1.156	1.610	2.484	3.099
	Pré-escola	5.553	4.365	5.538	6.448
Delmiro Gouveia	Creche	0	0	257	484
	Pré-escola	1.137	1.341	1.306	1.370
Mar Vermelho	Creche	70	63	61	64
	Pré-escola	112	103	89	82

Fonte: Censo Escolar, MEC/Inep (2020).

Olhando para os dados de matrículas através do Censo Escolar, numa perspectiva de dez anos, percebe-se os efeitos das políticas públicas educacionais nos municípios em relação ao acesso das crianças de 0 a 5 anos aos serviços de creche e pré-escola. No município de Maceió, o acesso a creche quase triplicou, tendo um crescimento mais contido na pré-escola, mas que também indica avanços no acesso à rede pública. No caso de Delmiro Gouveia, um dado é muito relevante, pois até o ano de 2017 não se registrava matrículas em creche na rede pública. O número de matrículas na pré-escola tem tido pouca variação, mas com tendência crescente. Considerando esses dois municípios, percebe-se que o crescimento é significativo a partir de 2017, período em que foram sendo concluídas as obras dos primeiros Proinfâncias nesses municípios. Em relação a Mar Vermelho, município não contemplado com o programa e que permanece com o mesmo quantitativo de unidades, os números tendem a ser estáveis, com variação para menos entre os anos analisados no Censo Escolar. De modo geral, podemos concluir que o Proinfância tem repercutido na ampliação do acesso, especialmente na subetapa creche, constatado pelo aumento das matrículas e pelo fato desses equipamentos possuírem projetos arquitetônicos que contemplam espaços específicos para berçários, conforme já destacado anteriormente e com base na pesquisa de Siqueira (2019).

Quando se analisa retrospectivamente o contexto de atendimento à EI, não podemos desconsiderar os avanços e as conquistas. Mas é preciso salientar que esse direito ainda se encontra comprometido. As dificuldades dos municípios em sustentarem a EI é um fato evidente por se tratar de uma etapa consideravelmente onerosa, demonstrando o quanto o regime de colaboração precisa ser fortalecido para que mais investimentos na EI possam se

efetivar no sentido de universalizar com qualidade a oferta. Essa necessidade de maior aporte de recursos transparece nas falas dos sujeitos a seguir:

Então a gente tá com 100% de Fundeb empregado em salário onde a gente não pode mais contratar nem tem recurso para contratar e ainda falta muita gente. O grande desafio é financeiro e que nesses últimos 2 anos vem se agravando mais ainda com a mudança de governo, as metas do próprio governo federal que está vertendo para uma privatização da educação infantil e a gente tá aqui na espreita do que é que vai acontecer. [...] mas financeiramente estados e federação deveriam contribuir com os municípios para que a gente tivesse um lastro financeiro possível de atendimento, porque só o município ele não tem condições de fazer esse atendimento. A educação infantil é uma etapa de educação cara, requer não só materiais mas principalmente pessoas, qualificação, higiene, saúde, muita coisa, não só estado e ente federal mas acho que outras secretarias tem que também dá esse aporte a educação infantil (Município A).

A exemplo do nosso município, muitos outros não possuem receita própria para ofertar uma educação de qualidade. É necessário a ampliação dos recursos para proporcionar uma educação de qualidade. (Município B).

Falta recursos para construção de unidades de ensino de acordo com os padrões mínimos de infraestrutura do MEC. (Município A).

Não restam dúvidas do quanto o financiamento implica nas condições reais de acesso, permanência e qualificação do atendimento e que o regime de colaboração é o mecanismo estrutural dessa engrenagem. Nesse sentido, é preciso considerar a importância da ampliação dos recursos direcionados à educação que, até o presente, “[...] foram e são absolutamente insuficientes, sobretudo para a creche”, como destacam Pinto e Correa (2020, p. 23). O novo Fundeb, que ora inicia sua vigência, carrega uma perspectiva de maiores avanços pelas correções impressas em seu novo formato e pelo horizonte da implementação do CAQi. No entanto, ainda é preciso centrar nas responsabilidades federativas e numa melhor definição e gestão dos elementos que compõem/devem compor o regime de colaboração para que, efetivamente, possamos comemorar maiores feitos na consagração do direito à educação das nossas crianças em Alagoas e no país como um todo.

A seguir, em um esforço de síntese analítica, serão tecidas as considerações finais desta pesquisa.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

*“Vivemos imprensados entre frágeis esperanças e profundo desânimo.
Mas, o alagoano já passou tempos piores.
Talvez devêssemos aliar o pessimismo da realidade ao otimismo da vontade.”*
(Douglas Apratto Tenório)

A presente tese abordou a política de educação infantil em Alagoas a partir da instituição legal da educação como direito das crianças de 0 a 5 anos, considerando o papel do financiamento público e das responsabilidades federativas para efetivação do acesso e das condições de qualidade do atendimento. A questão geral, na qual esta pesquisa se debruçou, foi a de analisar em que medida o financiamento público e as responsabilidades federativas têm impactado na efetivação da política de EI e consolidado o direito à educação de crianças de 0 a 5 anos em Alagoas.

Por se tratar de uma problemática ampla e complexa, passível de vários vieses de investigação, buscamos especificar nosso objeto, tomando como dimensões da presente análise o delineamento do direito e das concepções de infância e educação infantil no âmbito dos aspectos normativos e práticos da gestão na organização do atendimento e em relação direta com a política de financiamento público e com as responsabilidades federativas para com a educação infantil instituídas pelo Estado brasileiro, buscando pontuar os principais avanços e desafios, ainda presentificados, quanto à garantia do acesso e da qualidade do atendimento ofertado durante as duas últimas décadas, tendo como cenário macro o estado de Alagoas e micro três municípios alagoanos.

Partimos do pressuposto de que a criança brasileira, assim como qualquer outro indivíduo, é sujeito histórico, protagonista e cidadão com direito à educação desde que nasce, devendo o Estado, por meio da política pública de educação, reconhecer e prover esse direito sob a forma de cuidado e educação de modo indissociável, visando promover seu desenvolvimento integral, de forma global, nos aspectos físico, social, afetivo e cognitivo. Nessa perspectiva, a educação infantil se constituiu como a primeira etapa da educação básica a que todo cidadão brasileiro tem direito, tendo seus arranjos organizados a partir do modelo federativo instituído no Estado brasileiro, que pressupõe a divisão de responsabilidades, o financiamento público e as competências cabíveis aos entes federados para a efetivação da política de EI e da consolidação do direito à educação de crianças de 0 a 5 anos.

Para delinear a constituição desse direito, precisamos mergulhar na construção histórica do conceito de criança, que é resultante das transformações sociais e culturais vivenciadas na constituição das diferentes sociedades. Esse processo é resultado das dimensões de ordem

política e administrativa das sociedades, mas também técnico-científica, cujos aportes constituíram teorias científicas sobre a infância e seu desenvolvimento, advindos do campo da psicologia do desenvolvimento, da sociologia, da filosofia, da história, da antropologia e de outras ciências, além da própria cultura humana, que, nos cruzamentos com os processos de organização social e de formação humana, em algum momento da história, comungam no âmbito do ordenamento legal, constituindo as bases das políticas públicas de educação para a infância.

Nesse processo, trilhamos pela história social da criança, trazendo elementos que constituíram os primeiros conceitos sobre a infância e a evolução que esse conceito vai adquirindo ao longo dos séculos até chegar na contemporaneidade. Ressalvando que o seu surgimento reporta ao século 17 e decorre da construção histórica dos diferentes grupos sociais e suas respectivas organizações, só ganhando um caráter mais sistematizado a partir das ideias iluministas, do século 18, em que passa a ter influência na pedagogia tradicional e na pedagogia nova, constituindo-se numa preocupação para o campo da educação. Ao longo do século 19, o conceito de infância vai permear os modelos de educação que aos poucos começam a se espalhar pelos diversos países.

Entretanto, é no século 20 que variados campos do saber enveredam em estudos sobre a criança, e a psicologia, em especial, a vertente histórico-cultural, apoiada em outras ciências, vai trazer contribuições revolucionárias para os estudos sobre as infâncias, a criança e seu desenvolvimento, fomentando as ideias de criança sujeito histórico-cultural e da educação como processo de humanização dos homens, de desenvolvimento do ser social que se produz nas relações e interações sociais e ambientais. Nessa perspectiva, os processos educacionais passam a conceber a criança com sujeito ativo, capaz, com potencialidades de aprendizagem e desenvolvimento quando dadas as condições de participação e interação social, de produção de cultura e de apropriação do patrimônio cultural da humanidade. Nessa nova concepção de criança, ela sai do lugar histórico de inferiorização, em relação aos adultos, para uma posição de sujeito com iguais direitos.

Não obstante, esse processo é imbricado por vários outros aspectos que estão interligados com as transformações econômicas, políticas e sociais e que vão influenciando nos serviços de atendimento à infância no mundo e no Brasil. Nesse percurso contextual e histórico, buscamos pontuar a conjuntura brasileira no atendimento às crianças, relacionando com os contextos de influências externas que, tanto no âmbito pedagógico quanto político-econômico, principalmente, determinado pelas relações sociais, vão alimentar visões dicotômicas da infância e sentenciar serviços para esse público a partir do seu *status* socioeconômico com

projetos divergentes, que perdurarão por um século: filantropia e assistencialismo para os menos favorecidos e propostas pedagogizadas de preparação para as etapas posteriores para as classes mais abastadas, perspectiva que só se rompe com os debates sobre a criança brasileira e seus direitos no contexto da nova Constituição Federal, no final dos anos 1980.

Vale destacar que, para se chegar a esse contexto de efervescência de ideias progressistas e direitos sociais, o histórico político interno de aberturas e fechamentos democráticos, além das influências decorrentes dos movimentos mundiais de revolução cultural ocorridos a partir da última metade do século 20, inflamaram os movimentos sociais, feministas, de trabalhadores, na luta pela implementação dessas conquistas. O direito à creche para as mulheres trabalhadoras emerge com muita força no final dos anos 1970, dando início ao Movimento de Luta por Creches, que, alcançando grande visibilidade, avança em busca de conquistas para as crianças pequenas, ganhando força nas discussões da Constituinte, que traçou um novo modelo de sociedade e de Estado para o Brasil. Esse marco legitima um novo lugar para a criança: “[...] não mais subalternas, mas cidadãs, guindadas do último lugar na lista das iniciativas políticas e administrativas do governo para o topo da prioridade absoluta, sujeitos de direito, pessoas com dignidade intrínseca, independentemente de quaisquer circunstâncias” (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 28).

Desse modo, se constituem o direito e os deveres em relação à criança brasileira, sendo o primeiro estabelecido como dever com *absoluta prioridade* pela família, pela sociedade e pelo estado, e com abrangência que lhe garante o “direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária”, e direito de estar “[...] a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (CF, 1988, art. 227, *caput*). Estando o direito à educação aliado, ainda, ao direito dos pais trabalhadores.

Essa conquista abriu caminho para o reordenamento do atendimento às crianças no âmbito do sistema educacional e para a efetivação de um leque de políticas públicas, em termos normativos e de assistência técnica e financeira, em regime de colaboração, como parte das atribuições do governo federal para com os municípios, definidos como os responsáveis pela oferta da EI, instituída como primeira etapa da Educação Básica.

Todo esse processo interno não esteve imune das influências externas, de modo que os processos histórico, sociopolítico e econômico em desenvolvimento no mundo globalizado, ganham peso na criação e execução das políticas, dando-lhes o direcionamento e as medidas, ora com maior, ora com menor espaço, mas com um poder de intervenção muito forte, que se presentifica e tem influenciado e conduzido os contextos de produção das políticas até os seus

resultados. Essas intervenções são dinâmicas e, em curtos períodos de tempo, possibilitam avanços seguidos de retrocessos ou limitações que vão obstaculizando a consolidação das conquistas.

Compreender essa conjuntura e seus processos nos possibilita “[...] entender as contradições que há nesse modelo de sociedade, de política e de economia e que marcam a política que essa mesma sociedade concebe” (SANTOS, 2015, p. 242). O Estado mínimo que se instalou no Brasil, a partir da década de 1990, moldado pela reestruturação produtiva do sistema do capital internacional, alinhou os direcionamentos dos organismos multilaterais às políticas sociais criadas e instituídas a partir de então, dando a tônica desde a legislação educacional infraconstitucional (LDB), reordenando a dinâmica federalista da distribuição de responsabilidades e condicionando o financiamento educacional público a esses ditames, de modo que é esse conjunto de correlação de interesses e forças, capitaneado pelo sistema econômico mundial, que tem papel determinante no modelo educacional e seu financiamento no Estado brasileiro. Assim, o curso recente da nossa história comunga avanços, em termos de conquistas de direitos, com amarras que controlam, ao arbítrio do capital, as possibilidades da real efetivação desses direitos, especialmente no campo educacional.

Esse percurso nos permitiu pontuar os avanços da educação infantil brasileira, tanto no âmbito das teorias científicas sobre a infância e seu desenvolvimento como no âmbito do ordenamento legal e das políticas públicas instituídas, assim como, contextualizar e discutir o direito da criança à educação como resultado das transformações econômicas, políticas, sociais, culturais e históricas e da correlação de forças para garanti-lo em lei e sua efetivação como política educacional no Brasil, de modo a nos possibilitar adentrar nos aspectos histórico-estruturais e contextuais-conjunturais da política de financiamento da educação infantil e da divisão de responsabilidades para com a etapa, alargando a compreensão acerca dos limites e possibilidades desses mecanismos para garantir acesso e condições de qualidade no atendimento à EI, em Alagoas.

Podemos perceber que a vinculação constitucional de recursos públicos para a educação é recente em nossa história. Apenas iniciada a partir da CF de 1934, havendo, nos anos seguintes, avanços e retrocessos dessa vinculação, até o estabelecimento dos percentuais atuais presentes na CF de 1988. O modelo federativo reordenado por essa Carta Constitucional, finalmente instituiu a adoção de fundos decorrentes da vinculação de recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento da educação nacional, caracterizando a partição de responsabilidades, entre as esferas federal, estadual e municipal, no que concerne às competências, atribuições e financiamento para com os níveis, etapas e modalidades da

educação. Nessa divisão de competências, recaiu aos municípios a responsabilidade pela oferta da educação infantil.

Cabe ressaltar que a responsabilidade pela oferta da educação básica é compartilhada entre as três esferas de poder. Ainda que haja definições de atuação prioritárias para estados e municípios, à União cabe a prestação de assistência técnica e financeira aos entes subnacionais, pois em um estado federativo como o nosso, os três entes governamentais “[...] têm autoridade sobre a mesma população e o mesmo território” (FARENZENA, 2011, p. 96).

Historicamente, no Estado brasileiro a oferta da educação básica, assim como, a maior parte do seu financiamento, esteve sob a responsabilidade de estados e municípios. Com a nova CF (1988), esta condição permanece. Foram aumentados os percentuais de vinculação e reordenados os mecanismos de distribuição da arrecadação, buscando maior equilíbrio, através da criação de fundos contábeis, com a participação da União circunscrita à complementação dos fundos e com ações de suplementação à manutenção da educação básica, ofertada pelos entes subnacionais, por meio de transferências de recursos financeiros e assistência técnica.

As relações federativas e seus arranjos estão atreladas à reforma de Estado, que passa por uma redefinição do seu papel na sociedade, visando o fortalecimento do governo central, através de ajuste econômico, articulado com a diminuição dos gastos públicos. Nesse processo, a transferência de responsabilidades para os demais entes federados, somadas as privatizações e a terceirização dos serviços, ganha força, de modo que a descentralização passa a ser central na reforma do Estado. Não obstante, o governo federal fortalecido, abarca a centralização da definição das políticas, como o único ente responsável pela coordenação da política educacional, cabendo aos demais entes a execução dessa política. Conforme afirma Frigotto (2010, p. 59),

Como corolário do Estado mínimo este desmonte fez-se mediante diversos mecanismos. A apologia da esfera privada e da descentralização como mecanismo de democratização e de eficiência são os mais frequentes. Na prática, a descentralização tem se constituído num processo antidemocrático ao delegar a empresas (públicas ou privadas), à ‘comunidade’, aos estados e aos municípios a manutenção da educação fundamental e média sem que se ‘desentulhem’ os mecanismos de financiamento mediante uma efetiva e democrática reforma tributária. Também ignora-se a tradição clientelista que caracteriza a pequena política do interior, fortemente controlada por forças retrógradas.

Além de desconsiderar esses aspectos políticos próprios do interior do país, ainda desconsidera as imensas desigualdades sociais e regionais que repercutem em diferenças também nas condições de vida e de acesso aos serviços públicos, resultando em disparidades

que impedem cidadãos, teoricamente iguais, ter de fato, acesso aos serviços com qualidade semelhante, a depender de onde vivam (CRUZ, 2011).

Não obstante, entendendo toda a conjuntura que envolve a garantia do direito à educação com a devida qualidade, a pendência, até então, quanto à implantação de um Sistema Nacional de Educação e de regulação da divisão de responsabilidade entre União, estados e municípios, vêm se constituindo em um percalço na efetivação das políticas educacionais, uma vez que sem essa regulamentação, as formas de cooperação entre os entes, os ajustes das questões referentes ao financiamento e funcionamento da educação básica, assim como, a responsabilização de todos os entes federados com ela ficam comprometidos, afetando diretamente a efetivação de um padrão mínimo de qualidade. Segundo Cara (2012, p. 80):

Como os instrumentos para o federalismo cooperativo não foram, ainda, devidamente regulamentados e articulados, além do próprio fato de os municípios serem desiguais entre si e terem menor capacidade de investimento somado do que o conjunto dos estados e União, as políticas sociais que dependem da ação dos governos locais tendem a enfrentar maior fragilidade orçamentária, resultando em menor cobertura e pior qualidade.

O prejuízo da falta de definição dos instrumentos de cooperação tem reflexos diretos sobre a educação infantil, em especial sobre o direito à creche, uma vez que compete ao município a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil, ou seja, “[...] cabe ao ente federado mais frágil, especialmente em termos orçamentários, custear a etapa mais onerosa de toda educação básica” (CARA, 2012, p. 81). Além de mais dispendiosa, no caso das creches, é a etapa da educação básica cujo atendimento é o de menor percentual de cobertura.

O processo de municipalização da educação infantil, resultante da concepção de estado descentralizador, criou alguns complicadores, sendo o principal deles o aumento da responsabilidade de gestores municipais sem o acompanhamento de recursos suficientes para ampliar a oferta e atender a demanda, além de problemas com a qualidade do atendimento oferecido, pela baixa formação de muitos profissionais e pelas precárias condições de infraestrutura e de espaços inadequados.

Salvo poucas exceções, a maioria absoluta dos municípios depende basicamente dos recursos das transferências intergovernamentais não só para manter, mas principalmente, poder expandir seus sistemas e o atendimento das etapas e modalidades sob sua responsabilidade, como é o caso do atendimento à educação infantil, tanto em termos de metas estabelecidas nos Planos de educação, como em termos do direito legítimo de cada sujeito criança. Ocorre que as transferências e investimentos próprios ainda não deram conta de ampliar suficientemente a demanda, demonstrando a necessidade de uma maior responsabilização dos demais entes e

fortalecendo os argumentos de que a política de financiamento precisa se materializar de forma equalizadora e autônoma entre os entes federados da nação brasileira.

Segundo Souza e Faria (2004), o desafio seria ainda definir e consolidar estratégias exequíveis que dessem conta do conteúdo democrático apontado nos textos constitucionais, alicerçando em suas instituições políticas e atos legais, como as Leis Orgânicas Municipais, os Conselhos Municipais de Educação, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social e respectivos Planos Municipais de Educação, entre outros, as diretrizes norteadoras dessa construção em âmbito local, de maior participação social, com maior integração da sociedade e em conformidade aos Planos Estaduais e Nacional de Educação.

Como se percebe, houve uma significativa ampliação de responsabilização para os municípios, desacompanhada dos mecanismos efetivos de autonomia, de ausência de regulamentação do sistema de colaboração e de uma política de financiamento pouco eficaz, tanto para possibilitar ampliação como favorecer padrões mínimos de qualidade no atendimento. Nesse sentido, corrobora-se com Pinto (2014) quando questiona se terão os municípios recursos financeiros para atender os desafios postos à garantia do atendimento educacional de sua responsabilidade. Se terão eles instrumentos de gestão e planejamento para isso. E se os mecanismos federativos que mantêm esse padrão de oferta educacional, em especial os fundos de financiamento, são sustentáveis.

Entre 2007 e 2020, período de vigência do Fundeb, o qual incorporou financiamento de MDE para a educação infantil, houve um movimento de melhorias, que repercutiu em ampliação do número de matrículas, reformas e construção de novos espaços e melhoras na valorização dos profissionais. Santos (2015) pontua que a inclusão da educação infantil no Fundeb, abriu espaço para o recebimento de recursos também de outras fontes, reafirmando a sua importância e lugar enquanto primeira etapa da educação básica, ampliando a garantia do direito à educação das crianças de 0 a 5 anos e fortalecendo o reconhecimento da sociedade brasileira do lugar da educação infantil dentro do novo momento da história do país.

Nessas duas últimas décadas, principalmente, também se construiu um leque de normativas e documentos norteadores que incorporaram essa concepção de criança conforme explicitam Nunes, Corsino e Didonet (2011, p. 38) “[...] como sujeito histórico, social, produtor de cultura, ativo e criativo, cujo desenvolvimento se dá de forma indivisível”. E de educação infantil reafirmada nas DCNEI (2009) como primeira etapa da educação básica, oferecida em creches e pré-escolas, caracterizados como espaços institucionais, não domésticos, com o objetivo de promover o desenvolvimento integral da criança de 0 a 5 anos, em “seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, garantir acesso a processos de apropriação, renovação e

articulação de conhecimentos e aprendizagens de diferentes linguagens”, e ainda assegurar os direitos “à proteção, à saúde, à liberdade, à confiança, ao respeito, à dignidade, à brincadeira, à convivência e a interação com outras crianças”. Isto, pautado num processo indissociável de cuidado e educação desses sujeitos. As DCNEI (2009) foram fruto de um trabalho técnico colaborativo de especialistas da área e são premissas para a revisão das propostas curriculares municipais, objetivando ainda, fornecer aos sistemas de ensino um suporte teórico que favoreça a ampliação da oferta de educação infantil na perspectiva da integração entre creches e pré-escolas, de forma a superar tanto o viés assistencial da creche, quanto o caráter preparatório da pré-escola (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011).

Além das DCNEI, outros documentos que as antecederam ou sucederam foram elaborados na perspectiva de subsidiar as redes em seus processos de ampliação do acesso e de qualificação dos espaços e serviços ofertados. Com efeito, também foram articulados os programas de assistência técnica e financeira da União para com os estados e municípios através do Plano de Ações Articuladas, à época sustentado pelo PDE. Essas ações se desenharam como instrumentos do regime de colaboração entre os entes. Dentre os programas que mais se destacaram, tem-se os Proinfâncias, experiência brasileira de maior impacto para a inclusão de crianças pequenas no sistema educacional, dirigido especificamente à construção de creches e pré-escolas públicas, buscando tanto o acesso quanto a qualidade para essa etapa do ensino. De fato, teve um impacto positivo na ampliação das matrículas, especialmente de creche, fato também comprovado no estado alagoano.

A partir desse aprofundamento, em nossa análise sobre a política de educação infantil, tendo como locus o estado de Alagoas e três de suas municipalidades, considerando as questões que moveram esta pesquisa, chegamos a algumas conclusões, apresentadas a seguir:

Quanto aos aspectos normativos de organização para o atendimento da EI, a percepção é de que os documentos que norteiam a educação infantil no estado e nos respectivos municípios estão, de um modo geral, em consonância com a legislação nacional e com os documentos oficiais que traçam as diretrizes, bases e orientações para os entes subnacionais, como previsto na designação das respectivas competências. No entanto, percebe-se uma tendência de instrumentalização do organizador curricular, ordenado entre campos de experiências e objetivos de aprendizagem delimitados por idades e por desdobramentos didático-pedagógicos preestabelecidos. O que, a nosso ver, contrapõem-se à ideia de currículo ampliado, em sua essência, e podem fomentar práticas que desrespeitem o direito da criança de ser criança e os aspectos singulares do desenvolvimento infantil. Esse aspecto corrobora para as influências externas presentes na produção do documento da política macrocapitalista dos organismos

multilaterais de uma educação voltada para o desenvolvimento de competências para atender aos interesses econômicos e para a desresponsabilização cada vez maior do Estado. Percebeu-se, também, que não há uma consolidação dessas diretrizes no contexto da prática, seja por uma fragilidade de acompanhamento do órgão gestor, seja por razões de qualificação profissional deficiente que não dá sustentação teórico-metodológica para práticas mais consistentes com os preceitos presentes nas diretrizes, seja pela falta de condições pedagógicas e precarização dos equipamentos físicos, seja ainda pela sistemática de mudanças frequentes de documentos de referência que não chegam a se consolidar. Foram perceptíveis os avanços na formação inicial e continuada dos profissionais, embora ainda não o suficiente para demarcar um patamar de qualidade nas práticas. Evidencia-se também a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de participação e gestão democrática e até mesmo de implementação de alguns dos seus pilares, como a escolha de gestores pela comunidade e um dos casos investigados.

Na perspectiva de como o financiamento público e o regime de colaboração têm se materializado em termos de investimentos, gastos e programas de assistência, na ampliação e qualificação do atendimento, percebe-se, em relação ao acesso, no período investigado, na matrícula de creche, um crescimento cinco vezes superior ao quantitativo atendido nos anos 2000. Quanto à pré-escola, o número de matrículas quase dobrou no estado no mesmo período, chegando, atualmente, aos índices de atendimento correspondentes a 30,6% na creche e 93,5% na pré-escola. Tal crescimento suscita um reconhecimento dos efeitos das políticas públicas educacionais nas últimas duas décadas, ao menos em termos da ampliação da oferta de EI. Porém, o Estado ainda está bem distante de atingir a meta posta pelo PNE e PEE para a creche no curto espaço de tempo restante, sem contar a pré-escola, cuja legislação coloca como obrigatória a cobertura total da demanda devido à obrigatoriedade da matrícula aos 4 anos. Os indicadores também apresentam desigualdades em relação ao acesso quando observados os perfis das crianças atendidas, percebendo maior acesso de crianças brancas, de classe social mais abastada e residentes nos espaços urbanos, de modo a deduzirmos que o aprofundamento das desigualdades, em Alagoas, inicia-se desde o acesso à educação infantil.

As transferências legais e voluntárias configuram a função supletiva e redistributiva da União para com os estados e municípios. Envolve, portanto, as transferências legais diretas relativas à Complementação aos Fundos Contábeis (Fundef/Fundeb) para a MDE e os Programas de Assistência Legal (Pnae, Pnate, PDDE etc.), havendo ainda os Programas de Assistência Voluntária, cujas transferências são oriundas de convênios firmados entre o ente subnacional e o FNDE. Todos esses programas estão presentes em Alagoas e em seus municípios, especialmente os de transferência direta. Os programas de transferência voluntária

demandam uma série de exigências que nem sempre os municípios têm conseguido cumprir, havendo percalços e dificuldades em aderir ou executar alguns desses programas.

O programa de maior impacto tem sido o Proinfância, presente em 85 municípios do estado e com número total de 169 adesões das diferentes tipologias. A pesquisa de Siqueira (2019) apontava que, destas, apenas 58 estavam com *status* de concluídas.

Nos municípios analisados, constatamos a presença desses equipamentos em dois deles, sendo um contemplado com 25 unidades e o outro com quatro. Embora algumas delas tenham sido canceladas, ou ainda estejam em fase de execução, percebe-se no aumento do quantitativo de matrículas, tanto em nível de estado quanto nos respectivos municípios contemplados, o quanto esse programa tem alavancado o potencial de atendimento, em especial, nas creches, contabilizando um aumento percentual de 166,7% no número de matrículas de 0 a 3 entre 2010 e 2020.

O destaque que fazemos aqui a respeito da implementação de Programas de Assistência Voluntária, por meio dos convênios aos estados e municípios, aspecto indicado por vários estudos (RAMOS, J., 2011; SIQUEIRA, 2019; RAMOS, M., 2021; MARCONDES, 2013; COSTA, S., 2015; NUNES, 2015; PIRES, 2017), diz respeito às exigências burocráticas e ausência de recursos humanos, físicos, informacionais e financeiros por parte das administrações locais apontadas pelos autores como percalços para a adesão aos programas e concretização das ações. Sendo, portanto, uma prática caracterizada como gerencialista e que acaba por prejudicar os processos de descentralização dos recursos, justamente para onde mais se demanda, conforme Gomes, Carnielli e Gonçalves (2003, p. 179):

Essa exigência caracteriza, [...] a adoção pelo governo Federal de uma prática gerencialista na educação, sendo a administração por projetos e a competição por recursos suas manifestações mais visíveis. [...] essa prática não leva em consideração a precariedade dos recursos humanos com que as administrações dos Municípios mais carentes contam, sendo esses municípios os mais necessitados de apoio e para as quais o cumprimento das exigências estabelecidas nas normas constituem, muitas vezes, obstáculos intransponíveis. Assim, em que pese esse avanço na descentralização, na gestão do processo existe ainda muito a ser aperfeiçoado, de forma a se alcançar a efetiva democratização no acesso aos recursos federais destinados à educação (GOMES; CARNIELLI; GONÇALVES, 2003, p. 179).

De modo geral, percebeu-se que as ações priorizadas pelo governo federal na política de financiamento da educação infantil tiveram a principal preocupação de focar no atendimento, construindo novas escolas, apoiando a aquisição de mobiliário e equipamentos e subsidiando a manutenção desta etapa da educação básica. Ocorre que a maioria dos recursos do FNDE direcionados a estas ações são oriundas de Programas de Assistência Voluntária, demandando

tudo esse processo de adesão aos convênios, além de estarem sujeitos a descontinuidades, uma vez que não há previsão legal para a execução da ação, sendo um aspecto que traz insegurança aos gestores locais, posto que, a partir do momento em que se assume uma demanda de atendimento, precisa-se arcar com o compromisso dos custos depois de implantado o programa, pois são os responsáveis diretos pela oferta do serviço à população.

Diante da limitação de recursos financeiros e institucionais dos governos municipais, os recursos advindos da assistência técnica e financeira da União, quando chegaram, mostraram um potencial para efetivar melhorias no acesso e nas condições de funcionamento e atendimento. Os efeitos do Fundeb também são destacados como importantes no contexto do atendimento à EI, haja vista as melhorias consolidadas na valorização dos profissionais, tanto na perspectiva da remuneração e carreira quanto de investimentos na formação; a expansão do atendimento através do crescimento de matrículas nas creches que vêm se consolidando desde 2007; e os melhoramentos na rede física com a ampliação do quantitativo de unidades, reformas, ampliações e adequações nos espaços, materiais e propostas pedagógicas.

O aumento do aporte financeiro foi visível tanto em nível de estado quanto de municípios. No entanto, muito insuficiente ainda para suprir todas as necessidades, equiparar as desigualdades, corrigir as deficiências, ampliar o acesso de forma a atingir as metas postas (e ir adiante), possibilitar a permanência e o fluxo adequados, ampliar, qualificar e remunerar devidamente o quadro de profissionais, garantir todos os insumos materiais e estruturais necessários ao funcionamento dos espaços, instituir um projeto educacional pensado e exequível de qualidade dos processos de desenvolvimento e aprendizagem para todas as crianças, sem exceções ou distinções, efetivando-se, de fato, os padrões mínimos de qualidade referenciados na legislação brasileira, expectativas que ficam como horizonte para o Fundeb de caráter permanente, iniciado em 2021. A regulamentação dos termos da cooperação federativa e o Sistema Nacional de Educação também são elementos decisivos para a promoção da qualidade almejada e justa na educação infantil e nas etapas subsequentes. É, portanto, fundamental aumentar os recursos e as fontes de financiamento, utilizar o CAQi como parâmetro para definir o valor por aluno, melhorar as condições materiais e garantir a aplicação e fiscalização dos aportes financeiros.

Cumprir destacar que, quando iniciamos essa investigação, tínhamos consciência da amplitude do seu objeto e da real possibilidade de não conseguirmos aprofundá-lo em todos os seus aspectos. A decisão foi de continuar, movida pela compreensão de que nenhuma pesquisa encerra em si mesma. É sempre uma janela de possibilidade que abre para novas investidas. Esse é seu papel. A produção científica é dinâmica e mais importante que trazer respostas, a

nosso ver, são as perguntas e as possibilidades que ela provoca. Assim, reconhecemos aqui as limitações desta investigação. Seja pelas dificuldades decorrentes do acesso aos sujeitos e a outros dados nos órgãos pesquisados, seja pelas limitações da pesquisa de campo, como a possibilidade de observação e entrevista com outros sujeitos, em especial, aqueles que usufruem diretamente da política: profissionais, crianças e famílias, não possibilitados em razão da pandemia da Covid-19, uma vez que todo o processo de distanciamento social se deu em momento crucial para a coleta de dados, seja pelo não financiamento da pesquisa ou pelas condições outras de sua realização, de ordem profissional e pessoal. Muitos elementos que aqui emergiram podem, devem e carecem ser aprofundados. Ficarão, sob a forma de compromisso, como desdobramentos da pesquisa futuramente.

O campo da educação infantil, em todos os seus aspectos, representa movimento. Há sempre o que o defender. Há sempre o que conquistar. Há sempre o que combater. No âmbito da política pública, há sempre muito mais. Pelo seu papel condicionante, o movimento é sempre mais intenso. Em nosso estado, em que as mazelas sociais gritam aos nossos olhos e as desigualdades se agigantam, é preciso estar sempre a postos para os enfrentamentos, que se dão em muitas frentes: no dia a dia, junto às crianças, cumprindo a função política de educar e cuidar, no âmbito da carreira acadêmica pelas vias da pesquisa e extensão, nos movimentos sociais, na formação continuada. Não faltam os espaços de lutas e de continuidades dos aprofundamentos teóricos, do fazer científico, da ação prática, da *práxis* cotidiana.

O direito das crianças à educação infantil pública, gratuita, laica e de qualidade social segue ameaçado diuturnamente. É imprescindível defender sua política dos constantes ataques do capital, ora pelas concepções que descaracterizam seus pilares, princípios e objetivos, para adequar os processos aos interesses do mercado, haja vista as ameaças da privatização/terceirização que estão sempre rodando com propostas de contratação de serviços via organizações não governamentais (ONGs) ou transferência de gestão para organizações sociais (OS), ou ainda via a distribuição de *voucher* às famílias; ora por programas, projetos e propostas curriculares que ferem os direitos de brincar e interagir, com propostas de antecipação da alfabetização ou ações conservadoras de cerceamento das liberdades de cátedra, posicionamentos e formação crítica das crianças; ou, ainda, pelo não cumprimento dos preceitos constitucionais do direito à educação sem distinção ou exceção para todas as crianças de 0 a 5 anos, que tem sido sequelado, também, quando não se cumprem as atribuições e responsabilidades dentro das suas competências ou na efetivação do regime de colaboração e dos princípios constitucionais do Pacto Federativo, falhando na execução da política e nas suas formas de financiamento. Há que se depreender, como nos lembra Gentili (2010), que:

Não existe ‘qualidade’ com dualização social. Não existe ‘qualidade’ possível quando se discrimina, quando as maiorias são submetidas à miséria e condenadas à marginalidade, quando se nega o direito à cidadania a mais de dois terços da população. Reiteramos enfaticamente: ‘qualidade’ para poucos não é ‘qualidade’ é privilégio. Nosso desafio é outro: consiste em construir uma sociedade onde os “excluídos” tenham espaço, onde possam fazer-se ouvir, onde possam gozar do direito a uma educação radicalmente democrática. Em suma, uma sociedade onde o discurso da qualidade como retórica conservadora seja apenas uma lembrança deplorável da barbárie que significa negar às maiorias seus direitos (GENTILI, 2010, p. 177).

Incluimos nesse bojo os bebês, os meninos e as meninas. E engrossamos o coro à afirmação de Gentili: “Qualidade para poucos não é qualidade, é privilégio”. Avante na luta por todos eles e por todas elas, por uma política de educação infantil em que a qualidade social se constitua numa perspectiva democrática, possibilitando acesso a todos e todas ao cuidado e educação respeitosa, humanista, tolerante e emancipatória, capaz de alicerçar a construção de um mundo mais humano, com equidade e justiça social.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, M.; KRAMER, S. “O rei está nu”: um debate sobre as funções da pré-escola. *In*: JOBIM, S. S.; KRAMER, S. **Educação ou Tutela?** A criança de 0 a 6 anos. 2. ed. São Paulo: Loyola, 1991, p. 21-33.
- ABRAMOWICZ, A.; CRUZ, A. C. J.; MORUZZI, A. B. Alguns apontamentos: a quem interessa a Base Nacional Comum Curricular para a educação infantil? **Debates em Educação**. Maceió, vol. 8, n. 16, Jul./Dez. 2016. DOI: 10.28998/2175-6600.2016v8n16p46. Acesso em: 21 mar. 2021.
- ABREU, M. Descentralização e federalismo. **Cadernos Aslegis**, Brasília, DF, v. 3, n. 7, p. 30-35, jan./abr. 1999.
- ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, R. P. de.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.
- ABRUCIO, F. L.; SANO, H. **Associativismo intergovernamental**: experiências brasileiras. Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFICI/Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Brasília: Editora IABS, 2013.
- ADERNE, A. da S. F. **A educação da infância em Alagoas em fábricas e usinas antes da Constituição Federal de 1988**. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2020.
- ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. *In*: **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. Tradução. São Paulo: Xamã, 2007.
- AGUIAR, M. A. S. Políticas de educação em questão: retrocessos, desafios e perspectivas. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 14, n. 30, p. 619-621, set./dez. 2020. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/1255>. <https://doi.org/10.22420/rde.v14i30.1255>. Acesso em: 6 nov. 2021.
- ALAGOAS. Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão e Patrimônio (Seplag). **Mapas de Caracterização Territorial**. Maceió, 2017. Disponível em: https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/mapas-de-caracterizacao-territorial/resource/9820eecf-fe49-468c-9dd1-732c619e0d33?inner_span=True. Acesso em: 3 jan. 2019.
- ALAGOAS. **Plano Estadual de Educação 2015-2025**. Maceió, 2015.
- ALAGOAS. Governo do Estado de Alagoas. **Lei Nº 7.965**, de 9 de Janeiro de 2018. Institui o Programa Criança Alagoana – Cria, e dá outras providências.
- ALAGOAS. Secretaria Estadual de Educação. **Referencial Curricular de Alagoas**. Educação Infantil. Maceió, 2019. Disponível em:

https://drive.google.com/file/d/1BAfKBzM4MPB_w9CT_wU3tP98ByzQdh6W/view. Acesso em: 10 fev. 2021.

ALAGOAS. Governo do Estado de Alagoas. **Cria - Criança Alagoana**: Guia de implementação do programa. 2. ed. Maceió: Grafmarques, 2021.

ALAGOAS. Governo do Estado de Alagoas. **Nota Técnica - Educação Infantil no Programa CRIA/Creches**: conceitos, estrutura e organização das atividades educativas. Maceió: AL, 2022.

ALMEIDA, F. B. de. **Leitura e escrita**: vozes e imagens do Proinfância no Rio de Janeiro. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2015.

ALMEIDA, L. M. de. **O 17 de julho de 1997 em questão**. Maceió: Edições Catavento, 1999.

ALMEIDA, L. S. de. **A formação histórica de Alagoas (I)**: rotas de acumulação do açúcar. Maceió: Edufal/Imprensa Graciliano Ramos, 2018.

ALVES, A. M. L. **A trajetória das políticas públicas de educação infantil no município de Juiz de Fora no período de 1996 a 2013**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, 2016.

ALVES, M. do S. V. Financiamento da educação: uma visão geral sobre seus mecanismos e possibilidades de valorizar o magistério público. *In*: GOMES, A. M. (org.) **Políticas públicas e gestão da educação**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2011. P. 119-152.

ALVES, T.; SILVEIRA, A. A. D.; SCHNEIDER, G. Financiamento da Educação Básica: o grande desafio para os municípios. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 13, n. 26, p. 391-413, mai./ago. 2019. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde>. Acesso em: outubro de 2022.

ANDRADE, L. B. P. **Educação infantil**: discurso, legislação e práticas institucionais [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. Disponível em: <http://books.scielo.org>. Acesso em: nov. 2015.

ANDRIOLI, A. I. As políticas educacionais no contexto do neoliberalismo. **Revista Espaço Acadêmico**, Ano II, n. 13. Jun. 2002. Disponível em: www.espacoacademico.com.br/013/13andrioli.htm. Acesso em: 5 dez. 2019.

ANTONIO, R. M. **Teoria Histórico-Cultural e Pedagogia Histórico-Crítica**: o desafio do método dialético na didática. Maringá, 2008.

ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. Todos pela educação. Moderna, 2020. Disponível em <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/securepdfs/2020/10/Anuario-Brasileiro-Educacao-Basica-2020-web-outubro.pdf>. Acesso em: dez. 2020.

ARAÚJO, R. L. C. **Financiamento da Educação Básica no governo Lula**: elementos de ruptura e de continuidade com as políticas do governo de FHC. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

ARCE, A. Compre um kit neoliberal para a educação infantil e ganhe grátis os dez passos para se tornar um professor reflexivo. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, ano 22, n. 74, p. 251-283, abr. 2001.

ARCE, A. O MOBREAL e a educação de crianças menores de seis anos durante o regime militar: em defesa do trabalho voluntário. **Cad. Cedes**, Campinas, vol. 28, n. 76, p. 379-403, set./dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/PGysRZYmGhJBfC7GGKsPHjL/?lang=pt#>. Acesso em: jun. 2022.

ARELARO, L. R. G. Fundef: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. 2007, **Anais...** Rio de Janeiro: Anped, 2007. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-3866--Int.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

ARIÈS, P. **História social da criança e da família**. Trad. Dora Flaksman. 2. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1981.

ARRUDA, G. A. de. **Do direito à merenda escolar ao discurso do direito**: uma análise discursiva do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas. Programa de Pós-Graduação em Educação, Maceió, 2018.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (FINEDUCA). **A Política de Educação Infantil no Brasil**: das garantias legais ao financiamento do atendimento público. Nota Técnica. Julho, 2021.

AZEVEDO, J. M. L. de. O Estado, a política educacional e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (orgs.). **Gestão da Educação**: Impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000. Parte I, p.18-42.

AZEVEDO, J. M. L. de; OLIVEIRA, J. F. de. Gestão, monitoramento e avaliação dos planos de educação: retrocessos e desafios. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 14, n. 30, p. 622-639, set./dez. 2020. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde>. Acesso em: 8 mar. 2021.

AZEVEDO, N. P. A UNDIME e os desafios da educação municipal. **Estudos Avançados da USP**, São Paulo, n. 42, p. 141-152, maio/ago. 2001.

BALL, S. J. **Educational reform**: a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

- BALL, S. J. Política Educacional Global: reforma e lucro. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 3, p. 1-15, 2018 Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/retepe>. DOI: 10.5212/retepe.v.3.015. Acesso em: 9 set. 2020.
- BARBOSA, I. G.; SILVEIRA, T. A. T. M.; SOARES, M. A. A BNCC da Educação Infantil e suas contradições: regulação versus autonomia. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 13, n. 25, p. 77-90, jan./mai. 2019. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 3 fev. 2021.
- BARBOSA, M. C. S.; CRUZ, S. H. V.; FOCHI, P.; OLIVEIRA, Z. de M. R. de. O que é básico na Base Nacional Comum Curricular para a educação infantil? **Debates em Educação**, Maceió, v. 8, n. 16, jul./dez. 2016. DOI: 10.28998/2175-6600.2016v8n16p11. Acesso em: 21 mar. 2021.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 1979.
- BASSI, M. E. Financiamento da educação infantil em seis capitais brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 142, jan./abr. 2011.
- BOBBIO, N. **A era dos Direitos**. 8 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOBBIO, N. Política. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (org.). **Dicionário de política**. Trad. Carmen C, Varriale *et al.*; Coord. Trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. vol. 1.
- BOITO JR., A. Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 28, p. 57-73, jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n28/a05n28.pdf>. Acesso em: 23 out. 2017.
- BOITO JR., A. A natureza da crise política brasileira. **Le Monde Diplomatique**, Brasil, n. 104. Março 2016. Disponível em: http://www.adunicamp.org.br/wp.../Le_Monde_Diplomatique_Brasil_2016_Reduzido.pdf. Acesso em: nov. 2016
- BONAVIDES, P. **Teoria do Estado**. 3 ed. rev. Ampl. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BRASIL. **Lei nº 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais do direito tributário aplicáveis à União, Estados e municípios (Código Tributário Nacional). Brasília/DF, 1966.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF, 1988. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: nov. 2021.
- BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**, Lei n. 8.069 de 13 de julho de 1990. Brasília/DF, 1990.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei no 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. 2. ed. Brasília/DF, 2018. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/544283/lei_de_diretrizes_e_bases_2ed.pdf. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria da Educação Fundamental. **Critérios para o atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças**. Brasília, DF: MEC/SEF/ Coedi, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria da Educação Fundamental. **Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil**. v.1-3. Brasília, DF: MEC/SEF/Coedi, 1998.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Lei n. 10172/01, de 9 de janeiro de 2001. Brasília/DF, 2001.

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Gestão de Recursos Federais**: manual para os agentes municipais. Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília, DF, 2005a.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelo direito da criança de 0 a 6 anos à educação. Brasília, DF: MEC/SEF/DPEF/Coedi, 2005b.

BRASIL. **Lei nº 11.274**, de 6 de fevereiro de 2006. Brasília/DF, 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20/12/1996, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Presidência da República. Brasília: DOU n.º 27, Seção 1, 7/2/2006, p. 1/2.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica. **Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Parecer CNE/CEB Nº: 20/2009. Brasília/DF, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica** /Secretaria de Educação Básica. Brasília/DF: MEC, SEB, 2013.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília/DF, 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.257**, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. Presidência da República. Brasília/DF, 2016.

BRASIL. **Resolução CNE/CP nº 2**, de 22 de dezembro de 2017. Institui a implantação da BNCC para a Educação Básica nacional. Brasília/DF, 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Dinheiro Direto na Escola**. c2017a. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**. c2017b. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar**. c2017c. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnate>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Caminho da escola**. c2017d. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas/caminho-da-escola>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil**. c2017e. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas/proinfancia> Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Plano de Ações Articuladas**. c2017f. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas/par>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Brasil Carinhoso**. c2017g. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas/brasil-carinhoso>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Sobre o Fundeb**. c2017h. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Básica** /Secretaria de Educação Básica. Brasília/DF: MEC, SEB, 2018a.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. **O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da união**: Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Brasília/DF: MF, STN, novembro/2018b. Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6370. Acesso em: jun. 2022.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). **Demonstrativo Fundeb Municipal**, Brasília, 2020a. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/siope/demonstrativoFundebMunicipal.do?acao=pesquisar&pag=result&anos=2020&periodos=6&cod_uf=27&municipios=270430. Acesso em: ago. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020** [recurso eletrônico]. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília/DF, 2020b.

BRASIL. **Cartilha de Orientação do Novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)**. Brasília/DF: FNDE/MEC, 2021a.

BRASIL. **Resolução nº 15**, de 16 de setembro de 2021. Dispõe sobre as orientações para o apoio técnico e financeiro, fiscalização e monitoramento na execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, 2021b. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pdde/media-pdde/funcionamento/copy_of_RESOLUOPDDEN15DE16DESETEMBRODE2021.pdf. Acesso em: 15 de ago. 2022.

BRASIL. Tesouro Transparente. **Transferências Constitucionais Realizadas**. Brasília, 2021c. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/transferencias-constitucionais-realizadas>. Acesso em: jul. 2022.

BRITO, M. B. G. da S. **Escola de gestores, o curso de especialização em gestão escolar no Estado de Alagoas: fala gestor! 2017**. 252 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas, Centro de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Maceió, AL, 2018.

BUJES, M. I. E. Escola Infantil: Pra que te quero? *In*: CRAIDY, C. M.; KAERCHER, G. E. P. da Silva. (org.) **Educação Infantil: pra que te quero?** Porto Alegre: Artmed Editora, 2001. Cap. 1. P. 13-26.

CABRAL, L. A. P. **Planos de desenvolvimento de Alagoas 1960-2000**. Maceió: EDUFAL: SEPLAN: Fundação Manoel Lisboa, 2005.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito?** 2. ed. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **CAQI e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?** São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2018.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Custo Aluno-Qualidade inicial**, 2018. Disponível em: <https://campanha.org.br/caqi-caq/caqi-caq/>. Acesso em: jun. 2022.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Carta à Sociedade Brasileira: o decreto 10.660 é excludente, concentrador e um risco ao Custo Aluno Qualidade (CAQ) e para as escolas do país**. 2021. Disponível em <https://campanha.org.br/noticias/2021/03/30/carta-sociedade-brasileira-o-decreto-10660-e-excludente-concentrador-e-um-risco-ao-custo-aluno-qualidade-caq-e-para-escolas-do-pais/>. Acesso em: jun. 2022.

CAMPOS, M. M. A legislação, as políticas nacionais de educação infantil e a realidade: desencontros e desafios. *In*: MACHADO, M. L. de A. (org.). **Encontros e desencontros em educação infantil**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 27-34.

CAMPOS, M. M. Avaliação da qualidade na educação infantil: impasses e perspectivas no Brasil. **Pesquisa e Debate em Educação**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 891–916, 2020. DOI: 10.34019/2237-9444.2020.v10.32009. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/RPDE/article/view/32009>. Acesso em: 2 maio. 2022.

CAMPOS, M. M. *et al.* A qualidade da educação infantil: um estudo em seis capitais brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 142, jan./abr. 2011.

CAMPOS, M. M. C.; FÜLLGRAF, J.; WIGGERS, V. A qualidade da educação infantil brasileira: resultados de algumas pesquisas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 127, jan./abr. 2006, p. 87-128.

CAMPOS, M. M.; ROSEMBERG, F.; FERREIRA, I. M. **Creches e Pré-escolas no Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cortez; Fundação Carlos Chagas, 2001.

CAMPOS, R. F. Relação público-privado e seus desdobramentos no campo educacional: um estudo sobre a privatização da educação infantil. *In*: DOURADO, L. F. (Org.). **PNE, políticas e gestão da educação**: novas formas de organização e privatização. (Meio Eletrônico) - Brasília: Anpae, 2020. p. 100-121.

CAMPOS, R.; CAMPOS, R. F. A educação das crianças pequenas como estratégia para o “alívio” da pobreza. **Revista Inter Ação**, Goiânia, v. 33, n. 2, p. 241–263, 2008. DOI: 10.5216/ia.v33i2.5265. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/interacao/article/view/5265>. Acesso em: 17 jan. 2022.

CAMPOS, R. K. N.; RAMOS, T. K. G. A concepção de infância em Rousseau. **Revista Tempos e Espaços em Educação**. São Cristóvão, SE. v. 11, n. 01, Edição Especial, p. 239-250, dezembro, 2018. <http://dx.doi.org/10.20952/revtee.v11i01.9654>. Acesso em: 23 abr. 2020.

CANAVIEIRA, F. O.; PALMEN, S. H. C. Movimentos Sociais e a Luta pela Educação Infantil. *In*: GEPEDISC, Infância e movimentos sociais. Vários autores, **Leitura Crítica**, Campinas, SP, 2015.

CARA, D. Municípios no pacto federativo - Fragilidades sobrepostas. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 6, n. 10, p. 255–273, 2012. DOI: 10.22420/rde.v6i10.183. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/183>. Acesso em: 24 out. 2021.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo Aluno-Qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARRIJÓ, M. C. F. de O. B. **Educação Infantil e políticas públicas na contemporaneidade**: avanços e limitações no discurso legal e na dinâmica educacional. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2005.

CARVALHO, C. P. de. **Economia Popular**: uma via de modernização para Alagoas. Maceió: Edufal, 2010.

CASTRO, M. H. G. de. O impacto da implantação do Fundef nos estados e municípios: primeiras observações. *In*: COSTA, V. L. C. (Org.). **Descentralização da educação**: novas formas de coordenação e financiamento. 2. ed. São Paulo: Cortez; Fundap, 2001. p. 111-121.

CAVALCANTE, P. Convergências entre a governança e o pós-nova gestão pública. **Boletim De Análise Político-Institucional**. N. 19, Dezembro, 2018. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8965/1/bapi_19_cap_03.pdf. Acesso em: 10 de jan. 2021.

CAVALCANTE, P. Tendências inovadoras de gestão nos governos subnacionais brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 24, n. 79. P. 1-20, 2019. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/79294/77101>. Acesso em: 10 jan. 2021.

CAVALCANTI, C. R. **Federalismo e financiamento da educação básica no Brasil**: a assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais. Curitiba: Appris, 2019.

CERIZARA, B. **Rousseau**: A Educação na Infância. São Paulo: Scipione, 1990.

CHOI, Soo-Hyang. Financiamento da educação infantil: perspectiva internacional. *In*: COELHO, R. de C.; BARRETO, A. R. **Financiamento da educação infantil**: perspectivas em debate. Brasília: UNESCO Brasil, 2004. Cap. 1, p. 19-30.

CÓSSIO, M. de F. A nova gestão pública: alguns impactos nas políticas educacionais e na formação de professores. **Educação**. Porto Alegre, v. 41, n. 1, p. 66-73, jan./abr. 2018. DOI <http://dx.doi.org/10.15448/1981-2582.2018.1.29528>. Acesso em: 2 fev. 2021.

COSTA, A. de C. O regime de colaboração entre União, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil. **RBP**, v.26, n. 1, p. 105-121, jan/abr. 2010.

COSTA, S. C. **Programa Proinfância**: considerações sobre os efeitos nas políticas municipais de educação infantil. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Inclusão Social, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

CRAIDY, C. M.; KAERCHER, G. E. P. da Silva. (org.) **Educação Infantil**: pra que te quero? Porto Alegre: Artmed Editora, 2001.

CRUZ, R. E. da. **Pacto Federativo e financiamento da educação**: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

- CRUZ, R. E. da. Federalismo e financiamento da educação: a política do FNDE em debate. *In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. (org.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil***. Brasília: Ipea, 2011. Cap. 5, p. 79-94.
- CRUZ NETO, O. O trabalho de campo como descoberta e criação. *In: MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade***. 21. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 51-66.
- CRUZ NETO, T. L. da. **Planejamento educacional e participação democrática: um estudo sobre a rede pública estadual de ensino em Alagoas (1999-2004)**. 2008. 192 f. Dissertação (mestrado em Educação Brasileira) – Universidade Federal de Alagoas. Centro de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira. Maceió, 2008.
- CURY, C. R. J. A educação infantil como direito. *In: BRASIL. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil***. Brasília: MEC/SEF, 1998. v. II, p. 9-15.
- CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. *In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (org.) **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade***. Brasília: UNESCO, 2010, p. 149-168.
- DAHLBERG, G.; MOSS, P.; PENCE, A. **Qualidade na educação da primeira infância: perspectivas pós-modernas**. Trad. Magda França Lopes; Rev. Téc. Kátia de Souza Amorim. Porto Alegre: Penso, 2019.
- DALBOSCO, C. A. Primeira infância e educação natural em Rousseau: as necessidades da criança. **Educação**, Porto Alegre/RS, ano XXX, n. 2, v. 62, p. 313-336, maio/ago. 2007. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/561>. Acesso em: 22 maio 2020.
- DALLARI, D. de A. **Elementos da teoria geral do Estado**. 9. ed. São Paulo: 1982.
- DAVIES, N. **Fundeb: a redenção da educação básica?** Campinas: Autores Associados, 2008. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).
- DELMIRO GOUVEIA. **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Delmiro Gouveia, AL: 2015.
- DIDONET, V. Representação da criança na sociedade brasileira. *In: MAGALHÃES, Antônio Rocha; GARCIA, Walter (Org.). **Infância e desenvolvimento: propostas e desafios***. Brasília: IPEA, 1993. p. 7-39.
- DIDONET, V. Creche: a que veio, para onde vai. Educação Infantil: a creche, um bom começo. **Em Aberto/INEP**, v 18, n. 73. Brasília, 2001. p.11-27, jul. 2001.
- DIDONET, V. Trajetória dos direitos da criança no Brasil: de menor e desvalido a criança cidadã, sujeito de direitos. *In: BRASIL. Câmara dos Deputados. **Primeira infância: Avanços do marco legal da primeira infância***. Cadernos de trabalho e debates. Brasília: SEGRAF, 2016. p. 60-75.

DIÓGENES, E. M. N. Análise das bases epistemológicas do campo teórico da política educacional. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 9, n. 2, p.333-353, jul/dez. 2014.

DOS ANJOS, C. I.; SANTOS, S. E. dos. As crianças pequenas precisam de uma Base Nacional Comum Curricular? À guisa de apresentação. **Debates em Educação**, [S. l.], v. 8, n. 16, p. i, 2016. DOI: 10.28998/2175-6600.2016v8n16pi. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/debateseducacao/article/view/2830>. Acesso em: 20 jun. 2022.

DOURADO, L. F. Financiamento da educação no Brasil: aportes teóricos e a construção de uma rede de pesquisadores. In: GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. de; TAVARES, T. M. (org.) **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Ed. Da UFPR, 2006. Cap. 2, p. 27-40.

DOURADO, L. F. (Org.). **PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização**. Brasília: Anpae, 2020.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. de. Base nacional comum curricular (BNCC) e os impactos nas políticas de regulação e avaliação da educação superior. In: AGUIAR, M. A. da S.; DOURADO, L. F. (org.). **A BNCC na contramão do PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas**. [Livro Eletrônico]. Recife: ANPAE, 2018.

EDNIR, M.; BASSI, M. **Bicho de sete cabeças: para entender o financiamento da educação brasileira**. São Paulo: Peirópolis: Ação Educativa, 2009.

EVANGELISTA, O. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. In: ARAÚJO, R. M. L.; RODRIGUES, D. S. (Orgs.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. 1. ed. Campinas, SP: Alínea, 2012, v. 1, p. 52-71.

FALCIANO, B. T.; NUNES, M. F. R.; SANTOS, E. C. dos. Dez anos do Proinfância: efeitos de uma política pública de indução. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 30, n. 73, p. 254–278, 2021. DOI: 10.18222/ae.v30i73.5719. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/ae/article/view/5719>. Acesso em: 20 jun. 2022.

FARENZENA, N. (Org.). **Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais**. Brasília INEP/MEC, 2005.

FARENZENA, N. Políticas de assistência financeira da união no marco das responsabilidades (inter)governamentais em educação básica. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. (org.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. Cap. 6, p. 95-110.

FARENZENA, N. A Política de Fundos e as Responsabilidades Federativas pela Oferta de Educação Básica. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 21, p. 1-19, 2020. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>. Acesso em: jun. 2022.

FARENZENA, N.; LUCE, M. B. Financiamento da educação e responsabilidades federativas: 25 anos de agenda constituinte. **RBPAE**, v. 29, n. 2, p. 263-281, mai/ago. 2013.

FEIJÓ, P. C. B. Transporte escolar. A obrigação do Poder Público municipal no desenvolvimento do programa. Aspectos jurídicos relevantes. **Revista de Administração Municipal** - MUNICÍPIOS – IBAM. Out/Nov/Dez de 2008. Ano 54, Nº 268. p. 67-75. Disponível em: <http://lam.ibam.org.br/predownload.asp?area=4&arq=10transpescol268.pdf>. Acesso em: jan. 2022.

FELIPE, J. O desenvolvimento infantil na perspectiva sociointeracionista: Piaget, Vygotsky, Wallon. *In*: CRAIDY, C. M.; KAERCHER, G. E. P. da Silva. (org.) **Educação Infantil: pra que te quero?** Porto Alegre: Artmed Editora, 2001. Cap. 2. P. 27-37.

FERNANDES, E. **Financiamento da educação infantil no Brasil**: descrição e análise da participação do governo federal no período de 2000 a 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas – Faculdade de Educação. Campinas, SP: 2018.

FLORES, M. L.; PERONI, V. M. V. Políticas públicas para a educação infantil no Brasil: desafios à consolidação do direito no contexto emergente da nova filantropia. **Roteiro, [S. l.]**, v. 43, n. 1, p. 133–154, 2018. DOI: 10.18593/r.v43i1.13096. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/13096>. Acesso em: 30 jan. 2021.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de Conteúdo**. 4. ed. Brasília: Liber livro, 2012.

FRIGOTTO, G. Educação e formação humana: ajuste neoconservador e alternativa democrática. *In*: GENTILI, P. A.A.; SILVA, T. T. da. (org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. 13. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. Cap. 4, p. 111-178.

FRIGOTTO, G. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16. n. 46. Jan/abril 2011.

FROTA, M. G. da C. Políticas para a infância e adolescência. *In*: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. 2. ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015. p. 790-794.

FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL. **Desafios do acesso à creche no Brasil**: Subsídios para o debate. 2020. Disponível em: <https://issuu.com/fmcsv/docs/desafio-acesso-creche-brasil>. Acesso em: 10 abr. 2022.

FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL. **Primeira Infância Primeiro**, 2020. Disponível em: <https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/estado/alagoas/>. Acesso em: 10 abr. 2022.

GADELHA, S. R. de B. Conceitos introdutórios sobre federalismo e federalismo fiscal. *In*: **Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2017. Módulo 1.

GAGNEBIN, J. M. Infância e Pensamento. *In*: GHIRALDELLI, P.J. (org.) **Infância, Escola e Modernidade**. São Paulo: Cortez; Curitiba: Editora da Universidade Federal do Paraná, 1997. p. 83-100.

GAMBOA, S. S. Tendências epistemológicas: dos tecnicismos e outros “ismos” aos paradigmas científicos. *In*: SANTOS FILHO, J. C. dos.; GAMBOA, S. S. **Pesquisa educacional: quantidade-qualidade**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 59-81 (Coleção Questões da Nossa Época; v. 46).

GAMBOA, S. S. **Pesquisa em educação: métodos e epistemologias**. 3. ed. rev. e atual. Chapecó, SC: Argos, 2018.

GATTI, B. A. Algumas considerações sobre procedimentos metodológicos nas pesquisas educacionais. **Eccos: Revista Científica**, São Paulo, v. 1 n. 1 p. 63-79, 1999. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=71511277007>. Acesso em: 6 mar. 2022.

GENNARI, A. M. Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90. **Pesquisa e Debate**, SP, volume 13, n. 1(21), p. 30-45, 2002. Disponível em: <https://www.ufjf.br/pur/files/2011/04/Globaliza%C3%A7%C3%A3o-e-neoliberalismo-abertura-econ%C3%B4mica-no-Brasil-anos-90.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.

GENTILI, P. A. A. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. *In*: GENTILI, P. A.A.; SILVA, T. T. da. (org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 13. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. Cap. 4, p. 111-178.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, A. M. Políticas Públicas, discurso e educação. *In*: GOMES, A. M. (org.) **Políticas públicas e gestão da educação**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2011. Cap. 1, p. 19-56.

GOMES, D. História da criança: breves considerações sobre concepções e escolarização da infância. *In*: XII EDUCERE – Congresso Nacional de Educação. PUC- PR, 2015. **Anais...** Disponível em: https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/19895_10342.pdf. Acesso em: 7 jun. 2021.

GOMES, C. A.; CARNIELLI, B. L.; GONÇALVES, M. C. M. Políticas federais de apoio: as tortuosas ruas de mão-dupla das relações intergovernamentais. *In*: SOUZA, D. B. de.; FARIA, L. C. M. de. (Org.) **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2003. p. 169-189.

GONÇALVES, R. A. O financiamento da educação: um sistema em desequilíbrio. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, SP, n. 103, p. 14-52, mar. 1998.

GOVERNO de Alagoas inaugura a nona creche CRIA no Estado. **Painel Notícias**, Maceió, 24 junho 2022. Geral. Disponível em: <https://painelnoticias.com.br/geral/206426/governo-de-alagoas-inaugura-a-nona-creche-cria-no-estado>. Acesso em: set. 2022.

GRUMICHÉ, M. C. D. **Da ideia de Infância em Jean-Jacques Rousseau ou Do “Sono da Razão”**. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

HADDAD, L. Políticas integradas de educação e cuidado infantil: desafios, armadilhas e possibilidades. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 129, p. 519-546, set./dez. 2006.

HADDAD, L. A trajetória da educação infantil em quatro ciclos. *In*: XAVIER, M. E. S. P. (org.) **Questões de educação escolar**: histórias, políticas e práticas. Campinas, SP: Editora Alinea, 2007.

HADDAD, L. Avanços e tensões nas políticas de integração dos sistemas de educação e cuidado infantil: um panorama internacional. *In*: **Seminário Perspectivas internacionais na educação da infância**: questões em debate. Universidade de Évora, 2017.

HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. 12. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

HARVEY, D. A transformação político-econômica do capitalismo no final do século XX. *In*: **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993. P. 115-184 (Parte II).

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**. ano XXI, n. 55, novembro/2001. Disponível em: <http://scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539>. Acesso em: out. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama**. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al>. Acesso em: maio 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Educação 2019**. IBGE, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101736_informativo.pdf. Acesso em: maio 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Básica 2018**. Brasília: Inep, 2019. Disponível em <http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 10 maio 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Resumo Técnico do Estado de Alagoas**: Censo da Educação Básica Estadual 2019. Brasília: INEP, 2020.

KRAMER, S. Infância, Estado e sociedade no Brasil. *In*: CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO, 5. Brasília, DF, 1988. **Anais...** Brasília, DF: MEC, 1988. p.199-206.

KRAMER, S. Infância e educação: o necessário caminho de trabalhar contra a barbárie. *In*: KRAMER, S. *et al* (org.). **Infância e educação infantil**. Campinas, SP: Papyrus, 1999. (Coleção Prática Pedagógica). p.269-280.

KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil /é fundamental. **Educação & Sociedade**, n. 27. v. 96, 2006, p. 797-818.

KRAMER, S. **A política do pré-escolar no Brasil**: a arte do disfarce. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

KRAWCZYK, N. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Propuesta Educativa**, v. 31, p. 99-109, 2009. Disponível em: <http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/archivos/articulos/16.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2018.

KUHLMANN JR., M. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo. n. 14, 518, Mai/Jun/Jul/Ago 2000.

KUHLMANN JR., M. Educação infantil e currículo. In: FARIA, A. L. G.; PALHARES, M. S. **Educação infantil: Pós-LDB: Rumos e Desafios**. 4. ed. Campinas: Autores Associados, 2003. p. 51-65. Coleção Polêmicas do Nosso Tempo.

KUHLMANN JR., M. **Infância e educação infantil: Uma abordagem histórica**. 7. ed. Porto Alegre: Mediação, 2015.

LEMOS, A. G. de S. PNE (2014-2024) e a educação infantil: embates na proposição das políticas de estado para a criança. In: DOURADO, L. F. (Org.). **PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização**. Brasília: Anpae, 2020. p. 146-163.

LEONTIEV, A. **O desenvolvimento do psiquismo**. Trad. Rubens Eduardo Frias. 2. ed. São Paulo: Centauro, 2004.

LIRA, J. de S. **O neoliberalismo na educação pública alagoana durante o governo Teotônio Vilela (2007 a 2015)**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2016.

LOBO, S. A. **Políticas para educação sob o Governo Bolsonaro e seus impactos sobre a formação de professores**, 2020. Disponível em: <https://sintef.org.br/wp/2020/06/15/artigo-politicas-para-educacao-sob-o-governo-bolsonaro-e-seus-impactos-sobre-a-formacao-de-professores/>. Acesso em: 12 mar. 2021.

LURIA, A. R. Vigostskii. In: VIGOSTSKII, L. S.; LURIA, A. R.; LEONTIEV, A. N. **Linguagem, desenvolvimento e aprendizagem**. Trad. Maria da Pena Villalobos. 16. ed. São Paulo: Ícone, 2017, p. 21-38.

MACEDO, L. C. de; DIAS, A. A. A política de financiamento da educação no Brasil e a educação infantil. **RBP AE**, v. 27, n. 2, p. 165-184, maio/ago. 2011.

MACEIÓ. Secretaria Municipal de Educação. **Orientações curriculares para a educação infantil da rede municipal de Maceió**. Maceió: EDUFAL, 2015.

MACEIÓ. Secretaria Municipal de Educação. **Referencial Curricular de Maceió**. Maceió: SEMED, 2020.

MACEIÓ. **Plano Municipal de Educação 2016-2026**. Maceió: 2015.

MACEIÓ. Conselho Municipal de Educação de Maceió. **Resolução nº 03/2014 COMED**. Altera a Resolução nº 01/2003 COMED/MACEIÓ que fixa normas para o funcionamento de instituições de Educação Infantil do Sistema Municipal de Ensino de Maceió (SME). Maceió: 2014.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: Uma contribuição para a análise de Políticas educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: out. 2021.

MARCONDES, Mariana Mazzini. **A corresponsabilização do Estado pelo cuidado: uma análise sobre a política de creches do PAC-2 na perspectiva da divisão sexual do trabalho**. 2013. 172p. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

MARSIGLIA, A. C. G. **A prática pedagógica histórico-crítica na educação infantil e ensino fundamental**. Campinas, SP: Autores Associados, 2011. (Coleção Educação contemporânea).

MARTINS, P. de S. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília - UnB, 2009.

MARTINS, P. de S. O financiamento da educação básica como política pública. *In: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE)*. Porto Alegre: ANPAE, v. 26, n. 3, p. 497-514, set./dez. 2010.

MARTINS, V. O que é Legislação Educacional. **Revista Eletrônica DN - Direito Net**. fev. 2002. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/579/O-que-e-Legislacao-Educacional>. Acesso em: 2 abr. 2021.

MAR VERMELHO. **Plano Municipal de Educação 2015-2025**. Mar Vermelho, AL: 2015.

MASSON, G.; FLACH, S. de F. O materialismo histórico-dialético nas pesquisas em Políticas Educacionais. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 3, p. 1-15, 2018. DOI: <https://doi.org/10.5212/retepe.v.3.011>. Acesso em: abr. 2020.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: FEUSP, 1981.

MELLO, S. A. A escola de Vygotsky. *In: CARRARA, Kester (org.). Introdução à Psicologia da educação: seis abordagens*. São Paulo: Avercamp, 2004. p. 135-155.

MELLO, S. A. Algumas implicações pedagógicas da Escola de Vygotsky para a educação infantil. **Pro-Posições**, Campinas, SP, v. 10, n. 1, p. 16–27, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/proposic/article/view/8644097>. Acesso em: 11 fev. 2021.

MENEZES, C. C. L. C. **Educação infantil: a interseção entre as políticas públicas, a gestão educacional e a prática pedagógica: Um estudo de caso no município de Itabuna – Bahia**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal da Bahia – UFBA, Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação – FACED, 2012.

MÉSZÁROS, I. A ordem da reprodução sociometabólica do capital. *In*: MÉSZÁROS, I. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. Trad. Paulo César Castanheira e Carlos Lessa. São Paulo: Boitempo, 2002. P. 94-132 (Cap. 2).

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 21. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MINAYO, M. C. de S. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 3, p. 621-626, 2012.

MONLEVADE, J. A. C. de. O fundo de educação básica e o financiamento da educação infantil. *In*: COELHO, R. de C.; BARRETO, A. R. (orgs.). **Financiamento da Educação Infantil**: perspectivas em debate. Brasília: Unesco Brasil, 2004. P. 155-170.

MONTEIRO, J. B.; BERTOLDO, E. O construtivismo e neoliberalismo na educação escolar. *In*: ENCONTRO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DE ALAGOAS, 5., UFAL, Maceió-AL, 2010. **Anais...** Disponível em: dmd2.webfactional.com/.../O-construtivismo-e-neoliberalismo-na-educacao-escolar.pdf. Acesso em: 21 jan. 2011.

MOSS, P. Para além do problema com a qualidade. *In*: MACHADO, M. L. de A. (org.). **Encontros e desencontros em educação infantil**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 17-25.

MOSS, P.; PENCE, A. **Valuing Quality in Early Childhood Services**: New Approaches to Defining Quality. Sage Publications Ltd; Illustrated edição, 1994.

MOTTA, P. R. de M. O estado da arte da Gestão Pública. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n. 1, janeiro-fevereiro, p.82-90, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-75902013000100008>. Acesso em: jan. 2020.

MUNIZ, L. Naturalmente criança: a educação infantil de uma perspectiva sociocultural. *In*: KRAMER, S. *et al* (org.). **Infância e educação infantil**. Campinas, SP: Papirus, 1999. (Coleção Prática Pedagógica). p. 243-268.

NARDI, E. L.; SCHNEIDER, M. P.; DURLI, Z. O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e a visão sistêmica de educação. **RBP AE**, v. 26, n. 3, p. 551-564, set./dez. 2010.

NASCIMENTO, A. P. S. do. **Avanços e retrocessos na oferta da educação infantil no Brasil**: análise financeiro-orçamentária dos recursos destinados a essa etapa da educação 2001-2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

NASCIMENTO, E. F. **Delmiro Gouveia e o processo educacional desenvolvido no núcleo fabril da pedra, no sertão de Alagoas (1902-1926)**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas. Programa de Pós-Graduação em Educação. Maceió, 2012.

NEUBAUER, R. Políticas públicas. *In*: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. 2. ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015. p. 779-786.

NEVES, L. M. W. A sociedade civil como espaço estratégico de difusão da nova pedagogia da hegemonia. In: NEVES, L. M. W. (org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005a, p. 87-125.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Educação e política no Brasil de hoje**. Cortez Editora, 2005b.

NÓVOA, A. Os professores e o “novo” espaço público da educação. In: TARDIF, M.; LESSARD, C. **Ofício de professor: história, perspectivas e desafios internacionais**. Petrópolis: Vozes, 2008.

NUNES, M. F. R. (coord.). **Proinfância e as estratégias municipais de atendimento a crianças de 0 a 6 anos**. Rio de Janeiro: Traço & Cultura, 2015.

NUNES, M. F. R.; CORSINO, P.; DIDONET, V. **Educação Infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica**. Brasília: UNESCO, Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, Fundação Orsa, 2011.

OLIVEIRA, C. M. B. **A universalização do ensino fundamental em Alagoas: rastreando modos e meios de sua efetivação pelo estudo de um caso**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas, 2010.

OLIVEIRA, D. A. de. A educação no contexto das políticas sociais atuais: entre a focalização e a universalização. **Revista Linhas Críticas**. Brasília, v. II, n. 20, pp. 27-40, jan/jun., 2005.

OLIVEIRA, D. A. Nova gestão pública e governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul.-set., 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v36n132/1678-4626-es-36-132-00625.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2021.

OLIVEIRA, D. R. de; GUIMARÃES, C. M.; LIMA, E. A. de. Qualidade na educação infantil em instituições brasileiras: contributos de pesquisas acadêmicas para o debate. **Revista Educação em Questão**, [S. l.], v. 46, n. 32, 2013. DOI: 10.21680/1981-1802.2013v46n32ID5124. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/5124>. Acesso em: 4 mar. 2022.

OLIVEIRA, R. P. de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 28, pp. 5-23, Jan /Fev /Mar /Abr., 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/t64xS8jD8pz6yNFQNCk4n7L/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: jan. 2022.

OLIVEIRA, R. P. de. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. (orgs.) **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007. pp. 83-122.

OLIVEIRA, R. P. de; ARAÚJO, G. C. de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 28, p. 5-23, Jan /Fev /Mar /Abr., 2005. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/t64xS8jD8pz6yNFQNCK4n7L/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 20 de maio de 2022.

OLIVEIRA, Z. M. R. de. **Creches: Crianças, faz de conta & Cia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1992.

OLIVEIRA, Z. M. R. de. **Educação Infantil: fundamentos e métodos**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Coleção Docência em Formação).

OLIVEIRA, Z. M. R. de; FERREIRA, M. V.; BARROS, J. A. B. Formação continuada em educação infantil: a construção de uma agenda de possibilidades. *In*: GUIMARAES, C.; REIS, P. G. R. **Professores e infâncias: estudos e experiências**. Araraquara: Junqueira & Marin, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração dos Direitos das Crianças**, 1959. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>. Acesso em: fev. 2020.

PARENTE, J. M.; VILLAR, L. B. E. Os sistemas educacionais no contexto da transição da Nova Gestão Pública para a Pós-Nova Gestão Pública: estudo comparado entre Brasil e Espanha. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 36, e67115, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0104-4060.67115>. Acesso em: fev. 2021.

PASCHOAL, J. D. Entre a pré-escola obrigatória e creche opcional: reflexões sobre o direito da criança à educação de qualidade. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, v. 18, n. 3, p. 766–779, 2018. DOI: 10.20396/rho.v18i3.8651509. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8651509>. Acesso em: 17 fev. 2021.

PASCHOAL, J. D.; MACHADO, M. C. G. A história da educação infantil no Brasil: avanços, retrocessos e desafios dessa modalidade educacional. **Revista HISTEDBR On-line**. Campinas, n. 33, p.78-95, mar.2009. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639555> . Acesso em: 17 fev. 2021.

PAULO NETTO, J.; BRAZ, M. **Economia Política: uma introdução crítica**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 95-248.

PELOSO, F. C. Infância e crianças: contribuições da teoria histórico-cultural de Vigotsky para compreender a Criança como sujeito histórico e social. *In*: XI Congresso Nacional de Educação. PUC- PR, 2013. **Anais...** Disponível em: https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2013/7816_5530.pdf. Acesso em: jan. 2021.

PINTO, J. M. de R. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. São Paulo: Editora Plano, 2000.

PINTO, J. M. de R. O custo aluno qualidade na legislação. *In: GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R.; TAVARES, T. M. (org.). Conversas sobre financiamento da educação no Brasil.* Curitiba: Ed. da UFPR, 2006.

PINTO, J. M. de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/BHh7B748fzMXtnZ86SxL55B/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: dez. 2021.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Custo-Aluno Qualidade (CAQi).** USP: 2010. Disponível em: <gestaoescolar.abril.com.br/pdf>. Acesso em: 6 mar. 2021.

PINTO, J. M. de R. Financiamento da educação básica: a divisão de responsabilidades. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 155-172, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: fev. 2020.

PINTO, J. M. de R. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa.** v. 44, n. 153, p.624-644 jul./set. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/198053142946>. Acesso em: fev. 2020.

PINTO, J. M. de R.; CORREA, B. C. Educação infantil e a política de fundos: como tem caminhado essa etapa educacional, em especial com a aprovação do Fundeb? **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 24, p. 1 -27, 2020. <http://dx.doi.org/10.22491/fineduca-2236-5907-v10-104023>. Acesso em: fev. 2020.

PIRES, A. M. B. **O proinfância como política de acesso à educação infantil nas cidades do sudeste goiano.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Unidade Acadêmica Especial de Educação, Catalão, Programa de Pós-Graduação em Educação, Catalão, 2017.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Human Development Indices and Indicators - 2018 Statistical Update.** (PDF) (em inglês). Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/idhm-munic%C3%ADpios-2010>. Acesso em: 24 set. 2018.

POLANYI, K. **A grande transformação.** 8. ed. [s/l]: Ed. Campus, 2000.

RAMOS, Jorge Luiz Rocha Reghini. **Implementação de programas federais e descentralização de políticas públicas:** um estudo de caso no contexto do Proinfância. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.

RAMOS, M. E. G. **O financiamento da educação infantil na rede municipal de Recife:** um olhar a partir do programa Proinfância. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, 2021.

REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de economia Política.** São Paulo, v. 15, n. 3, p. 5-17, 1995.

ROCHA, I. L. **O ensino fundamental de nove anos no estado de Alagoas**: um estudo da efetivação da política de implantação a partir da experiência do município de Delmiro Gouveia – AL. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas. Programa de Pós-Graduação em Educação. Maceió, 2012.

ROCHA, I. L. **O ensino fundamental de 9 anos em Alagoas**: meandros de uma política. Maceió: Edufal, 2015.

ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, Estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa** (São Paulo), n. 115, p. 25-63, jan.-mar. 2002.

ROSEMBERG, F. Panorama da educação infantil brasileira contemporânea. In: SIMPÓSIO DE EDUCAÇÃO INFANTIL: construindo o presente. Brasília, DF. **Anais...** Brasília: UNESCO, 2003. p.33-62. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ue000311.pdf>. Acesso em: 26 maio 2019.

ROSSETTI-FERREIRA, M. C. *et al.* (org.). **Os fazeres na educação infantil**. 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Cortez, 2000.

ROSSINHOLI, M. **Política de financiamento da educação básica no Brasil**: do Fundef ao Fundeb. Brasília: Liber livro, 2010.

SANTOS, I. M. dos. A gestão e o financiamento da educação no contexto da política dos anos 90. In: PRADO, E. C.; DIÓGENES, E. M. N. (org.). **Avaliação de políticas públicas**: interface entre educação e gestão escolar. Maceió: Edufal, 2011. p.127-148.

SANTOS, J. B. dos. **O financiamento da educação infantil no contexto do FUNDEB**: limites e contradições na expansão do atendimento às crianças de 0 a 6 anos de idade em João Pessoa-PB – 2007-2013. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2015.

SANTOS, M. de F. F. dos. **Enfrentamento da pobreza em Alagoas?**: uma análise a partir dos programas de transferência de renda e seus impactos socioeconômicos. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal de Alagoas. Campus Arapiraca. Unidade Educacional de Palmeira dos Índios. Palmeira dos Índios, 2020.

SANTOS, M. F. B. **A educação infantil em Penedo**: Um estudo da rede pública municipal na dimensão da política e da gestão educacional. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Alagoas, 2019.

SANTOS, P. S. M. B. dos. **Guia prático da política educacional no Brasil**: ações, planos, programas e impactos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SANTOS FILHO, J. C. dos.; GAMBOA, S. S. **Pesquisa educacional**: quantidade-qualidade. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 59-81 (Coleção Questões da Nossa Época; v. 46).

SAVIANI, D. **Pedagogia histórico-crítica**: primeiras aproximações. 8. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SILVA, A. S. Educação e assistência: Direitos de uma mesma criança. **Pro-Posições**, Campinas, SP, v. 10, n. 1, p. 40–53, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/proposic/article/view/8644099>. Acesso em: 11 fev. 2021.

SILVA, E. M. **A Educação Infantil em Alagoas**: (Re) Construindo Suas Raízes. Maceió: Edufal, 2009.

SILVA, G. **As políticas educacionais para a Educação Infantil pós-1988**: uma análise no município de São Raimundo Nonato – PI. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba: João Pessoa, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/16910>. Acesso em: jan. 2022.

SILVA, G. da; DIAS, A. A. A política de expansão de vagas para a educação infantil: o proinfância em questão. **Educação**, v. 43, n. 3, p. E37455, 31 dez. 2020. Doi: <https://doi.org/10.15448/1981-2582.2020.3.37455>. Acesso em: fev. 2021

SILVA, I. C. de A. L. **Política nacional de educação infantil**: a participação de atores não estatais na elaboração da política pública. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. Campinas, SP: 2013.

SILVA, S. A. da. **O sistema público de educação infantil da cidade de Arapiraca/AL**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Alagoas, 2020.

SILVA, W. C. M. da. **Uma análise do Programa Escola 10 como política pública educacional para o estado de Alagoas**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, RS, 2021.

SIQUEIRA, P. G. de. **O Proinfância em Penedo**: Uma avaliação sobre a ressonância do Programa na educação Infantil do município. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Alagoas, 2019.

SIQUEIRA, R. M.; DOURADO, L. F.; AGUIAR, M. A. da M. Plano Nacional de Educação, Base Nacional Comum Curricular e a formação de professores: a autonomia docente em questão. In: DOURADO, L. F. (Org.). **PNE, políticas e gestão da educação**: novas formas de organização e privatização. Brasília: Anpae, 2020. p. 259-281.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. Doi: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>. Acesso em: jan. 2022.

SOUZA, D. B. de.; FARIA, L. C. M. de. (Org.) **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2003.

SOUZA, D. B. de.; FARIA, L. C. M. de. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: A gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362004000400002>. Acesso em: ago. 2021.

SOUZA, S. de A. **A complexidade do processo de democratização e de participação na elaboração do Plano Estadual de Educação 2006-2015**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas, 2007.

TENÓRIO, D. A. **A história do país dos alagoanos**. Maceió: Editora Cesmac, 2019.

TICIANELI, E. Maceió e os primeiros anos de sua história. **História de Alagoas**, Maceió, 5 dez. 2015. Memória. Disponível em: <https://www.historiadealagoas.com.br/maceio-e-os-primeiros-anos-de-sua-historia.html>. Acesso em: nov. 2020.

TICIANELI, E. Mar Vermelho, a Suíça Alagoana. **História de Alagoas**, Maceió, 24 out. 2019. Memória. Disponível em: <http://www.historiadealagoas.com.br/>. Acesso em: nov. 2020.

TORRES, R. L. **Os direitos humanos e a tributação: imunidades e isonomia**. Renovar: Rio de Janeiro, 1995.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos - Plano de Ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem - Aprovada pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos - Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem**. Jomtien, Tailândia 5 a 9 de março de 1990. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>. Acesso em: abr. 2020.

UNICEF. **Situação da Infância Brasileira 2006**. Índice de Desenvolvimento Infantil. Disponível em: http://www.unicef.org/brazil/pt/IDI_2004.pdf. Acesso em: 15 dez. 2015.

VALE, H. C. P. do; LENZI, L. A. F.; LENZI, R. G. **Manual para normalização de trabalhos acadêmicos da UFAL**. Maceió: UFAL, 2022.

VASCONCELLOS, V. M. R. de; AQUINO, L. M. L. de; LOBO, A. P. S. L. L. A integração da Educação Infantil ao sistema de ensino: exigências e possibilidades pós-LDB. *In*: SOUZA, D. B. de.; FARIA, L. C. M. de. (Org.) **Desafios da Educação Municipal**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2003.

VASQUEZ, D. A. Federalismo. *In*: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. 2. ed. São Paulo: Editora da Unesp; Fundap, 2015. p. 349-352.

VELEZ, C. S.; ORTIZ, Salazar C. (2016). Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? **Administración & Desarrollo**, v. 1, n. 46, p. 100-125. Disponível em: <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/89>. Acesso em: fev. 2021.

VERÇOSA, E. de G. **Cultura e educação nas Alagoas: história, histórias**. 6. ed. Maceió: Edufal: Uduneal, 2018.

VIEIRA, D. M. **Imagens da experiência educativa de professores da educação infantil no espaço-ambiente do Proinfância**. 2016. Tese (Doutorado em Educação) – Setor de Educação. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

VIGOTSKI, L. S. A brincadeira e o seu papel no desenvolvimento psíquico da criança. *In*: VIGOTSKI, L. S. **Psicologia, educação e desenvolvimento**: escritos de L. S. Vigotski. Org. e Trad. Zoia Prestes e Elisabeth Tunes. São Paulo: Expressão Popular, 2021. Cap. 6, p. 209-239.

VYGOTSKY, L. S. **A formação social da mente**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

VIGOSTSKII, L. S.; LURIA, A. R.; LEONTIEV, A. N. **Linguagem, desenvolvimento e aprendizagem**. Trad. Maria da Pena Villalobos. 16. ed. São Paulo: Ícone, 2017.

WALLON, Henri. **A evolução psicológica da criança**. Tradução Claudia Berliner; revisão técnica Izabel Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ZABALZA, M. A. **Qualidade em educação infantil**. Trad. Beatriz Affonso Neves. Porto Alegre: ArtMed, 1998.

APÊNDICE A

ROTEIRO - ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA com Técnico ou Coordenador do Setor de Educação Infantil dos municípios pesquisados

Título da Pesquisa: A GESTÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM ALAGOAS E A GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO DAS CRIANÇAS DE 0 A 5 ANOS: Um estudo analítico dos avanços e entraves das políticas de municipalização e financiamento público da educação infantil.

Pesquisadora: Idnelma Lima da Rocha

Orientadora: Edna Cristina do Prado

- 1. Identificação do sujeito entrevistado:**
 - a. Sexo:
 - b. Vínculo empregatício com o município:
 - c. Formação acadêmica:
 - d. Qual função/cargo exerce atualmente? Há quanto tempo?
 - e. Experiências anteriores relacionadas à Educação Infantil na Rede Municipal:

- 2. Identificação do quadro da Educação Infantil pós Constituição Federal de 1988:**
 - a. Como estava organizado o atendimento às crianças de 0 a 5 anos no município antes da implementação da LDB, lei 9394/96 (que determinou que a educação infantil passaria a ser a primeira etapa da Educação Básica)? A qual secretaria estava a ligado?
 - b. Você consegue relatar como foi o processo de adaptação às determinações da LDB de 1996?
 - c. Quais foram as maiores dificuldades para atender a demanda nesse período? (pessoal, espaços físicos, recursos financeiros, ou outras?)

- 3. Identificação do quadro de atendimento da Educação Infantil pós FUNDEB:**
 - a. Como se dava o financiamento (manutenção) da Educação Infantil antes do FUNDEB?
 - b. Houve mudanças após a implementação do FUNDEB para a educação infantil no município? Que mudanças podem ser pontuadas?
 - c. Quais foram as principais ações implementadas em prol da Educação Infantil pela Secretaria municipal nessa gestão?
 - d. Há Conselhos atuantes no município? (Conselho Municipal de Educação, Conselho do FUNDEB, Conselho Escolar).
 - e. Há Plano Municipal de Educação? Qual o período de vigência?

- 4. Identificação do quadro atual de atendimento da Educação Infantil no município:**
 - a. Como a Educação Infantil está organizada atualmente na Rede Municipal?
 - b. Quantas unidades de educação infantil estão, atualmente, em atividade (creches e pré-escolas)?
 - c. Como foram construídas tais unidades? Recursos municipais? Advindos do Proinfância? São edifícios próprios ou alugados?
 - d. Qual a demanda de creche e pré-escola atendida atualmente? (Se possível, quantidade de crianças e percentual):

- e. Qual seria o quadro ideal de quantitativo de **unidades** e **profissionais** de educação infantil para atender a demanda posta nas prerrogativas legais, como o PNE e PME?
- f. Quais os avanços que podem ser pontuados na Educação Infantil do seu município nos últimos 10 anos?
- g. Quais os entraves que podem ser pontuados na Educação Infantil do seu município?

5. Identificação do quadro de concepção da Educação Infantil municipal:

- a. Como você definiria educação infantil e qual sua importância?
- b. Como a gestão municipal atual concebe a educação infantil?
- c. Essa concepção se coaduna com o proposto nos documentos legais e oficiais para a Educação Infantil (LDB, DCN, BNCC)? Justifique.
- d. Que metas estão posta para a educação infantil nessa gestão?
- e. Quais são os maiores desafios para execução dessas metas?
- f. Quais são os maiores potenciais do município para execução dessas metas?
- g. As metas do PME estão sendo monitoradas no sentido de se garantir seu cumprimento? Como se dá esse monitoramento?
- h. Há uma proposta pedagógica para a educação infantil no município? Em que bases ela se assenta?
- i. No geral, qual a formação dos professores em atuação na educação infantil?
- j. Quanto à jornada de atendimento (parcial/integral), como funcionam as unidades de educação infantil municipais?
- k. Qual o modelo de gestão das unidades de educação infantil desse município?
- l. E o modelo de gestão da educação infantil na Secretaria? Quantas pessoas compõem o quadro técnico da Secretaria no setor de educação infantil? Esse número é suficiente? O que fazem essas pessoas?

6. Identificação do modelo de gestão dos recursos municipal para educação infantil:

- a. A CF de 1988 e a LDB, definiram a responsabilidade da oferta de educação infantil para os municípios. O que a gestão municipal pensa sobre a municipalização da educação infantil? É o melhor modelo? Ou fica muito oneroso para os municípios?
- b. O quantitativo de recursos disponibilizados para a Educação Infantil atende as necessidades da etapa nesse município? Por quê?
- c. Há dados no município dos gastos reais com as etapas de educação infantil (creche e pré-escola)? Corresponde ao custo-aluno repassado pelo governo federal ou há complementação?
- d. Quais as outras fontes de financiamento (além do Fundeb) a secretaria e as escolas dispõem para a manutenção da educação infantil nesse município?
- e. Esse município tem alguma parceria com outras instituições no âmbito da educação infantil? Qual (is)?

7. Identificação das necessidades para melhoria qualitativa e quantitativa do atendimento da Educação Infantil municipal:

- a. O que seria necessário no âmbito das políticas públicas para melhoria **qualitativa** do atendimento da Educação Infantil municipal?
- b. O que seria necessário no âmbito das políticas públicas para melhoria **quantitativa** do atendimento da Educação Infantil municipal?

- c. Você vislumbra que até o final da vigência do PME, o município conseguirá cumprir as metas quanto ao atendimento da educação infantil (creches e pré-escolas)? Justifique.

APÊNDICE B

QUADRO DE ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

Quadro 1 Análise das entrevistas

CATEGORIA	INDICADOR	ENTREVISTA.DelmiroGouveia	ENTREVISTA.Maceió	ENTREVISTA.Mar Vermelho	INFERÊNCIAS
Política de Educação Infantil	1. Concepção de EI e criança	<p>A educação infantil é a primeira etapa da educação básica que atende a faixa etária de 0 a 05 anos de idade e está dividida em creche (0 a 03 anos) e pré-escola (04 e 05 anos). Tendo como finalidade o desenvolvimento integral da criança complementando a formação familiar e comunitária. É importante por ser a base inicial do processo educativo, devendo ser um ambiente onde a infância possa ser vivida em toda sua plenitude.</p> <p>A atual gestão municipal concebe a educação infantil como a principal etapa do ensino, pois ela é a base para as outras etapas. Nosso gestor atual não mede esforços para melhorar o atendimento as nossas crianças.</p>	<p>A nossa concepção de educação infantil ela está bem definida nos nossos documentos que é dessa criança potente, dessa criança investigadora, dessa criança que é sujeito de direitos e nós entendemos isso ser muito importante para que a gente possa ter cidadãos mais conscientes no futuro, que possam tomar decisões, possam ter opiniões próprias possam de fato ser um sujeito de uma sociedade democrática e o nosso grande desafio é a gente formar o adulto que cuida dessa criança para que também ele exerça esse papel de facilitador, da pessoa que promove a criança sujeito de direitos e a gente vem, eu acho que a gente já avançou muito nesse sentido e que vem conseguindo a passos largos, conseguindo fazer essas orientações saírem do papel para a prática.</p>	<p>A educação infantil é a base para o desenvolvimento da aprendizagem da criança para as etapas posteriores</p>	<p>A educação infantil é concebida como uma etapa fundamental para o desenvolvimento integral da criança;</p> <p>Criança sujeito x EI como base do processo educativo</p>
	2. Formação Profissional	<p>A maioria tem graduação em pedagogia</p>	<p>Graduação em pedagogia. Sua maioria é graduação é pedagogia.</p>	<p>Pedagogia</p>	<p>A formação dos profissionais é de nível superior, condizendo com o estabelecido na LDB n. 9394/96. O que é um indicador positivo que aponta para uma qualificação do atendimento.</p>
Modelos de Gestão escolar	3. Modelos de Gestão escolar	<p>Sim, os Conselho são atuantes.</p> <p>Gestão democrática com eleições para os gestores</p> <p>Priorizamos utilizar o modelo de gestão democrática buscando ouvir e atender as necessidades de cada um, sempre procurando um consenso nas tomadas de decisões.</p>	<p>Sim. A gente tem conselho em todas as escolas. Nós temos eleição para diretor em todas as escolas também e sempre que a gente vai inaugurar um espaço a gente convida aquela comunidade na figura de seus representantes, conselho tutelar, representantes de bairros da comunidade para fazer essa escuta, geralmente são eles que chegam junto de nós e nós junto deles, montamos lá um momento itinerante com eles, abrimos as matrículas, eles é quem nos auxiliam muito e a gente faz essas escutas, capta com é que tá a comunidade e faz, toma essa decisão sempre coletivamente.</p>	<p>Sim [Há conselhos]</p> <p>Por indicação [gestão]</p>	<p>Gestão escolar com princípios democráticos e participativos - eleição de gestores e presença de Conselhos, embora ainda haja indicação.</p>
	4. Diretrizes Curriculares	<p>Não possuímos uma proposta no município. Estamos promovendo os estudos da BNCC e do Referencial Curricular do Estado de Alagoas para posteriormente decidirmos se elaboramos uma proposta municipal ou adotamos o Referencial de Alagoas.</p> <p>Sim, desde que a atual gestão assumiu o município tem buscado melhorar a qualidade no atendimento as crianças, promovendo estudos dos documentos legais e oficiais, alinhando as propostas de todas as escolas em consonância com as orientações nacionais e em parceria com a UFAL.</p>	<p>Sim. As orientações curriculares para a educação infantil de Maceió e recentemente o Referencial Curricular para a Educação Infantil. A gente está lançando o segundo volume das orientações curriculares e que traz a BNCC como alvo para defender os campos de experiência.</p> <p>Mesmo antes da gente ter essa orientação mais nova de 2015, o grande trabalho da formação da rede sempre foram as diretrizes, a LDB, as diretrizes, antes disso, os referenciais que eu acho que também foi um avanço, mesmo hoje eles não sendo tão usados como foi a época do lançamento, também era o que a gente tinha naquele período, mas a gente está sempre em acordo, agora a gente está lançando o segundo volume das orientações curriculares e que traz a BNCC como alvo para defender os campos de experiência.</p>	<p>(Não respondeu essa questão)</p>	<p>Tendência a adotar os documentos oficiais como norteadores. Mesmo quando existe uma proposta própria, a linha teórica e de ação é a dos documentos oficiais.</p>

Quadro 2 | Análise das entrevistas

CATEGORIA	INDICADOR	ENTREVISTA_DelmiroGouveia	ENTREVISTA_Maceió	ENTREVISTA_Mar Vermelho	INFERÊNCIAS
Atendimento à EI	Atendimento /Demanda Oferta / necessidades	<p>Temos uma unidade de Educação Infantil do proinfância iniciando as atividades no ano de 2020 e mais duas a serem concluídas até abril de 2020 todas tipo C, com atendimento para 120 crianças distribuídas em dois turnos, cada uma delas. 5 centros de educação infantil com atendimento às crianças a partir dos 03 anos de idade. 19 escolas de educação básica que também atendem às crianças a partir dos 03 anos.</p> <p>06 unidades que atendem exclusivamente E.I. e 19 escolas de educação básica com atendimento a E.I.</p> <p>Creche: 447 crianças na rede municipal + 137 crianças na rede particular = 584 Crianças atendidas (3.503 crianças/censo 2010) 16,7%</p> <p>Pré-escola: 1.292 crianças na rede municipal + 223 crianças na rede particular = 1.515 Crianças atendidas (1.743 crianças/censo 2010) 86,9%. Dados de matrícula referentes a 2018.</p>	<p>Os 16 CMEIS do proinfância eles atendem creche e pré-escola. As nossas escolas, por exemplo que são casas o atendimento vai a partir dos 3 anos porque nós não temos estrutura física para pegar, para fazer o atendimento de bebês, não temos locais para banho, para sono, para fazer higiene, enfim para alimentação, então hoje a gente tem pouquíssimas escolas que atendem creche e pré-escola na sua totalidade.</p> <p>Só duas que é creche mesmo, o resto creche e pré-escola 42, e pré-escola com o ensino fundamental 19. Isso está distribuído pelas regiões administrativas.</p> <p>Nós temos hoje 69 instituições de educação infantil, entre creches, pré-escolas e salas de educação infantil funcionando em escolas, em prédio do ensino fundamental.</p> <p>Nós temos na pré-escola 6.295 e temos na creche 2954. Atendemos 9249. Dados de 2019. 2020 a gente ainda não tem porque ainda estamos matriculando</p> <p>A gente tem um levantamento feito eu acho que em 2015, 2016 que a gente tem um déficit muito grande de escolas para o atendimento. Só na região do Benedito Bentes, a gente teria que ter 20 centros</p>	<p>Atendemos crianças de 2 e 3 anos na creche E crianças de 4 e 5 anos nas escolas de educação infantil</p> <p>95% pré-escola e 50% de creche [atendimento]</p> <p>1 creche 1 <u>pré-escola</u></p>	<p>Há uma grande lacuna de atendimento entre creche e pré-escola.</p> <p>Embora todos os municípios ofereçam creches e pré-escolas, há uma visível dificuldade de atender à creche, devido a questões de infraestrutura. Há precariedade no atendimento à pré-escola, ofertada em escolas de ensino fundamental com espaços inadequados para as crianças.</p>
		<p>Creche: 11 unidades do modelo do proinfância tipo C para atendimento em turno parcial</p> <p>Pré-escola: 13 unidades do modelo do proinfância tipo C para atendimento em turno parcial</p>	<p>municipais de educação infantil tipo B, proinfância que atende em torno de 110, 120 crianças. Então a gente tem déficit em todas as regiões de Maceió nós temos déficit de atendimento. O que nos ajuda um pouquinho a diminuir isso ainda é a procura de algumas famílias e a preferências de algumas famílias por escolas particulares. Mas a gente ainda não consegue atender 100% da população.</p> <p>Hoje a gente só atende 10% dessa população. 10% né. A gente fez um levantamento assim por alto, se fosse para atender toda criança, em torno de uns 200 CMEI tipo B.</p>		<p>A demanda por novos espaços para ampliação da oferta, fica bem evidenciado, principalmente nos municípios mais populosos.</p>
	Infraestrutura/espacos	<p>01 unidade do Proinfância, 02 construídas com recursos municipais 02 alugadas 01 cedida pelo estado [sobre as unidades existentes]</p>	<p>Foram aquisição de casas residenciais que foram adaptadas para receber as crianças, nós tivemos uma construção que eu me recordo agora que é a escola Herbert de Souza que ela nem tinha sido entregue ainda e foi entregue nessa gestão, que eu me lembre de construção para a educação infantil foi essa escola, fora os proinfâncias.</p> <p>São [casas] próprias. Nós temos eu acho que 5 ou 6 casas alugadas principalmente com o advento do pinheiro, nós precisamos alugar um imóvel para poder alocar as crianças desses espaços, mas são poucas, a maioria são próprias.</p>	<p>O município não foi contemplado com proinfância</p> <p>Faltam recursos para construção de unidades de ensino de acordo com os padrões mínimos de infraestrutura do MEC</p>	<p>Percebe-se que os aspectos relacionados à infraestrutura são um grande obstáculo, tanto no que se refere aos espaços existentes, quanto da necessidade de conseguir novas construções.</p>
	Jornada	<p>Na unidade do proinfância estamos ofertando jornada integral e nas demais a jornada é parcial.</p>	<p>As unidades que são meio período, elas funcionam 4 horas e as unidade que são período integral são 10 horas de</p>	<p>Jornada parcial na pré-escola e integral na creche</p>	<p>Evidente distinção entre creche e pré-escola também quanto à</p>

			atendimento. Entre os dois períodos com professores e o espaço de descanso, na sua totalidade somam 10 horas. A gente só tem uma escola em Maceió que 0 a 5 é atendido integralmente que é o Herbert de Souza lá em Jacarecica. Os <u>proinfância</u> todos que foram inaugurados eles tem a seguinte política, 0 a 3 integral, 4 e 5 parcial.		jornada de atendimento, geralmente ofertando tempo integral para 0 a 3 e parcial para 4 e 5 anos. Forte indício de que para as crianças pequenas, a oferta tem ainda um caráter mais voltado ao cuidado (assistência) e para os maiores uma aproximação com o tempo da jornada da etapa subsequente.
	PME	Sim, com vigência de 2015 à 2025. Estão sendo monitoradas [sobre o PME e seu monitoramento]	Sim. Sim. Inclusive saiu acho que no começo de dezembro o monitoramento que foi feito pela rede, foi apresentado na câmara dos vereadores e acho que já está até disponível. [sobre o PME e seu monitoramento]	SIM. As metas do PME estão sendo monitoradas [sobre o PME e seu monitoramento]	Os PME foram elaborados e têm sido monitorados quanto ao cumprimento das metas. Estas, na gestão atual, têm se destacado a ênfase na ampliação e garantia do atendimento à educação infantil.
		[Metas do governo local atual]: <ul style="list-style-type: none">• <u>Universalizar</u> a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 25% das crianças até 3 anos de idade:• <u>Concluir</u> até o meio do ano de 2020 a construção de duas creches na zona urbana.• <u>Ofertar</u> formação continuada em serviço aos profissionais que atendem essa etapa de ensino visando um	[Metas do governo local atual]: A nossa maior meta é a ampliação das vagas. A gente atender essa população. A gente aumentou de 2013 para cá, um percentual de 2% foi muito pouco, mas a nossa grande meta é essa de ampliar o atendimento as crianças de 0 a 5 anos e também fazer essa ampliação de forma integrada, <u>ou seja</u> integral, o atendimento integral, é nossa grande meta.	[Metas do governo local atual]: Garantia no atendimento Formação continuada dos profissionais Melhoria da infraestrutura dos espaços físicos Elaboração de uma proposta curricular para educação infantil Oferta de atendimento especializado	
		atendimento de qualidade e que respeite as especificidades infantis. <ul style="list-style-type: none">• <u>Fornecer</u> material didático e pedagógico necessário para um atendimento de qualidade.• <u>Equipar</u> as unidades com livros infantis, brinquedos e jogos didáticos.• <u>Garantir</u> a alimentação necessária a todas as crianças nos turnos de atendimento.• <u>Assegurar</u> a distribuição de uniformes para todas as crianças.			
	Desafios	- A falta de infraestrutura adequada para atendimento a esta etapa de acordo com os padrões exigidos pelo MEC. - Um quantitativo significativo de profissionais com faixa etária avançada e resistente as mudanças no atendimento a criança pequena. - Falta de espaço físico adequado para atendimento a demanda total de crianças da pré-escola e dos 25% de creche. - Profissionais resistentes as mudanças necessárias para um atendimento de qualidade. - Conquistar a parceria dos agentes comunitários de saúde para nos auxiliar no Busca Ativa e atingirmos a meta da universalização da pré-escola. - Investimento para a construção de mais unidades de acordo com os padrões de atendimento para E.I.	Essa questão do atendimento que é inclusive meta nacional, eu penso que ele vai ser um grande entrave por várias questões. Além da gente ter muita criança, a gente precisaria de espaço físico que a gente não consegue encontrar na cidade, é preciso um plano diretor para que esses espaços sejam encontrados, que a gente tenha recursos para não só construir mas contratar pessoas. Esse é um grande <u>dificultador</u> e o investimento também em materiais também é um grande <u>dificultador</u> . Não sei se porque a gente ainda não compreende a importância desse material, né. Para que a criança possa se desenvolver, talvez isso seja um problema ou porque falte recursos. A gente tem uma grande dificuldade hoje que são os processos licitatórios eles dificultam muito o acesso da rede aos materiais. Então eu acho que esse é uma grande dificuldade. Outra grande dificuldade é <u>da</u> gente ter pessoal suficiente para cobrir as grandes carências que nós temos na rede. Haja vista	Falta de recursos para construção de unidades de ensino de acordo com os padrões mínimos de infraestrutura do MEC. Falta de cumprimento das metas do PNE Elaboração de uma proposta pedagógica Implementação na formação dos profissionais Melhoria na infraestrutura dos espaços físicos Ampliar o atendimento para crianças de 0 a 2 anos	O cumprimento da Meta 1 do PNE está comprometido pois se choca com aspectos da falta de infraestrutura dos municípios; necessidade de maior investimento para construção, contratação de pessoal, aquisição de recursos materiais, valorização e formação dos profissionais.

		<p>- Mais investimento na formação dos profissionais que atuam com as crianças.</p> <p>- Melhoria dos salários com a finalidade da dedicação exclusiva dos professores.</p> <p>- Destinação de recursos para aquisição de brinquedos e jogos educativos.</p> <p>- Ampliação de estrutura física que é insuficiente para o atendimento previsto no PME.</p>	<p>que a gente já, outra contrapartida é o recurso financeiro de ordem federal, a ajuda financeira federal que não vem para os municípios. Então a gente tá com 100% de Fundeb empregado em salário onde a gente não pode mais contratar nem tem recurso para contratar e ainda falta muita gente.</p> <p>Nós precisaríamos para qualificar esse atendimento mais pessoas, recursos humanos e mais formações para qualidade.</p> <p>Construção dessas quase 200 escolas de educação infantil para esse atendimento e a contratação das pessoas para atender o equivalente a esses espaços físicos, esse seriam o nosso quantitativo.</p>		
--	--	--	--	--	--

Quadro 3 - Análise das entrevistas

CATEGORIA	INDICADOR	ENTREVISTA. Delmiro Gouveia	ENTREVISTA. Maceió	ENTREVISTA. Mar Vermelho	INFERÊNCIAS
Financiamento público para a EI	Manutenção antes e depois do Fundeb	<p>A prefeitura mantinha de forma precária. Pagava os professores e funcionários, enviava merenda e material básico de limpeza. A família contribuía com o material didático e uniforme. As escolas promoviam festas para aquisição de material permanente como geladeira, fogão, aparelho de som, TV... Não se investia na infraestrutura das escolas de atendimento infantil, tínhamos apenas uma escola com prédio próprio e com duas salas de aula. Outra funcionava em prédio cedido pela maçonaria e outra em prédio alugado.</p> <p>Os recursos destinados pagam meramente os salários, deixando toda responsabilidade para o município que não possui recursos para atender com eficiência.</p> <p>Há complementação.</p>	<p>O que a gente ainda ver anteriormente a isso que aí eu não acho que a questão foi recursos de fato, mas a falta de compreensão de investir melhor esse dinheiro que era recurso próprio em uma educação infantil de melhor qualidade. Então assim, como ela veio, como a história traz a educação infantil como assistencialista, ela passou um período muito grande já dentro da educação, também com essa visão assistencialista. Então não foi investido em espaços qualificados como a gente ver hoje a construção dos municípios que tem uma outra conotação de estrutura física para a infância, para as crianças, mas assim, foram adquiridas casas pequenas, sem espaços físicos adequados para o desenvolvimento infantil, não houve um investimento em materiais, em mobiliários, [...]</p> <p>O dinheiro era revertido no sentido de comprar um material que atendesse uma necessidade que não era a que a gente tem hoje <u>da</u> criança ser vista como uma criança potente, então era investido em que? Em mesas, em cadeiras, em berços. Então a questão era que o recurso não existia, ele não estava sendo bem investido.</p> <p>É insuficiente. Enormemente insuficiente. Muito pequeno. A secretaria faz complementação com recurso próprio. Ela complementa em 100% a merenda, e tem uma caixa de custeio que dado</p>	<p>Eram utilizados recursos da secretaria de Assistência social</p> <p>Sim [o <u>fundeb</u>, tem sido suficiente], porque a demanda é pequena</p>	<p>Anterior ao Fundeb, a manutenção era precária, refletindo em espaços e materiais inadequados. Após a implantação do fundo houve melhorias, mas os municípios geralmente necessitam realizar complementação. O Fundeb é praticamente absorvido pela folha de pessoal.</p>

			por aluno o mesmo valor que o governo federal dá e ainda é pouco.		
Melhorias com o FUNDEB	<p>Com certeza ocorreram mudanças após a implementação do FUNDEB, pois os professores e funcionários que atuavam nessa etapa passaram a ter assegurados os seus direitos de forma igualitária aos demais profissionais da educação do município.</p> <p>- A inserção das crianças de 03 anos de idade no atendimento em nossas instituições que possuíam estrutura para recebê-las.</p> <p>- Formação continuada para os professores em parceria com o PIBID, UFAL, PNAIC...</p> <p>- Implantação de projetos de leitura em todas as turmas com leitura diária em sala e sacolas viajantes para leitura em família.</p> <p>- Alinhamento das propostas pedagógicas de todas as instituições de acordo com as Diretrizes Nacionais e respeitando suas peculiaridades.</p> <p>- Adequação dos instrumentos avaliativos e de acompanhamento das crianças (diário de classe, caderno de registro, relatório individual, portfólio...) com base nos documentos nacionais e estaduais.</p> <p>- Aquisição de jogos, brinquedos educativos e bibliotecas infantis.</p> <p>- Conclusão da obra e inauguração da 1ª creche municipal.</p>	<p>Esse entendimento ele vem melhorando bastante, haja vista que as mesmas casas que foram compradas e a gente não pode se desfazer delas, hoje a gente tem um investimento no sentido de qualificar o espaço: derruba-se uma parede, é coloca-se um mobiliário na altura da criança, possibilita-se uma caixa de areia, possibilita-se um local com água, plantas, então eu acho que agora o dinheiro está sendo mais bem direcionado para o atingimento das orientações, para que a gente possa desenvolver as orientações na prática.</p> <p>Eu creio que houve mudanças quando nosso próprio profissional foi inserido nesse recurso, ele pôde ser pago por esse recurso a contratação dele foi muito mais qualificada né, que agora vc faz um concurso para a educação infantil, você faz um concurso para um auxiliar de sala e o fundeb dá esse suporte financeiro para que a gente possa melhorar a qualidade profissional, investir na formação, acho que na merenda também ela foi melhorada com o advento do fundeb, enfim eu acho que o fundeb veio para qualificar mais ainda né. E em contrapartida quando vc abre o fundeb para a rede, vc cobra da rede que qualifique e invista o dinheiro no local correto, acho que houve sim uma melhora.</p> <p>Acho que a elaboração das orientações curriculares da rede foi um grande ganho, um grande avanço para a rede, os cursos de</p>	<p>Houve melhoria dos espaços de atendimento, bem como ampliação</p> <p>Ampliação e reforma das escolas</p> <p>Investimento na formação dos professores</p> <p>Investimento na compra de materiais pedagógicos</p> <p>Melhoria na qualidade do ensino</p> <p>Formação dos profissionais</p>	<p>Os avanços identificados a partir do Fundeb, se revelam na ampliação do atendimento, na valorização dos profissionais, na melhoria da infraestrutura, dos materiais e das práticas e da formação docente, qualificando o serviço ofertado.</p>	
	- Continuação das obras de mais duas creches com previsão de entrega para 2020.	aperfeiçoamento e as formações continuadas que a gente vem implementando a partir de 2013, com mais sistematização, com mais sistematicidade, com mais periodicidade, isso vem qualificando muito a rede, a construção dos proinfâncias que desde 2013 que a gente inaugurou, vem inaugurando e inaugurou 13, mais 3 que estão saindo agora, dezesseis centro municipais de educação infantil em 8 anos, adequação dos espaço físicos, o concurso público né para essa rede também e, acho que foi isso que nós fizemos, acho que melhorou bastante essa compreensão aquisição de brinquedos, mobiliários mais direcionados pra criança tem qualificado muitos práticas.			
Outros Programas	<p>As escolas puderam ter mais autonomia financeira quando começaram a receber os recursos do PDDE, que mesmo não sendo suficiente para todas as necessidades apresentadas nas escolas, mas já se pode adquirir parte do material didático, pedagógico e de limpeza, e realizar pequenos reparos na estrutura do prédio.</p> <p>01 unidade do Proinfância.</p> <p>As escolas recebem PDDE e a secretaria dá assistência com os recursos que podem ser utilizados para atender as necessidades e desenvolvimento das crianças.</p>	<p>A construção dos proinfâncias que desde 2013 que a gente inaugurou, vem inaugurando e inaugurou 13, mais 3 que estão saindo agora, dezesseis centros municipais de educação infantil em 8 anos. []</p> <p>16 proinfâncias</p> <p>Impostos próprios da rede, e uma caixa de custeio que é repassada. São 10 parcelas que as escolas recebem quando elas prestam conta elas recebem as outras parcelas mensalmente. PDDE também. Aquelas que estão regulamentadas, regularizadas. Todas recebem.</p>	<p>SÓ O FUNDEB</p> <p>O município não foi contemplado com recursos do programa [Proinfância].</p>	<p>Para além do Fundeb, recursos oriundos de outros programas também destacados para manutenção, melhorias, material e ampliação da rede com novas construções.</p>	
Regime de colaboração	A exemplo do nosso município, muitos outros não possuem receita	Outra contrapartida é o recurso financeiro de ordem federal, a ajuda financeira federal que	Falta de recursos para construção de unidades de	Percepção da dificuldade dos municípios em	

		<p>própria para ofertar uma educação de qualidade. É necessário a ampliação dos recursos para proporcionar uma educação de qualidade.</p>	<p>não vem para os municípios. Então a gente tá com 100% de Fundeb empregado em salário onde a gente não pode mais contratar nem tem recurso para contratar e ainda falta muita gente</p> <p>O grande desafio é financeiro e que nesses últimos 2 anos vem se agravando mais ainda com a mudança de governo, as metas do próprio governo federal que está vertendo para uma privatização da educação infantil e a gente tá aqui na espreita do que é que vai acontecer.</p> <p>[...] mas financeiramente estados e federação deveriam contribuir com os municípios para que a gente tivesse um lastro financeiro possível de atendimento, porque só o município ele não tem condições de fazer esse atendimento. A educação infantil é uma etapa de educação cara, né, requer não só materiais mas principalmente pessoas, qualificação, higiene, saúde, muita coisa, não só estado e ente federal mas acho que outras secretarias tem que também dá esse aporte a educação infantil</p>	<p>ensino de acordo com os padrões mínimos de infraestrutura do MEC</p>	<p>sustentarem a EI, por ser uma etapa consideravelmente onerosa, demonstrando o quanto o regime de colaboração precisa ser fortalecido para que mais investimentos na EI possam se efetivar no sentido de universalizar com qualidade a oferta.</p>
--	--	---	--	---	--

ANEXO A - TCLE

p/2

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (T.C.L.E.)

Você está sendo convidado(a) a participar do projeto de pesquisa **A gestão da educação infantil em Alagoas e a garantia do direito à educação das crianças de 0 a 5 anos: Um estudo analítico dos avanços e entraves das políticas de municipalização e financiamento público da educação infantil**, das pesquisadoras doutoranda Idnelma Lima da Rocha, sob a orientação da Profa Dra Edna Cristina do Prado. A seguir, as informações do projeto de pesquisa com relação a sua participação:

1. O estudo se destina a analisar os modelos de gestão da educação infantil instituída nos municípios alagoanos, decorrentes das políticas de municipalização e financiamento público, em termos de avanços e entraves na garantia do direito à educação das crianças de 0 a 5 anos;
2. A importância deste estudo é a de identificar até que ponto o direito à educação infantil tem se materializado no estado de Alagoas;
3. Os resultados que se desejam alcançar são os seguintes: apresentar um estudo da gestão da educação infantil nos municípios alagoanos, levando em conta as mudanças teóricas e legais instituídas no campo da educação infantil nas últimas três décadas, apontando os avanços e entraves que as políticas de municipalização e financiamento público têm fomentado na garantia do direito à educação infantil em creches e pré-escolas no estado de Alagoas;
4. A coleta de dados começará em outubro de 2019 e terminará em março de 2020;
5. O estudo pautar-se-á numa pesquisa bibliográfica e documental, para levantamento das fontes e documentos que comporão o referencial teórico da pesquisa em torno dos conceitos e categorias de análise do objeto, e uma pesquisa de campo, utilizando entrevistas com um técnico ou responsável pelo Setor de Educação Infantil da Secretaria Municipal de Educação de cada município;
6. A sua participação será nas seguintes etapas: Pesquisa de campo, através de entrevistas semiestruturada gravada em áudio;
7. Os incômodos e possíveis riscos à sua saúde física e/ou mental são: Durante a aplicação das entrevistas, pode ser que os participantes da pesquisa se sintam constrangidos, receosos de represálias, exposição ou sintam-se ameaçados de demissão;
8. Os benefícios esperados com a sua participação no projeto de pesquisa, mesmo que não diretamente são de que a pesquisa poderá representar um retrato das últimas três décadas do atendimento à educação infantil no estado de Alagoas. Os benefícios abrangerão os pesquisadores da área, estudantes em formação inicial ou continuada, assim como os gestores e atores das políticas educacionais para a educação da primeira infância que contarão com dados elementares para análise, avaliação e execução dessas e de novas políticas para a etapa;
9. Você será informado(a) do resultado final do projeto e sempre que desejar poderá obter todo e quaisquer esclarecimentos sobre cada uma das etapas do estudo, sendo responsável(is) por eles as pesquisadoras Idnelma Lima da Rocha e Edna Cristina do Prado;
10. A qualquer momento, você poderá recusar a continuar participando do estudo e, também, poderá retirar seu consentimento, sem que isso lhe traga qualquer penalidade ou prejuízo;
11. As informações conseguidas através da sua participação e a divulgação das mesmas não permitirão a identificação da sua pessoa, exceto para a equipe de pesquisa;
12. O estudo não acarretará nenhuma despesa para você;
13. Você será indenizado(a) por qualquer dano que venha a sofrer com a sua participação na pesquisa (nexo causal);
14. Você receberá uma via do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinado por todos.



Eu _____, tendo compreendido perfeitamente tudo o que me foi informado sobre a minha participação no mencionado estudo e estando consciente dos meus direitos, das minhas responsabilidades, dos riscos e dos benefícios que a minha participação implicam, concordo em dele participar e para isso eu DOU O MEU CONSENTIMENTO SEM QUE PARA ISSO EU TENHA SIDO FORÇADO OU OBRIGADO.

Endereço d(os,as) responsável(is) pela pesquisa (OBRIGATORIO):

Idnelma Lima da Rocha

Instituição: Universidade Federal de Alagoas

Endereço: Rua Senador Rui Palmeira, n. 516, Ponta Verde. Complemento: Apto 405

Cidade/CEP: Maceió / 57035-250

Telefone: 82 996223303

Ponto de referência: Vizinho ao CORE

Edna Cristina do Prado

Instituição: Universidade Federal de Alagoas

Endereço: Av. Júlio Marquez Luz, n. 81, Jatiúca. Complemento: Apto. 101

Cidade/CEP: Maceió / CEP: 57035-700

Telefones p/contato: (82) 4101-0826/ (82) 99661-1015

Contato de urgência: Sr(a). Idnelma Lima da Rocha

Endereço: Rua Senador Rui Palmeira, n. 516, Ponta Verde. Complemento: Apto 405

Cidade/CEP: Maceió / 57035-250

Telefone: 82 996223303

Ponto de referência: Vizinho ao CORE

ATENÇÃO: O Comitê de Ética da UFAL analisou e aprovou este projeto de pesquisa. Para obter mais informações a respeito deste projeto de pesquisa, informar ocorrências irregulares ou danosas durante a sua participação no estudo, dirija-se ao:

Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Alagoas

Prédio do Centro de Interesse Comunitário (CIC), Térreo, Campus A. C. Simões,


Cidade Universitária

Telefone: 3214-1041 – Horário de Atendimento: das 8:00 as 12:00hs.

E-mail: comitedeeticaufal@gmail.com

Número do Parecer: 3.517.007

Maceió, ____ de _____ de _____.

Assinatura ou impressão datiloscópica d(o,a) voluntári(o,a) ou responsável legal e rubricar as demais folhas	 Idnelma Lima da Rocha Nome e Assinatura do Pesquisador pelo estudo (Rubricar as demais páginas)
--	---



ANEXO B – Documentos Analisados

