

DIREITO À CRECHE E À PRÉ-ESCOLA NA VIGÊNCIA DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO - LEI FEDERAL Nº 13.005/2014

Maria Luiza Rodrigues Flores¹

Sobre os planos de educação no Brasil

Um ano já se passou desde a aprovação da Lei 13.005/14, que criou o atual Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência para o decênio 2014-2024. O objetivo deste Plano consta no *caput* do Artigo 214 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), alterado pela Emenda Constitucional 59/09 (EC 59/09),

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...]. (CF/88, Art. 214).

Este novo Plano é o segundo do país criado por lei, ainda que haja registros anteriores em nossa história acerca desta intencionalidade e iniciativa, mas que não chegaram a se efetivar como tal.² O primeiro PNE, aprovado pela Lei Federal nº 10.172/2001 expirou em 2010 e a sociedade brasileira atuou fortemente mobilizada pela aprovação do novo documento que veio a acontecer apenas quatro anos depois, criando um interregno prejudicial do ponto de vista da ausência de uma norma jurídica com papel tão relevante para uma nação que precisa enfrentar desafios gigantescos do ponto de vista da superação das desigualdades sociais e de uma interdependente exclusão escolar. O acesso à educação, no escopo das políticas sociais, cumpre papel importante na redução das desigualdades, sendo esta área componente fundamental da ideia de promoção social (CASTRO, 2011).

O relatório produzido pelo Fundo das Nações Unidas (UNICEF) em colaboração com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), de acordo com dados do Censo Demográfico (IBGE, 2010), afirma que 3,8 milhões de crianças e

¹ Maria Luiza Rodrigues Flores é Professora Titular da Área de Política e Gestão da Educação na Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: <malurflores@gmail.com>

² Para maiores detalhes sobre o histórico dos Planos de Educação no Brasil ver Peroni e Flores (2014) e Calderón e Borges (2014).

adolescentes de quatro a 17 anos ainda estavam fora da escola naquele ano e indica o perfil deste alunado em potencial:

Em todas as etapas, os fatores que interferem no acesso à escola se repetem. Os mais excluídos são as crianças e os adolescentes negros, que vivem na zona rural, pobres ou oriundos de famílias em que os pais ou responsáveis têm pouca ou nenhuma escolaridade. (UNICEF; CNDE, 2014, p. 8).

Durante o intervalo recente em que o país não possuía PNE vigente, diversas instituições pautaram o Governo Federal nesse sentido. A mobilização tinha como base as deliberações registradas no Documento Final da Conferência Nacional de Educação 2010 (Conae), ocorrida entre 28 de março e 1º de abril de 2010, fruto da participação cidadã de três mil delegados de todo o país representando vários segmentos envolvidos com a educação. Este evento, por sua dimensão e objetivos, possibilitou um rico

[...] espaço democrático de construção de acordos entre atores sociais, que, expressando valores e posições diferenciadas sobre os aspectos culturais, políticos, econômicos, apontam renovadas perspectivas para a organização da educação nacional e para a formulação do Plano Nacional de Educação 2010-2020. (BRASIL/MEC, CONAE, 2010, p. 9).³

Somente no final do ano de 2010, o então Ministro da Educação Fernando Haddad entregou uma versão de Projeto de Lei (PL) referente ao novo PNE na Câmara Federal, causando impacto negativo nos grupos envolvidos com a educação do país que aguardavam um documento apoiado no texto final da Conae 2010 representando os debates ali havidos.

Além do fato de que o texto elaborado pelo Governo Federal se mostrava distante das indicações desta Conferência, o documento não veio acompanhado de um diagnóstico da situação educacional do país a partir de uma avaliação relativa ao PNE anterior e nem de uma nota técnica quanto aos recursos necessários a sua implementação e suas respectivas fontes. O Projeto era, ainda, uma versão sem metas intermediárias, determinando o alcance de seus objetivos, integralmente, para o final da década vindoura. Tal situação exigiu novamente uma intensa atuação da sociedade que, por meio de entidades representativas, encaminhou propostas e demandou aos parlamentares no Congresso Nacional a apresentação de emendas ao Projeto de Lei

³ À época, acreditava-se que o novo PNE seria aprovado ainda em 2010, tendo a vigência 2010-2020 e vários documentos que a ele se relacionavam faziam a identificação com aquela década.

8035/10 (PL 8035), chegando o mesmo a receber mais de 2900 propostas de emendas ao texto original entregue na Câmara pelo então Ministro.

Audiências públicas foram realizadas no Congresso Nacional e em vários estados pautando a discussão deste PL, especialmente, a meta referente ao financiamento educacional, pois que, para o cumprimento com os objetivos de ampliação de vagas, bem como com aqueles referentes à garantia de padrões de qualidade nacionalmente referenciados, a necessidade de ampliação de recursos e, ainda, a destinação de novos recursos para a educação era um consenso. Duas bandeiras tomaram conta dos movimentos sociais e das ruas: “10% do PIB para a educação” e a “destinação dos *royalties* do petróleo extraído da camada pré-sal para a educação”, repercutindo tal mobilização de maneira positiva, ainda que parcialmente, em relação ao que era demandado, na versão final do PNE 2014-2024.

Aprovado apenas em 25 de junho de 2014, o novo PNE avançou em alguns aspectos, mas deixou, ainda, novas demandas, tais como a regulamentação de outros itens indispensáveis à efetivação de sua função, dentre as quais podemos citar a criação de um Sistema Nacional de Educação, a criação de uma Lei de Responsabilidade Educacional e a regulamentação do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi)⁴, indicador baseado em insumos mínimos para uma oferta educacional de qualidade, reconhecido pelo Conselho Nacional de Educação, no Parecer 08/2010, mas que até hoje aguarda um posicionamento do Governo Federal em relação a sua regulamentação.

Um PNE, assim como um Plano Estadual de Educação (PEE) ou um Plano Municipal de Educação (PME) configura-se em um documento de planejamento decenal, em nível de política de Estado, ao qual devem se reportar os diferentes planos de governo, apresentados pelos gestores eleitos a cada pleito, de quatro em quatro anos. No caso de estados, municípios e do Distrito Federal (DF), a Lei 13.005/14, determinou que no prazo de um ano, portanto, até 25/06/15, cada ente federado deveria criar por lei o seu próprio plano para o período de uma década, elaborando-o à luz do PNE, mas considerando um diagnóstico de sua própria realidade a partir da avaliação do alcance das metas dos planos anteriores, de maneira a contribuir para o alcance das metas nacionais, avançando na oferta dos direitos educacionais à população. Documento

⁴ Para saber mais sobre o cálculo do CAQi e do CAQ, ver publicações específicas no *site* da Campanha Nacional pelo Direito à Educação: <www.campanhaeducacao.org.br/>

orientador do Ministério da Educação (MEC, 2005), assim esclarece sobre o papel deste plano em nível municipal:

Com duração plurianual, o PME deve ter também como foco estratégias que auxiliem e orientem as decisões e as ações de todos os segmentos educativos existentes no município, num esforço constante de colaboração. Nessa perspectiva, sua construção poderá ser abrangente e tratar do conjunto da educação no âmbito municipal, expressando, por conseguinte, uma política educacional para todos os níveis, as etapas e modalidades de educação e de ensino. (BRASIL, 2005, p. 25).

No que se refere especificamente à Educação Básica (EB), a garantia de recursos para a oferta de um padrão mínimo de qualidade se faz indispensável em um país desigual como o Brasil, onde o acesso ao direito educacional é vivido de maneira muito distinta pelo conjunto de cidadãos, a depender de algumas condições particulares, tais como local de moradia, classe social, origem etnicorracial e faixa etária. A determinação de ampliação da faixa etária de matrícula escolar obrigatória colocada pela EC 59/09 incluindo desde as crianças de quatro anos aos jovens de 17 anos impôs aos entes federados um significativo desafio de ampliação da oferta de vagas na EB, iniciando pela pré-escola.

Por determinação constitucional, os municípios são os entes prioritariamente responsáveis pela oferta de educação infantil, recaindo sobre estes a responsabilidade de organização desta ampliação da oferta em âmbito municipal, mesmo existindo a prerrogativa do regime de colaboração entre os entes federados. Na seção seguinte, apresentamos algumas questões específicas do campo das políticas públicas de educação infantil, conceituando-a e trazendo dados relativos ao alcance de suas metas previstas no PNE 2001-2010 e no PNE 2014-2024.

Sobre o direito à Educação Infantil no Brasil

Pelo ordenamento legal vigente, a educação infantil é uma etapa educacional considerada direito das crianças de até cinco anos e também de suas famílias. Reconhecida como primeira etapa da Educação Básica (EB) pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/96 (LDBEN), esta etapa se subdivide, pelo critério de faixa etária das crianças, em creche, para crianças de até três anos e pré-escola, para aquelas de quatro e cinco anos.

A CF/88 garantiu em seus artigos 6º e 208, tanto o direito das crianças à Educação desde o seu nascimento quanto o das famílias trabalhadoras rurais ou urbanas ao atendimento de seus filhos, desde o nascimento, em creche e pré-escola. Este duplo

direito se desdobra na função sociopolítica e pedagógica desta etapa, articulada ao binômio cuidar e educar vivificado nas práticas cotidianas desenvolvidas nas instituições e estabelecimentos educacionais que ofertam atendimento às crianças de até seis anos.⁵ De acordo com as atuais Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), Resolução CEB/CNE 05/09, esta etapa deve ser,

[...] 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 (BRASIL, CEB/CNE, Resolução 05/09, artigo 5º).

Acompanhando a determinação de exigência de formação de profissionais que atuam em toda a EB, para atuar na educação infantil, de acordo com o Art. 62 da LDBEN, é exigida a graduação em curso de licenciatura plena, aceitando-se como formação mínima aquela em nível de ensino médio em curso de Magistério modalidade normal.

Com trajetória ainda recente no campo educacional, se considerarmos o período pós CF/88, nas últimas décadas, a educação infantil passou por transformações significativas do ponto de vista de seu reconhecimento social, marcado pela integração das instituições que a ofertam aos sistemas de ensino, superando uma raiz assistencial e/ou vinculada à área da saúde. A aprovação das atuais DCNEI é um fato marcante na trajetória dessa etapa, sistematizando em determinações um conjunto de concepções que devem orientar a elaboração das propostas pedagógicas das instituições públicas ou privadas que oferecem educação e cuidado para as crianças de até seis anos.

Nas últimas décadas, em consonância com os avanços da área, o MEC produziu, divulgou e distribuiu um conjunto de documentos visando induzir a proposição e a qualificação de políticas para a área. Dentre estes, podemos destacar alguns que subsidiam as práticas nos sistemas de ensino e nas escolas, contribuindo para ampliação da qualidade desta oferta. São eles: Critérios para um atendimento em creche que respeite os direitos das crianças (1995; 2009); Política Nacional de Educação

⁵ Destacamos aqui que a idade de cinco anos constante na CF/88 como limite para o direito à matrícula na educação infantil no início de um ano letivo, na prática, se estende como direito de frequentar até a idade de seis anos do ponto de vista do direito à educação, pois as crianças que ingressam aos cinco em março permanecem nas instituições após completarem os seis anos, indo para o primeiro ano apenas no ano seguinte.

Infantil (1993-2005); Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação (2005); Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (2006); Parâmetros Nacionais de Infraestrutura para a Educação Infantil (2006); Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (2009); Programa Currículo em Movimento (2008); e o mais recente deles, intitulado Brinquedos e brincadeiras nas Creches – Manual de Orientação Pedagógica (2012). Esta última publicação, organizada em cinco volumes, apresenta farto e rico material orientador das práticas pedagógicas junto aos grupos de crianças de até três anos de idade, fortalecendo o caráter educativo das ações profissionais nesta etapa do desenvolvimento humano.

Em parceria com universidades federais e outras instituições, o MEC ainda tem apoiado a publicação de materiais que abordam temáticas transversais e necessárias no contexto das políticas de oferta, tais como a obra Oferta e Demanda de Educação Infantil no Campo (2012), resultado de pesquisa nacional sobre esta modalidade de oferta; Práticas pedagógicas para a igualdade racial na Educação Infantil (2011), fruto do Projeto Educar para a igualdade racial: institucionalizando práticas e implementando normas para uma educação livre de racismo; Deixa eu falar (2011) com o objetivo de estimular a importante e necessária escuta sensível às crianças; e os livros Educação Infantil: os desafios estão postos – e o que estamos fazendo? (2014); e Implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul: perspectivas políticas e pedagógicas (2015), refletindo sobre os avanços e desafios a partir desta política federal de construção de novas unidades de educação infantil em colaboração com os governos municipais.⁶

Estas publicações baseadas nas pesquisas da área da educação da infância apontam para a importância das interações iniciais em ambientes coletivos seguros, saudáveis e desafiadores, beneficiando crianças bem pequenas, especialmente aquelas oriundas de ambientes com oportunidades sociais e culturais restritas (BARBOSA; RICHTER, 2010; BARBOSA, 2014). Na perspectiva dos recentes estudos sociais da infância, a oferta de educação infantil considera a criança não apenas como um sujeito social de direitos, mas, também, como protagonista da história e capaz de produzir cultura interagindo de diferentes maneiras com o mundo a sua volta e muito especialmente com seus pares.

⁶ Estas publicações aqui citadas e outras de interesse da área encontram-se disponíveis para *download* no Portal do MEC: <portal.mec.gov.br/>.

As culturas infantis são transmitidas e reelaboradas geracionalmente e caracterizam-se por estar relacionadas ao contexto de vida cotidiana das crianças, tendo como base elementos materiais e simbólicos. As culturas infantis emergem, prioritariamente, no convívio de pequenos e permanentes grupos com os quais as crianças realizam atividades em comum, em que repetem suas ações, proposições e reiteram suas conquistas. As culturas infantis também são vinculadas à ludicidade, ao trânsito entre o imaginário e o real tão característico da infância. (BARBOSA, 2014, p. 646).

Como primeira etapa da EB, a Educação Infantil apresenta metas e estratégias próprias nos dois últimos planos nacionais de educação, registradas em ambos na Meta de nº 1. Dada à importância desta etapa educacional, cabe aqui uma análise em relação ao alcance das metas previstas no PNE 2001-2010, bem como algumas reflexões sobre as propostas presentes para esta etapa no novo PNE.

A Lei 10.172/01 determinava em seu texto da Meta 1, que o atendimento para o subgrupo etário da creche deveria alcançar, no mínimo o percentual de 30% da população até o ano de 2005, colocando o objetivo de 50% de atendimento para o final daquela década. Ao final do período, apenas 23,5% das crianças de até três anos de idade frequentavam creche, sendo este percentual menos da metade daquele previsto em 2001, “[...] embora tenha havido uma grande evolução nos últimos anos – em 2000 eram 9,4% [...]”, conforme dados do IBGE (2010). No caso da faixa etária com direito à creche, as regiões Sudeste e Sul apresentam as taxas mais altas, enquanto a Região Norte atingiu apenas 12,9%. (UNICEF; CNDE, 2014, p. 12).

O novo PNE reitera a meta de 50% para a faixa etária de creche já determinada no PNE anterior, prolongando em mais 10 anos o prazo para essa efetivação, sem apresentar metas intermediárias. Se quisermos considerar os quatro anos de tramitação do PNE anterior, tivemos, ao todo, quatorze anos como tempo disponibilizado para o alcance do mesmo percentual determinado para a década 2001-2010. Mesmo reconhecendo-se o caráter não obrigatório desta etapa, se somados os próximos dez anos, chegaremos a um prazo total de 24 anos para o alcance da oferta de vagas para 50% da população desta faixa etária, o que pode ser entendido como desrespeito irremediável a esse direito das crianças e de suas famílias, pois diversas gerações que poderiam ter usufruído desta oferta educacional foram privadas de fazê-lo. Por isso, cabe aqui ressaltar as palavras de Rosemberg (2014) quando esta analisa a questão do número reduzido de vagas ofertadas em creche no país:

Ao disporem de uma presença reduzida no sistema educacional brasileiro, as crianças pequenas, os bebês, as de até 3 anos de idade angariam também

reduzida visibilidade na educação, o que reforça o reduzido destaque recebido nas diversas esferas sociais. [...]. Pode-se considerar que a insuficiência de vagas em creche contribui para a manutenção da pobreza: de um lado, em decorrência de a manutenção da criança ficar exclusivamente sob a alçada da família quando a família da criança pequena não compartilha com a sociedade e o Estado os custos associados aos cuidados (alimentação, higiene, infraestrutura, entre outros); de outro lado, ao não se disponibilizarem vagas suficientes em creche, dificulta-se a atividade laboral de familiares adultos e, por vezes, mesmo a atividade escolar de crianças e adolescentes, particularmente das mulheres. (ROSEMBERG, 2014, p. 176).

Em estudo sobre a situação da oferta de educação infantil no Estado do Rio Grande do SUL, o TCE-RS (2015) complementa a análise desta questão, destacando a importante relação entre a oferta pública de creche e o direito ao trabalho dos familiares:

Para as populações em situação de pobreza, a oferta pública de educação infantil tem também o objetivo de assegurar aos responsáveis por crianças nessa faixa etária (de 0 a 5 anos) o efetivo direito ao trabalho. Impossibilitados de custear estabelecimentos particulares de ensino, os familiares dessas crianças necessitam da oferta de vagas em instituição pública para que possam trabalhar, deixando os filhos em segurança. Por outro lado, sabese que a inserção das pessoas com baixa renda no mercado de trabalho é fundamental para a redução das desigualdades sociais. (TCE-RS, 2015, p. 3)

Com base nesta realidade e analisando a questão pelo ângulo da gestão municipal, a meta nacional de oferta de vagas para, no mínimo, 50% das crianças de até três anos originalmente posta para 2010 e reeditada no atual PNE com extensão do prazo para 2024 ainda é um desafio que se coloca para o país, exigindo empenho de todos e pautando temas correlatos como um novo pacto federativo, com uma distribuição mais justa de recursos, pressupondo a complementação da União a municípios com orçamentos deficitários.

Em relação à pré-escola, aquele PNE apontava a exigência de oferta de matrícula para, no mínimo, 60% da população em até cinco anos e 80% desta até o ano de 2010. Considerando-se os dados do Censo Demográfico (IBGE, 2010), o país chegou ao final do período de vigência daquele PNE com um percentual de atendimento de 80,1% de atendimento para a faixa da pré-escola. Tomando-se como referência apenas esta última faixa etária, o país teria atingindo a meta do PNE 2001-2010. Contudo, desagregando esse dado regionalmente, identificamos desigualdades, pois que apenas a Região Sudeste e a Nordeste alcançaram índices de atendimento superiores a 80%, sendo que em todas as regiões do país o percentual de brancos frequentando a pré-

escola é sempre superior ao das crianças declaradas como negras. (UNICEF; CNDE, 2014, p. 13).

Em relação à faixa etária de pré-escola, o novo Plano incorpora o atual texto Constitucional alterado pela EC 59/09 no que se refere à universalização da pré-escola. A partir desta alteração, ficou colocada como responsabilidade do Estado a ampliação progressiva de vagas, de maneira a garantir essa universalização até o ano de 2016. A revisão da literatura aponta os riscos da ampliação da faixa etária de escolarização obrigatória no Brasil (CAMPOS, 2010, 2012; ROSEMBERG, 2012), seguindo o país movimento similar a outros da América Latina, no sentido de incluir novos e mais jovens grupos etários e, também, outras etapas educacionais no escopo de abrangência da obrigatoriedade escolar sem a criação de políticas complementares adequadas para tal, em cenários de descompasso acentuado entre os direitos legalmente instituídos e o plano de sua concretização (FARENZENA, 2010).

Pesquisadoras da área sobre o tema, Roselane Campos (2010), Malta Campos (2010) e Vieira (2010) chamam a atenção aos riscos desta obrigatoriedade, enfatizando dois aspectos principais: provável estagnação das matrículas destinadas ao grupo etário da creche, uma vez que esse atendimento é um direito, mas não se constitui como etapa de matrícula obrigatória; e aproximação das práticas da pré-escola às aquelas desenvolvidas nos anos iniciais do ensino fundamental, com inspiração em modelos clássicos de escolarização. (FLORES; SOARES, 2014)

Roselane Campos (2012), alertando sobre o risco de perda de direitos para as crianças que deveriam frequentar a creche, destaca que, quando não se aplica simplesmente a decisão política pela não oferta de vagas para os bem pequenos, alguns países optam por “políticas pequenas para crianças pequenas” enquadrando a população de até três anos em políticas alternativas e de baixo custo, com a intenção de substituir o direito à educação por alguma forma de atendimento que minimize a demanda social.

Na próxima seção, trabalharemos especificamente com alguns desafios referentes à ampliação da oferta de educação infantil, pontuando algumas considerações necessárias frente ao cenário atual que fragiliza a consolidação dos direitos constitucionalmente definidos para todas as crianças de até seis anos.

Os desafios municipais para a consolidação do direito à educação

A CF/88 apresenta uma distribuição das competências entre os entes federados, sendo estes, a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios,

delegando para os últimos a prioridade em termos de responsabilidade para com a oferta de educação para as crianças de até cinco anos. A criação da política de fundos iniciada com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1996, afetou as condições de oferta educacional em diversos municípios que dispõem de recursos insuficientes para fazer frente a suas responsabilidades. Uma vez que o Fundeb destinava recursos apenas para o financiamento das matrículas no ensino fundamental, acentuou-se um movimento de municipalização da oferta de educação infantil no país. Com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em 2006, as matrículas da educação infantil foram incluídas neste fundo contábil. (FLORES; SOARES, 2014). Contudo, ainda que incluídas, é preciso destacar que a remuneração *per capita* para esta etapa não alcança o valor previsto pelo CAQi, ficando, inclusive, bastante abaixo deste para a subetapa creche.

Em função da relevância social da temática da expansão da oferta educacional pelos municípios, merece destaque a iniciativa do Tribunal de Contas do Estado do Rio do Grande do Sul (TCE-RS), no sentido de monitorar, desde um primeiro estudo divulgado no ano de 2007, a evolução da oferta de educação infantil no estado. Desde então, o TCE-RS vem publicando regularmente documentos intitulados Radiografias da Educação Infantil no Rio Grande do Sul, contribuindo para o planejamento das políticas públicas em nível municipal, bem como para o controle social desta oferta.⁷

Uma vez que os planos municipais de educação se configuram como documentos em nível de política de Estado, com vigência de 10 anos, tais instrumentos devem ser criados por lei própria e elaborados à luz do atual PNE, de maneira a incidir em compromisso a ser assumido não apenas pelos governos atuais, mas, ainda, pelos diferentes governos eleitos no período de uma década. Com postura pró-ativa, o TCE/RS tem pautado junto aos municípios e na mídia a exigência legal de criação dos Planos Municipais de Educação, cujo prazo finda em junho de 2015.

Segundo os dados do TCE-RS, o RS atingiu o total de 143.472 matrículas na creche e 184.632 na pré-escola (INEP, 2013) e, de acordo com o *ranking* nacional

⁷ Nos últimos anos, a atuação do TCE/RS, somando-se a algumas ações em parceria com o Ministério Público deste estado, tem contribuído de maneira fundamental para que o Rio Grande do Sul avance em termos de ampliação do acesso à educação infantil, havendo reconhecimento da ação destes órgãos, inclusive, fora das fronteiras deste estado.

apresentado nas Radiografias da Educação Infantil do TCE/RS (2008; 2015), em razão do avanço significativo na expansão de vagas para a Educação Infantil, considerando-se especialmente a subetapa creche, o estado passou do 22º lugar, em 2006, para a posição de 13º lugar, em 2013. (TCE-RS, 2015, p. 5). Porém, cabe aqui uma reflexão sobre as características da expansão desta oferta uma vez que a criação de vagas novas, em si, não significa garantia do direito à educação de qualidade.

Mesmo considerando que a incorporação das crianças a partir dos 4 anos na faixa de escolaridade obrigatória possa ter um efeito indutor no sentido de apressar a universalização da pré-escola, o que sem dúvida caracteriza uma orientação democratizadora dessa mudança, a forma como vêm ocorrendo as diversas acomodações das redes públicas – e privadas – à nova legislação lança muitas dúvidas sobre os efeitos provocados na vida escolar e na aprendizagem das crianças nessa importante fase do desenvolvimento infantil. (CAMPOS, M.M.M. 2010, p. 13).

No contexto atual de implementação do novo PNE alguns desafios se colocam e, no escopo deste texto, destacaremos três deles, tendo cada um dos mesmos as suas particularidades, mas estando todos de alguma forma interdependentes, sendo necessária uma significativa união de forças para que a ampliação da oferta de vagas em nosso estado não se configure em um direito desigualmente distribuído, ainda que atingindo um maior número de crianças. Flores e Susin (2013) já apontaram a falsa dicotomia quantidade *versus* qualidade, quando se trata de direito à educação. Nesse sentido, as autoras (2013) destacam o risco de conveniamentos com entidades privadas sem fins lucrativos visando unicamente à expansão da oferta, desconsiderando os padrões nacionais de qualidade:

A ampliação da oferta de vagas através de convênios, que poderia ser entendida como uma democratização da Educação Infantil, pois, de fato, amplia o número de crianças atendidas, por outro lado, à medida que realiza sem a garantia dos princípios constitucionais de gratuidade, laicidade e qualidade, pode também ser considerada uma *pseudodemocratização* da educação. (FLORES; SUSIN, 2013, p. 240)

Outro aspecto que vem sendo observado nesta ampliação da oferta de vagas para a faixa de quatro a cinco anos se refere à redução da jornada oferecida. Nesse sentido, destacamos que, ainda que a LDBEN atualizada pela Lei 12.796/13 admita como jornada mínima aquela de quatro horas de duração, cabe lembrar que nesta

faixa etária se somam o direito das crianças à educação e o direito das famílias, devendo-se aplicar o princípio da irredutibilidade do direito, quando observamos propostas municipais que visam oferecer jornada parcial procurando duplicar a capacidade de atendimento e deixando as famílias desatendidas em suas reais necessidades.

Cabe aqui destacar uma questão eminentemente pedagógica, que se refere às formas de inclusão das crianças de quatro e cinco anos no sistema educacional. É *mister* salientar que esta ampliação deve se dar em espaços devidamente credenciados e que atendam aos padrões de qualidade vigentes para esta faixa etária. Logo, a inclusão destas crianças em escolas que antes ofereciam exclusivamente ensino fundamental, exige a adequação das mesmas em termos de organização de espaços e tempos, de infraestrutura, bem como a revisão das propostas pedagógicas, dos regimentos escolares e, ainda, da própria designação das instituições, uma vez que as mesmas deixam de ser escolas que unicamente abrigam turmas de ensino fundamental.

As crianças pequenas devem ser incluídas, sim, no sistema educacional, mas essa conquista de acesso à EB não deve se dar em condições inadequadas e sem observância das necessidades próprias à idade. Cabe lembrar a importância da fixação de metas intermediárias nos planos educacionais, pois que a educação infantil é direito desde a CF/88 e a determinação de obrigatoriedade de matrícula escolar para as crianças de quatro e cinco anos existe desde a EC 59/09, havendo um intervalo de sete anos até seu prazo limite, o ano de 2016.

Considerações Finais

O objetivo deste texto foi trazer algumas questões em relação às políticas de educação infantil no Brasil nas últimas décadas, tendo como referência as determinações da Meta 1 dos dois últimos planos nacionais de educação e apresentando breve histórico da construção deste atendimento como etapa educacional voltada à oferta de práticas cotidianas pautadas em interações e brincadeiras visando ao pleno desenvolvimento das crianças pequenas.

Considerando-se a urgência no atendimento às metas previstas no atual PNE quanto à obrigatoriedade de matrícula escolar para as crianças de quatro e cinco anos até o ano de 2016, alertamos para os riscos quanto à perda dos espaços de bem viver a infância para as crianças em idade de pré-escola, se inseridas em salas quaisquer nos prédios de escolas equipadas para a oferta exclusiva de ensino fundamental. Também

alertamos para a redução do direito ao tempo integral com o fim único de duplicar rapidamente a capacidade de oferta das redes municipais e, ainda, denunciemos a perda do direito a uma vaga pública para crianças de até três anos no caso de sistemas que optem por exclusivamente atender às crianças em idade de matrícula escolar obrigatória. Destacamos, também, os riscos nos casos de conveniamento entre o poder público e instituições privadas no caso daquelas que não atendem plenamente aos padrões de qualidade consensuados na área e definidos nas normas nacionais e documentos orientadores vigentes nos sistemas de ensino de que fazem parte; portanto, não estando devidamente credenciadas e, logo, estas matrículas não poderiam ser contabilizadas no âmbito do Censo Escolar para fins de recebimento de recursos públicos do Fundeb pelas prefeituras.

Entendendo que quantidade e qualidade são indissociáveis na educação da primeira infância afirmamos que reduzir gastos públicos cortando investimentos educacionais, oferecendo atendimento parcial, em modalidades alternativas e/ou de menor qualidade para crianças de grupos sociais já prejudicados no acesso a outros bens sociais como saúde ou assistência, e, inclusive, a própria educação, configuraria um retrocesso em nível nacional, estadual, distrital ou municipal.

Afirmamos isto, com base em que inexistente relato histórico de país que haja superado desigualdades sociais profundas como as presentes no Brasil e, ainda, avançado em termos de desenvolvimento econômico sem a priorização de uma oferta educacional de qualidade para todos os seus cidadãos, recorrendo a políticas de equidade que possam promover a superação de situações complexas de desigualdades fundadas em diferenças de classe, etnia, gênero ou idade.

Assim, fica aqui uma recomendação para os municípios que se encontram na etapa final em relação à construção ou revisão de seus planos decenais de educação, pois cabe que cada coletivo envolvido neste processo reflita em que medida as políticas públicas previstas nas estratégias de ampliação efetivam, em sentido pleno, o direito à educação infantil de qualidade para todos os seus cidadãos.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Maria Carmen Silveira. Culturas infantis: contribuições e reflexões. **Rev. Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 14, n. 43, p. 645-667, set./dez. 2014.
- BARBOSA, Maria Carmen Silveira; RICHTER, Sandra Regina. Os bebês interrogam o currículo: as múltiplas linguagens na creche. **Educação**. Santa Maria: UFSM. V. 35, n. 1, 2010, p. 85-95.

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 05 de outubro de 1988.

_____. Congresso Nacional. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1996.

_____. Congresso Nacional. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009.

_____. Congresso Nacional. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2006.

_____. Congresso Nacional. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001.

_____. Congresso Nacional. Lei 13.005/14. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Congresso Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 jun. 2014.

_____. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em 20/04/15.

_____. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA. INEP. **Sinopses Estatísticas (2009-2012)**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: Acesso em 20/04/15.

_____. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB nº 5, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares nacionais para a educação infantil. **Diário Oficial da União**. Brasília: 18 dez. 2009.

_____. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 8/2010. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. (Aguardando homologação).

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Conferência Nacional de Educação. CONAE 2010. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. **Documento Final**. Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2010.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação – PME/elaboração** Clodoaldo José de Almeida Souza – Brasília: Secretaria de Básica, 2005.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; BORGES, Regilson Maciel. Construção dos planos nacionais de educação no Brasil: os grupos de articulação de interesses em ação. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria. (Orgs.) Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014.

CAMPOS, Roselane. Democratização da educação infantil: as concepções e políticas em debate. **Retratos da Escola**. V. 4, n.7. Brasília: CNTE. Esforce. Jul./Dez. 2010, p. 299-311. (Dossiê Educação Básica Obrigatória).

_____. “Política pequena” para as crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. **Revista Brasileira de Educação**. V. 17, n. 49, Jan. – Abr. RJ: ANPED, 2012, p. 81-105.

CAMPOS, Maria Malta. A educação infantil como direito. **Insumos para o Debate 2**. Emenda Constitucional nº 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas. SP: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010. p. 8-14.

_____. Entre as políticas de qualidade e a qualidade das práticas. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 148. SP: Fundação Carlos Chagas, jan. abr. 2013, p. 22-43.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: OLIVEIRA, R.P; SANTANA, W. (Orgs.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

FARENZENA, Nalú. A Emenda da obrigatoriedade: mudanças e permanências. **Retratos da Escola**. V. 4, n.7. Brasília: CNTE Esforce. Jul./Dez. 2010, p. 197-208. (Dossiê Educação Básica Obrigatória).

FLORES, Maria Luiza Rodrigues; SUSIN; Maria Otília Kroeff. Expansão da Educação Infantil através de parcerias públicos-privada: algumas questões para o debate (quantidade *versus* qualidade no âmbito do direito à educação). In: PERONI, Vera Maria Vidal (Org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Liber Livro, 2013.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues; SOARES, Gisele Rodrigues. Obrigatoriedade de matrícula na pré-escola: repercussões para a expansão da Educação Infantil no Rio Grande do Sul. **ANAIS**. VI Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação. Porto Alegre: Ufrgs, 2014.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS. UNICEF. CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. O enfrentamento da exclusão escolar no Brasil. Brasília: DF: UNICEF, CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2014.

PERONI, Vera Maria Vidal; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação**. (Porto Alegre, EDIPUCRS, impresso), v. 37, n. 2, p. 180-189, maio-ago. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul** (2011; 2015). Disponível em:

http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/radiografia_educacao_infantil_2015> Acesso em: 10 jun. 2015.

ROSEMBERG, Fúlvia. O rural e o urbano na oferta de educação para crianças de até 6 anos. In: BARBOSA et.al. (Orgs.) **Oferta e demanda de educação infantil no campo**. Porto Alegre: Evangraf, 2012.

_____. Políticas de educação infantil e avaliação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 148. SP: Fundação Carlos Chagas, jan. abr. 2013, p. 44-75.

_____. Políticas públicas e qualidade da educação infantil. In: SANTOS, Marlene Oliveira dos; RIBEIRO, Maria Izabel Souza. (Orgs.). **Educação Infantil: os desafios estão postos – e o que estamos fazendo?** Salvador: Sooffset, 2014.