



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

ANA PAULA OLIVEIRA DOS SANTOS

ARRANJOS E ESTRATÉGIAS PARA O CUMPRIMENTO DA EMENDA
CONSTITUCIONAL 59/2009: ESTUDO DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE – MS

DOURADOS - MS
2018

ANA PAULA OLIVEIRA DOS SANTOS

ARRANJOS E ESTRATÉGIAS PARA O CUMPRIMENTO DA EMENDA
CONSTITUCIONAL 59/ 2009: ESTUDO DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE – MS

Dissertação apresentada à Comissão Julgadora do Programa de Pós-Graduação – *Strictu Sensu* – Mestrado, da Universidade Federal da Grande Dourados, na Área de Concentração História, Política e Gestão da Educação, como exigência final para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Elisângela Alves da Silva Scaff

DOURADOS - MS
2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

S237a Santos, Ana Paula Oliveira Dos

ARRANJOS E ESTRATÉGIAS PARA O CUMPRIMENTO DA EMENDA
CONSTITUCIONAL 59/2009: ESTUDO DO MUNICÍPIO DE CAMPO
GRANDE - MS / Ana Paula Oliveira Dos Santos -- Dourados: UFGD, 2018.
139f. : il. ; 30 cm.

Orientadora: Elisângela Alves da Silva Scaff

Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação,
Universidade Federal da Grande Dourados.

Inclui bibliografia

1. Educação Infantil. 2. Pré-escola. 3. Escolaridade Obrigatória. 4. Emenda
Constitucional 59/ 2009. 5. Campo Grande, MS. I. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.

FOLHA DE APROVAÇÃO

ARRANJOS E ESTRATÉGIAS PARA O CUMPRIMENTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 2006: ESTUDO DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE – MS

Dissertação apresentada à Comissão Julgadora do Programa de Pós-Graduação – *Serivó Serivó* – Mestrado, da Universidade Federal da Grande Dourados, na Área de Concentração História, Política e Gestão da Educação, Linha de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação, como exigência final para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Elisângela Alves da Silva Scuff

Aprovação em: 09/05/2018

BANCA EXAMINADORA



Dr.^a Elisângela Alves da Silva Scuff
Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD



Dr.^a Regina Tereza Costari de Oliveira
Universidade Católica Dom Bosco - UCDB



Dr.^a Maria Alice de Miranda Aranda
Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD

DEDICATÓRIA

Ao meu pai (*in memoriam*) que tanto insistiu para que eu enveredasse pelo caminho dos “estudos”; à minha mãe querida, pelo apoio, carinho e atenção; ao meu esposo, pelo apoio, compreensão e presença em todos os momentos; ao meu filho Pedro Henrique, por deixar a vida cheia de sentido e ao Heitor Augusto que me trouxe motivação para continuar.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais Ivani “*in memoriam*” e Eliana pelo amor e apoio em minhas decisões e conquistas.

Ao meu esposo, por estar ao meu lado, me apoiar e compreender neste caminho.

À Profª. Drª. Elisângela Alves da Silva Scaff, pela atenção, delicadeza e cordialidade no ofício de orientadora.

Às professoras Drª Maria Alice de Miranda Aranda e Drª Regina Tereza Cestari de Oliveira, por aceitarem participar e compartilhar seus conhecimentos.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados por esta construção coletiva do conhecimento em educação.

À turma de 2016 do Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados: Flávia, Ana Cristina, Kelley, Cristina, Eliane e Evaly, pelo afeto, companheirismo e convivência.

À amiga que fiz durante o mestrado, Flávia, pelas trocas de experiências, confidências e aprendizados.

Ao grupo de orientandas da Profª Drª Elisângela Alves da Silva Scaff, do Mestrado e Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, Simone, Elis Regina, Flávia, Marli, Adriana Valadão, Ana Cláudia e Mara pelas trocas de conhecimento e experiência.

Ao grupo de pesquisa Políticas e Gestão da Educação (GEPGE) da UFGD.

Aos técnicos do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, em especial à Fernanda, Valquíria e Kleber.

Aos colegas de trabalho do IFMS pelo companheirismo em todo o percurso de formação no mestrado, em especial ao grande amigo Eli por se disponibilizar a compartilhar seus conhecimentos, muito obrigado.

RESUMO

Para esta Dissertação de Mestrado elegemos como objeto de pesquisa a política educacional do município de Campo Grande, Mato Grosso do Sul (MS), com vistas a atender à Emenda Constitucional (EC) 59 de 2009, precipuamente no que se refere à matrícula das crianças de 4 a 5 anos na pré-escola. Esse trabalho está inserido na Linha de Pesquisa “Política e Gestão da Educação” do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado – da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e articulado ao projeto denominado “O Planejamento Educacional em Municípios sul-mato-grossenses: do Plano de Ações Articuladas ao Plano Municipal de Educação”. A pesquisa tem como objetivo geral analisar os arranjos e estratégias utilizados pela Rede Municipal de Educação de Campo Grande, para efetivar a obrigatoriedade e a universalização da pré-escola preconizado na EC 59 de 2009. Os objetivos específicos circunscrevem: a) discutir a respeito da obrigatoriedade da matrícula na educação infantil no Brasil; b) caracterizar o cenário da pré-escola no município de Campo Grande pós EC 59; c) identificar e analisar os arranjos e estratégias desenvolvidos no município em tela para garantir a obrigatoriedade e a universalização da Educação Infantil na Rede Municipal Pública de Campo Grande, MS. A escolha do município seguiu o critério populacional, maior população no Estado; e o recorte temporal compreendeu o período de 2009 a 2016. A proposta de análise está apoiada na pesquisa quanti-qualitativa, vez que se desenvolve a partir de fontes bibliográficas e documentais, bem como de dados quantitativos obtidos junto ao INEP e à Secretaria Municipal de Educação (SME). Os resultados apontam para avanços no campo legal a respeito da garantia da obrigatoriedade escolar, especificamente na educação infantil. Esse movimento acompanha o processo de municipalização da educação, que tem transferido ao governo local novas responsabilidades frente à garantia do direito à educação. No que tange ao município de Campo Grande, sobre o cumprimento da EC/59, apesar dos avanços, o estudo revelou que Campo Grande não conseguiu universalizar o atendimento à pré-escola em 2016. E os dados demonstraram que: 1) a SME realocou e reorganizou os espaços ociosos nas escolas de Ensino Fundamental para incluir a oferta da pré-escola; 2) o governo local para atender a pré-escola ofertou, em sua maioria, matrículas em período parcial de quatro horas, ou seja, reduziu a jornada escolar como estratégia de ampliação de vagas; 3) o município realizou consórcio público com a União para adesão ao Programa PROINFÂNCIA, visando à melhoria da infraestrutura da rede física escolar; 4) concretizou convênios de parceria com a sociedade civil organizada (setor privado). Portanto, o que houve foi uma readequação da estrutura já existente, com a finalidade de atender as demandas da EC/59 para a pré-escola; adesão a programas do Governo Federal e; convênios entre o setor público e privado, o que demonstrou as formas de ação do Estado gerencialista de caráter economicista.

Palavras-chave: Educação Infantil. Pré-escola. Escolaridade Obrigatória. Emenda Constitucional 59/ 2009. Campo Grande, MS.

ABSTRACT

For this Master's Dissertation we chose as research object the educational policy of the county of Campo Grande, Mato Grosso do Sul (MS), with the perspective of complying with the Constitutional Amendment (EC) 59 of 2009, mainly regarding the enrollment of children from 4 to 5 years in preschool. This work is part of the "Education Policy and Management" Research Line of the Federal University of Grande Dourados (UFGD) Post-Graduation Program in Education - Master's and Doctoral Program and articulated to the project entitled "Educational Planning in South mato-grossenses: from the Plan of Actions Articulated to the Municipal Plan of Education ". The general objective of the research is to analyze the arrangements and strategies used by the Campo Grande Municipal Education Network to make compulsory and universalization of the pre-school recommended in EC 59 of 2009. The specific objectives are: a) to discuss about the compulsory enrollment in early childhood education in Brazil; b) characterize the pre-school setting in the county of Campo Grande post EC 59; c) Identify and analyze the arrangements and strategies developed in the county in order to guarantee the compulsory and universal access of Early Childhood Education to the Public Municipal Network of Campo Grande, MS. The choice of the county followed the population criterion, the largest population in the State; and the temporal cut-off comprised the period from 2009 to 2016. The analysis proposal is supported by the quantitative-qualitative research, since it is developed from bibliographical and documentary sources, as well as quantitative data obtained from INEP and the Municipal Secretary of Education (MSE). The results point to advances in the legal field regarding the guarantee of compulsory schooling, specifically in early childhood education. This movement accompanies the process of municipalization of education, which has transferred new responsibilities to the local government in guaranteeing the right to education. Regarding the count of Campo Grande, on compliance with EC / 59, despite the advances, the study revealed that Campo Grande was not able to universalize attendance to the pre-school in 2016. And the data showed that: 1) the MSE relocated and reorganized the idle spaces in elementary schools to include the preschool offer; 2) the local government to comply with the preschool program offered mostly four-hour part-time enrollment, that is, reduced the school day as a strategy to increase vacancies; 3) the county carried out a public consortium with the Union to join the PROINFÂNCIA Program, aiming at improving the infrastructure of the physical school network; 4) entered into partnership agreements with organized civil society (private sector). Therefore, what was done was a re-adaptation of the existing structure, in order to meet the demands of EC / 59 for preschool; adherence to Federal Government programs; agreements between the public and private sector, which demonstrated the forms of action of the managerial state of an economicist character.

Keywords: Child education. Pre-school. Compulsory schooling. Constitutional Amendment 59 / 2009. Campo Grande, MS.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Levantamento realizado nos bancos de dados SCIELO, CAPES e GOOGLE Acadêmico – novembro e dezembro de 2016	20
Quadro 2 - Legislação sobre a obrigatoriedade escolar no Brasil 1891 a 1987	32
Quadro 3: Informações seletas sobre obrigatoriedade da pré-escola na América Latina – 2014	41
Quadro 4: Legislação sobre a obrigatoriedade escolar no Brasil 1987 a 2006	42
Quadro 5: Legislação sobre a obrigatoriedade escolar no Brasil 2009 a 2016	51
Quadro 6: Panorama do ensino obrigatório no Brasil – 2016.....	55
Quadro 7: Bairros por região no município de Campo Grande – 2016.....	61
Quadro 8: Competências do CME de Campo Grande – 2004	65
Quadro 9: Critérios de consideração dos alunos da Educação Infantil na distribuição dos recursos do FUNDEB – 2008 a 2020	101
Quadro 10: Instituições conveniadas com o município de Campo Grande/MS em 2016	102

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Estabelecimentos de ensino em Campo Grande na área urbana e rural, por dependência administrativa - 2016.....	66
Tabela 2: Alunos matriculados na Educação Básica em Campo Grande/MS – 2016.....	66
Tabela 3: Educação Infantil — Matrícula inicial em Mato Grosso do Sul por Dependência Administrativa — 1995-1998.....	71
Tabela 4: Expansão de estabelecimentos com pré-escolar por gestão municipal – REME 2009 a 2016	74
Tabela 5: Estabelecimentos de ensino em Campo Grande da educação infantil e ensino fundamental, por dependência administrativa – 2016.....	75
Tabela 6: Relação entre regiões urbanas, escolas municipais de Campo Grande/MS e a oferta da Pré-Escola em 2016	75
Tabela 7: Oferta da Pré-Escola I e II em Escolas Municipais da Rede Municipal de Ensino 2016	76
Tabela 8: Relação entre regiões urbanas, CEINFs de Campo Grande/MS e a oferta da Pré-Escola em setembro de 2016	77
Tabela 9: CEINFs que ofertam a Pré-Escola em Campo Grande/MS em setembro de 2016 – referente às matrículas para o ano de 2017.....	78
Tabela 10: Número de Estabelecimentos na Pré-Escola - Ensino Regular e/ou Especial, por Dependência Administrativa 2010 a 2016	78
Tabela 11: Matrículas na Educação Infantil - Ensino Regular e/ou Especial, por Dependência Administrativa – 2016	79
Tabela 12: Matrículas na Pré-Escola - Ensino Regular e/ou Especial, por Dependência Administrativa – 2009 a 2016	80
Tabela 13: Número de Matrículas na Pré-Escola em Tempo Integral e Parcial - Ensino Regular e/ou Especial, por Dependência Administrativa 2010 a 2016	81
Tabela 14: Número de Docentes na Pré-Escola - Ensino Regular e/ou Especial, por Dependência Administrativa 2010 a 2016	82
Tabela 15: Número de Docentes na Pré-Escola - Ensino Regular e/ou Especial por Escolaridade 2010 a 2016	83
Tabela 16: Comparativo da demanda, da oferta e taxa de atendimento da Pré-Escola no município de Campo Grande, MS – 2010 a 2016.....	84
Tabela 17: Lista de espera dos CEINFs em Campo Grande/MS em novembro de 2016	85

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Percentual da população de 4 a 5 anos que frequentava a escola em 2004 e 2013, por grandes regiões no Brasil	57
Figura 2: Município de Campo Grande, MS – 2016	60
Figura 3: Comparativo IDHM - Brasil/ Campo Grande, MS - 1991 a 2010.....	62

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

CAPES -	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEI -	Centro de Educação Infantil
CEINF -	Centro de Educação Infantil Municipal
CF -	Constituição da República Federativa do Brasil
CFE -	Conselho Federal de Educação
CME -	Conselho Municipal de Educação
CNE -	Conselho Nacional de Educação
CNPq -	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
DRU -	Desvinculação das Receitas da União
DCNEI -	Diretrizes Nacionais Curriculares para a Educação Infantil
EB -	Educação Básica
EC -	Emenda Constitucional
ECA -	Estatuto da Criança e do Adolescente
EUA -	Estados Unidos da América
EF -	Ensino Fundamental
EI -	Educação Infantil
FHC -	Fernando Henrique Cardoso
FUNDEB -	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDECT -	Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul
FUNDEF -	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE -	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB -	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM -	Índice de Desenvolvimento Humano
IDI -	Índice de Desenvolvimento Infantil
IFMS -	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso do Sul
INEP -	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA -	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA -	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LBA -	Legião Brasileira da Assistência
LDB -	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOM -	Lei Orgânica do Município
MDE -	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC -	Ministério da Educação
MS -	Mato Grosso do Sul
ONG -	Organização Não Governamental
PAC -	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR -	Plano de Ações Articuladas
PEC -	Proposta de Emenda à Constituição
PDE -	Plano de Desenvolvimento do Educação
PIB -	Produto Interno Bruto
PME -	Plano Municipal de Educação
PNAD -	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE -	Plano Nacional de Educação
PNEI -	Política Nacional de Educação Infantil
PROAPE -	Projeto de Atendimento ao Pré-escolar
PRONAN -	Programa Nacional do Voluntariado
PROINFÂNCIA -	O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil.
PSB -	Partido Socialista Brasileiro
PSEC -	Plano Setorial de Educação e Cultura
PT -	Partido dos Trabalhadores
REME -	Rede Municipal de Educação
RN -	Rio Grande do Norte
RS -	Rio Grande do Sul
SAEB -	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAS -	Secretaria Municipal de Assistência
SC -	Santa Catarina
SCIELO -	Portal Scientific Electronic Library Online
SEMED -	Secretaria Municipal de Educação
SIMEC -	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação
SME -	Sistema Municipal de Ensino
SP -	São Paulo

TCE -	Tribunal de Contas do Estado
UCDB -	Universidade Católica Dom Bosco
UFG -	Universidade Federal de Goiás
UFGD -	Universidade Federal da Grande Dourados
UFMS -	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFRGS -	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFSC -	Universidade Federal de Santa Catarina
UFSCAR -	Universidade Federal de São Carlos
UNESCO -	Organização das Nações Unidas para a Educação, a ciência e a cultura
UNICEF -	Fundo das Nações Unidas para a Infância
URB -	Universidade Regional de Blumenau
URI -	Universidade Regional Integrada do Alto do Uruguai
USP -	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 OBRIGATORIEDADE ESCOLAR ENQUANTO DIREITO À EDUCAÇÃO	31
1.1 Obrigatoriedade Escolar no Brasil: apontamentos históricos	31
1.2 A Obrigatoriedade Escolar a partir da Constituição Federal de 1988	39
1.3 A Obrigatoriedade na Pré-Escola a partir da Emenda Constitucional 59/2009	51
CAPÍTULO 2 CARACTERIZAÇÃO DA OFERTA DA PRÉ-ESCOLA NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE.....	60
2.1 Campo Grande, Capital do Estado de Mato Grosso do Sul: breve caracterização	60
2.2 O Sistema Municipal de Ensino do Município de Campo Grande — MS	64
2.3 Atendimento pré-escolar em Campo Grande – MS	67
2.4 Municipalização da Educação Infantil em Campo Grande – MS.....	69
CAPÍTULO 3 ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA A OFERTA DE VAGAS NA PRÉ-ESCOLA DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE - MS	86
3.1 Realocação de espaços ociosos nas Escolas de Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino	86
3.2 Atendimento da Pré-Escola em período parcial na Rede Municipal de Educação de Campo Grande – MS	93
3.3 Consórcio Público com a União no Município de Campo Grande – MS.....	96
3.4 Convênio de Parceria com a Sociedade Civil Organizada (Setor Privado) no Município de Campo Grande – MS	100
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	111
REFERÊNCIAS	116
ANEXOS	130
APÊNDICES	136

INTRODUÇÃO

Para esta Dissertação de Mestrado elegemos como objeto de estudo a política educacional desenvolvida no município de Campo Grande, capital do estado de Mato Grosso do Sul (MS), com vistas a atender à Emenda Constitucional (EC) 59 de 2009, precipuamente no que se refere a matrícula das crianças de 4 a 5 anos na pré-escola.

Em 2009, foi sancionada a EC 59, que alarga a proposta de educação obrigatória brasileira, assim, universaliza e torna obrigatória a educação básica dos 4 aos 17 anos de idade, promovendo a inserção das crianças na pré-escola (4 a 5 anos), e apresentando um ano limite para a inserção de 100% das crianças de quatro a cinco anos na educação infantil, 2016.

A EC 59, de 2009, é uma realidade que se ampara no anseio do campo educacional sobre a ampliação do acesso das crianças e dos jovens à escola e visa associar o financiamento à garantia do direito. Proporciona, dessa forma, a oportunidade de acesso à educação formal às crianças historicamente excluídas do processo educacional “ [...] essa medida legal teria um caráter democratizador, oportunizando o acesso educacional a populações transgeracionalmente alijadas desse direito (FLORES; ALBUQUERQUE, 2016, p. 92).

Está inserida na Linha de Pesquisa “Política e Gestão da Educação” do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado – da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e é articulado ao projeto denominado “O Planejamento Educacional em Municípios sul-mato-grossenses: do Plano de Ações Articuladas ao Plano Municipal de Educação”, com apoio da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso do Sul (FUNDECT).

O interesse pela temática em questão se deu no período da graduação em Serviço Social, por meio da participação em Projetos de Pesquisa na Iniciação Científica, com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisas “Políticas Públicas e Gestão da Educação” (GEPPE) do Programa de Pós-Graduação (*stricto sensu*) em Educação da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Este processo de aprendizado ocorreu por meio de projetos no campo das políticas de gestão da educação básica: “Parcerias Público e Privado na Educação: implicações para a oferta e gestão educacional” e “Gestão das Políticas Educacionais: o Impacto do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios sul-mato-grossenses”. Bem como, enquanto técnica no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso do Sul (IFMS) atuando nas políticas de

acesso e permanência da educação básica, entretanto a Educação Infantil sempre me chamou a atenção e as propostas de pesquisa nesta etapa de ensino me despertaram interesse.

A ideia de educação como direito de todos os cidadãos e dever do Estado é uma construção da época moderna, que surge no final do século XVIII e se relaciona diretamente à obrigatoriedade da matrícula, o “[...] direito à educação e obrigatoriedade escolar, embora não tenham surgido de forma concomitante no processo histórico, estão historicamente relacionados” (HORTA, 1998, p. 10).

Durante muito tempo, o direito à educação gerou a obrigatoriedade de frequência à escola a todos os cidadãos, sem comprometer o poder público com o fornecimento da educação para todos, portanto, a obrigatoriedade escolar no Brasil foi compreendida inicialmente apenas a partir da obrigação dos pais em matricular seus filhos na escola, isentando o Estado do compromisso com sua oferta (HORTA, 1998, p. 11).

Após a primeira metade do século XX, a questão da obrigatoriedade passa a ser compreendida como um duplo dever: o poder público oferece as vagas e os cidadãos em idade escolar precisam estar matriculados. Os compromissos assumidos pelo Brasil internacionalmente foram sendo incorporados à legislação nacional e evidenciando os princípios do direito à educação, da obrigatoriedade escolar e da extensão da escolaridade obrigatória.

A educação é entendida nesse processo como direito de todos e dever do Estado e da família, compreendida como fundamental para o desenvolvimento humano, com isso, a CF de 1988 “[...] fecha o círculo com relação ao direito à educação e à obrigatoriedade escolar na legislação educacional brasileira, recuperando o conceito de educação como direito público subjetivo, abandonado desde a década de 30” (HORTA, 1998, p. 25).

No Brasil, a Educação Infantil (EI) é um direito¹ assegurado pela Constituição da República Federativa do Brasil (CF) de 1988, a qual preconiza em seu artigo 6º que os direitos sociais são: “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a

¹ Direito: abrange o conjunto de normas de conduta e de organização, constituindo uma unidade e tendo por conteúdo a regulamentação das relações fundamentais para a convivência e sobrevivência do grupo social, tais como as relações familiares, as relações econômicas, as relações superiores de poder, também chamadas de relações políticas, e ainda a regulamentação dos modos e das formas através das quais o grupo social reage à violação das normas de primeiro grau ou a institucionalização da sanção. Essas normas têm como escopo mínimo o impedimento de ações que possam levar à destruição da sociedade, a solução dos conflitos que a ameaçam e que tornariam impossível a própria sobrevivência do grupo se não fossem resolvidos, tendo também como objetivo a consecução e a manutenção da ordem e da paz social (OSTELLINO, 1998, p. 349).

segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, [...]".

A EI nesse trabalho é entendida como:

A primeira etapa da educação básica, oferecida em creches e pré-escolas, às 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. É dever do Estado garantir a oferta de Educação Infantil pública, gratuita e de qualidade, sem requisito de seleção (BRASIL, 2010, p. 12).

A CF de 1988 reconhece a criança como cidadã desde o nascimento. No art. 208, inciso IV, estabelece a responsabilidade do Estado pela educação infantil em creches e pré-escolas, sendo competência da União prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para garantir equalização das oportunidades e padrão mínimo de qualidade. Paralelamente, o art. 211, § 2º determinou que os municípios atuassem prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental, revelando os princípios da descentralização² da educação.

Com a CF de 1988 na EI passa a ser regulamentado o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos (BRASIL, 1988). Nesse sentido corrobora o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em seu art. 54, a obrigatoriedade do Estado no atendimento às crianças de 0 a 5 anos em creches e pré-escolas e complementa, no art. 11, a respeito da incumbência do município em oferecer a educação infantil, porém ressaltando a prioridade dele no Ensino Fundamental (EF). O que também se evidencia é a educação como direito público subjetivo, bem como a responsabilização da autoridade competente em caso de não oferecimento do ensino obrigatório ou sua oferta irregular (BRASIL, 1990).

Direito público subjetivo é compreendido nesse trabalho como “aquele pelo qual o titular de um direito pode exigir direta e imediatamente do Estado, o cumprimento de um dever e de uma obrigação” (CURY, 2002, p. 21).

² Descentralização aqui entendida como repasse de responsabilidade de um nível de governo mais amplo para outro menos abrangente (ARRETCHE, 2000).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 assegura, também, no art. 4º, inciso IV, a educação escolar pública com atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a cinco anos de idade.

A partir de 1988, a Constituição, atendendo aos anseios pela democratização do país, elevou o município ao status de ente federado com autonomia político-administrativa. No campo educacional, a descentralização foi sinônimo de municipalização, ou seja, transferências de competências e responsabilidades educacionais para os municípios (ADRIÃO; GARCIA, 2008).

Com a LDB de 1996, o governo federal assumiu a definição da política educacional, descentralizando sua execução para as unidades subnacionais, em especial a Educação Básica (EB). Assim, os municípios passaram a ter responsabilidades que antes não possuíam, acarretando novas demandas de implantação, implementação e execução das ações.

A EC 53 de 2006, apresentou sua contribuição em relação à Educação Infantil (EI), já que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O avanço, nesse caso, refere-se ao financiamento da educação básica na qual a educação infantil é considerada o alicerce para a universalização da formação infantil. A referida emenda também estabeleceu que a essa fase escolar deveria atender crianças até 5 anos de idade. A proposta desta emenda rompe com as concepções focalistas de atendimento de algumas etapas do ensino em detrimento de outras etapas, abrindo caminho para a compreensão de que o ensino regular deve envolver toda a educação básica. A mudança de cobertura do atendimento é bastante significativa porque a educação de toda infância se torna responsabilidade do Estado, representado pelo município. Desse modo, a educação infantil avança mais um patamar no processo de universalização de sua oferta.

Nessa mesma direção os dados da Campanha Nacional pelo Direito à Educação em 2014, no relatório sobre a desigualdade de acesso ao direito educacional no Brasil, subsidiado pelo Censo Educacional de 2010, evidenciou que 1.154.572 crianças entre quatro e cinco anos de idade se encontravam fora da escola e que a maioria dessas crianças residiam em área urbana (69,5%), eram negras (55,4%), oriundas de famílias com renda per capita de até meio salário mínimo e cujos pais ou responsáveis não possuíam instrução ou tinham ensino fundamental incompleto (77,8%) (FLORES; ALBUQUERQUE, 2016, p. 91-92).

Tomando por base a proposta da Emenda Constitucional 59 de 2009, iniciamos as reflexões a respeito do objeto de pesquisa com a leitura do conhecimento produzido sobre a

pré-escola no Brasil entre os anos 2009 e 2016, com foco na obrigatoriedade desse nível de ensino.

Foi consultada a produção acadêmica do Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), *Portal Scientific Electronic Library Online (SciELO)* e Banco de Dados do Google Acadêmico. Como palavra-chave para a busca nos referidos bancos de dados utilizamos: pré-escola. O recorte temporal foi de 2009 a 2016, conforme a proposta da EC 59 de 2009. O critério de escolha das palavras-chave foi motivado pela direção central da temática do objeto de pesquisa a ser investigado, a saber: Arranjos e estratégias para o cumprimento da EC 59/2009: estudo do município de Campo Grande - MS.

O período de levantamento das produções, nos bancos de dados supracitados, ocorreu entre novembro e dezembro de 2016 e resultou em um quantitativo de 12 trabalhos selecionados, conforme demonstra o quadro 1.

Quadro 1 - Levantamento realizado nos bancos de dados SCIELO, CAPES e GOOGLE Acadêmico – novembro e dezembro de 2016

Banco de Dados	Tipos de Trabalhos	Produção encontrado	Produção selecionada
SciELO	Artigos	31	01
Capes	Teses e Dissertações	227	07
Google Acadêmico	Artigos publicados em Periódicos e Anais de Eventos, e Dissertações	42	04
Total		300	12

Fonte: Elaborado pela autora – período do levantamento novembro e dezembro de 2016.

No quadro 1, é possível identificar que o quantitativo da produção acadêmica encontrada foi de 300 trabalhos, porém selecionamos para análise apenas doze. O critério de seleção analítica foi baseado nas propostas que tratavam especificamente da pré-escola e da obrigatoriedade dessa etapa de ensino.

No Portal Scientific Electronic Library Online (SciELO), utilizando o descritor – pré-escola, o recorte temporal de 2009 a 2016 e o filtro Educação resultou na seleção de 01 trabalho, Moss (2011) que se relacionou com a temática estudada (Apêndice B, p. 136).

O autor Peter Moss publicou o artigo “Qual o futuro da relação entre Educação Infantil e Ensino Obrigatório?” em 2011. O texto discute que a relação entre educação infantil e ensino obrigatório tem sido foco crescente de pesquisas e políticas, na medida em que a

frequência nessa etapa de ensino cresce amplamente. O estudo enfatiza que a aprendizagem começa ao nascer, e o investimento na primeira etapa da vida se torna cada vez mais primordial, sobretudo no que diz respeito ao retorno positivo nas fases posteriores da educação da criança. Moss (2011) defende que a relação entre a educação infantil e o ensino obrigatório não deveria se limitar aos primeiros anos escolares.

Para o levantamento da produção acadêmica no Banco de Teses e Dissertações da CAPES, utilizamos o descritor – pré-escola e o recorte temporal de 2009 a 2016. Com essa busca selecionamos sete trabalhos, após a observação dos resumos e das palavras-chave: Henriques (2015), Froner (2014), Feliponi (2013), Silva (2012), Souza (2012), Zarpelon (2011) e Fernandes (2014), conforme apêndice C, p. 137.

A pesquisa de Afonso Canellas Henriques, intitulada “Educação Infantil: retrato de uma rede municipal de ensino”, foi defendida em 2015, na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). O estudo pretendeu verificar se a partir da determinação da obrigatoriedade da matrícula na pré-escola, por meio da Lei 12.796/2013, o atendimento às crianças de 0 a 03 anos sofreu alguma diferenciação entre as unidades escolares da rede municipal de São Carlos, SP. O trabalho identificou que o atendimento da pré-escola foi realizado prioritariamente pela rede pública de ensino enquanto que o atendimento à creche foi priorizado pelas instituições filantrópicas. Por fim, o autor explica que o aumento de matrículas da creche na rede pública se deu a partir do aumento no número de crianças por sala de aula, extrapolando o permitido pela legislação municipal.

A dissertação de Mestrado de Emanuele Froner, defendida em 2014 na Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai (URI), cujo título é “Educação Infantil, do direito à obrigação: caminho para a qualidade?”, se propôs analisar os impactos da obrigatoriedade legal da escolarização a partir dos 4 anos, sob a ótica da Lei 12.796 de 2013, na oferta e qualidade educacional na pré-escola no município de Frederico Westphalen, RS. Entre as conclusões alcançadas pela autora, está a percepção de que o Poder Público Municipal estava realizando um planejamento estratégico para ampliação do número de vagas nas escolas que atendem a pré-escola, com vistas à universalização e ao fim das filas de espera. Além disso, a autora também discute a questão da obrigatoriedade de matrícula como uma medida de defesa, de divulgação e de reafirmação do direito à educação, entretanto sobre a questão da qualidade na educação infantil apresenta como um grande desafio a ser superado, em especial pela falta de padrões de qualidade definidos para esta etapa de ensino. Assim a autora destaca que “apesar

do interesse generalizado em expandir a Educação Infantil em todo o mundo, pouca atenção tem sido dada à qualidade dos serviços oferecidos” (FRONER, 2014, p. 53).

O trabalho de Elizete Feliponi, dissertação de Mestrado intitulada “A Educação infantil a partir da Obrigatoriedade escolar: concepções de currículo, infância e criança (e o desempenho do ‘ofício de aluno’) em documentos oficiais”, defendida em 2013 na Universidade Regional de Blumenau (URB), teve por objetivo investigar as concepções de infância, criança e currículo presentes nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI, 2009) e na Proposta Curricular para a Educação Infantil de um município catarinense, tendo por hipótese que a frequência escolar obrigatória aos 4 e 5 anos, definida na EC 59/09, leva a criança a exercer, desde a pré-escola, o chamado “ofício de aluno”. Nesse estudo, a autora propõe um questionamento relevante ao percurso aqui desenvolvido: “obrigar as crianças à frequência escolar, ainda em tenra idade, pode efetivamente se configurar como um direito?” (FELIPONI, 2013, p. 105).

A dissertação de Mestrado de Vanderlete Pereira da Silva, defendida em 2012 na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), sob o título “Organização e Gestão da Educação Infantil em Manaus: uma análise de seus marcos regulatórios”, apresentou como foco a exclusão das crianças pequenas do direito à educação na cidade de Manaus. Para discutir essa ideia, a pesquisadora procedeu ao conhecimento dos marcos regulatórios da educação infantil em Manaus e sua contribuição para o acesso à educação das crianças pobres, principalmente de 0 a 3, identificando essa como a etapa de ensino mais fragilizada em termos de atendimento pelas redes públicas. De acordo com Silva (2012), o desenvolvimento da política para a educação infantil em Manaus, apresentou priorização da pré-escola em instituições públicas e, de modo complementar, o atendimento às crianças de 0 a 3 anos ficou secundarizado, com vagas na rede privada que cresceu de forma irregular e precarizada.

Já a dissertação de Mestrado de Rosiris Pereira de Souza, defendida em 2012, na Universidade Federal de Goiás (UFG), cujo título é “Educação Infantil: Políticas Públicas e Práticas Educativas na pré-escola de escolas municipais de Ensino Fundamental em Goiânia”, trouxe uma discussão a respeito da relação/ articulação entre pré-escolas e escolas de ensino fundamental, com vistas a políticas implementadas nas últimas décadas e às práticas educativas. No estudo, a autora observou que as políticas para a educação infantil têm provocado um deslocamento das crianças de 4 a 6 anos para as escolas de Ensino Fundamental, a fim de cumprir metas de universalização e obrigatoriedade das matrículas, bem como da alfabetização até os 8 anos. A pesquisa apontou para a relação entre pré-escola e escola como preparação para

as etapas posteriores, para a prevenção de insucessos e para a antecipação de práticas e conteúdos do ensino fundamental.

A pesquisa intitulada “A Relação Público-Privada na Educação Infantil: um estudo sobre os convênios com entidades privadas na Rede Municipal de Educação de Joinville/SC”, defendida por Geovani Zarpelon, em 2011, na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) teve como objetivo compreender a política de conveniamento na Rede de Educação Infantil no Município de Joinville, SC. No processo de manuseio desse objeto, o autor identificou que as instituições conveniadas são creches comunitárias, “Creches Domiciliares” e um grupo de instituições particulares, abrigadas em um instituto de caráter filantrópico. Entre as conclusões apresentadas por Zarpelon está a ideia de expansão das matrículas pelo setor privado com e sem fins lucrativos, materializando a opção do “baixo custo”. Isso significa que os convênios se evidenciam como dispositivos frágeis pela própria lógica que os constituem.

A pesquisa de doutoramento “A identidade da pré-escola: entre a transição para o ensino fundamental e a obrigatoriedade de frequência”, de Cinthia Votto Fernandes, apresentada em 2014 na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), traz em seu bojo a investigação sobre os significados da pré-escola nas narrativas dos atores educativos, incluindo a concepção de transição para o ensino fundamental e a definição da identidade da pré-escola diante do novo ordenamento legal da obrigatoriedade de frequência. A pesquisa foi realizada em um município no interior do Rio Grande do Sul. A autora destaca a análise dos dados sob dois eixos: o primeiro trata das concepções e ações presentes nas narrativas dos atores do processo educativo acerca da pré-escola; e o segundo, sob a perspectiva das crianças, suas relações com a escola, suas concepções de infância e criança, de transição da educação infantil e o ensino fundamental e de obrigatoriedade de frequência das crianças, a partir dos 4 anos de idade, na escola.

Realizamos, também, a pesquisa junto ao Banco de Dados do Google Acadêmico utilizando o descritor pré-escola, o recorte temporal de 2009 a 2016, com a leitura dos resumos e das palavras-chave resultou na seleção de 04 textos, que se relacionavam à temática estudada, conforme Apêndice D, p. 138.

A autora Cinthia Votto Fernandes publicou na Revista Textura, em 2016, o artigo “Desatando nós...os fios que tecem o percurso da pré-escola no Brasil: da liberdade”, este trabalho caracteriza o processo histórico da constituição e trajetória da pré-escola na Educação Brasileira, com suas transformações legais, sociais, políticas e pedagógicas, evidenciando as concepções e as políticas públicas construídas nesse processo, até chegarmos à obrigatoriedade

de frequência. Em sua discussão, são apresentados os desafios a serem pensados sobre a educação pré-escolar: igualdade de oportunidades, não apenas no acesso, ou seja, na universalização das vagas, mas também na qualidade da educação.

Os autores Maria Luiza Rodrigues Flores e Simone dos Santos de Albuquerque escreveram o artigo “Direito à educação infantil no contexto da obrigatoriedade de matrícula escolar na pré-escola”, publicado na Revista Textura, no ano de 2016. O texto abordou aspectos legais, políticos e pedagógicos da obrigatoriedade de matrícula na pré-escola, permeando na EC 59/09 as determinações de universalização da educação para o ano de 2016. Ao discutir aspectos da implementação dessa determinação legal, o artigo destaca os movimentos de ampliação de vagas, a criação de turmas em salas ociosas em escolas que atendem o ensino fundamental, a antecipação de práticas de escolarização para crianças da pré-escola e a redução da oferta de vagas para a creche. Além disso, as autoras também evidenciam a importância do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA), criado para apoiar os municípios na ampliação de vagas em novos espaços arquitetônicos, configurando-se em um espaço concreto para a vivência do direito à infância em toda a sua riqueza e diversidade.

Já o trabalho de Mônica Appezzato Pinazza e Maria Walburga dos Santos, publicado em 2016, na Revista Textura, com o título “A (pré)-escola na lógica da obrigatoriedade: um desconcertante ‘dejà vu’?”, discute que a proposta da EC 59/2009, da obrigatoriedade da pré-escola, pode levar as crianças de 4 e 5 anos a uma experiência pedagógica já vivida em tempos passados. O estudo convida a uma reflexão sobre a ideia de uma pré-escola preparatória e instrucional, na lógica da obrigatoriedade, o que pode arrastar para a subtração do direito das crianças viverem plenamente a primeira infância.

Por fim, a dissertação de Lorena Borges Almeida, defendida em 2016, na Universidade Federal de Goiás (UFG), intitulada “Pré-escola na escola de Ensino Fundamental: os direitos das crianças, desafios e contradições”, realiza uma análise da pré-escola situada em escolas municipais de Ensino Fundamental na Rede Municipal de Aparecida de Goiânia, com o objetivo de conhecer as determinações que permeiam a pré-escola e, ainda, as concepções das crianças e dos professores sobre as pré-escolas inseridas em escola, uma realidade vivenciada por elas. Para a autora, as contradições da sociedade capitalista, mantém relação com os princípios economicistas na educação, que comprometem a qualidade socialmente referenciada na Educação Infantil. Os dados evidenciaram que a garantia de vagas em pré-escolas vem ocorrendo de forma improvisada, na medida em que as crianças são atendidas sem os materiais

e as estruturas necessárias. Isso demonstra que a “pré-escola inserida na escola de Ensino Fundamental é compreendida como um preparatório para etapas seguintes, negligenciando às crianças alguns direitos” (ALMEIDA, 2016, p. 11).

A análise das produções permitiu identificar que, em sua maioria, os estudos versam sobre a temática da obrigatoriedade na pré-escola, e o marco regulatório que embasam as pesquisas é Emenda Constitucional 59/2009, bem como a Lei nº 12.796 de 2013, que ratifica os preceitos da Emenda 59 incorporando a obrigatoriedade escolar dos 4 aos 17 anos na LDB.

Dentro do quantitativo de doze trabalhos selecionados, foram temáticas recorrentes: educação infantil e obrigatoriedade escolar; priorização da pré-escola e secundarização da creche; a pré-escola como preparação para o ensino fundamental; relação público-privado na educação infantil, conforme consta no apêndice A, p. 135.

Das pesquisas selecionadas, 57% abordaram a temática da educação infantil com foco na obrigatoriedade escolar na etapa da pré-escola. Enquanto que, 14% apresentaram questionamentos em relação à obrigatoriedade no pré-escolar como priorização dessa etapa de ensino em detrimento da creche (0 a 3 anos) que, em sua maioria, é oferecida por instituições privadas com ou sem fins lucrativos.

A relação pré-escola e ensino fundamental foi abordada sob o viés de crítica, já que a pré-escola ofertada no ambiente das escolas de EF não atende às necessidades da criança de 4 e 5 anos. A relação público-privado na educação foi tratada de forma explícita por 7% dos trabalhos.

Constatou-se que as pesquisas referentes à pré-escola sob a ótica da EC 59, no campo das políticas educacionais, são relativamente novas e foram motivadas pela mudança legal operada com a promulgação da referida emenda, bem como reforçadas com as legislações posteriores.

Dos trabalhos selecionados foram encontrados mais trabalhos em 2016, 33,3%, fazendo referência à data limite para a efetivação da meta de 100% das crianças na pré-escola. Os mecanismos de que os municípios foram se utilizando para responderem à demanda de obrigatoriedade escolar na pré-escola, apresenta-se como um questionamento para esta investigação.

Após este levantamento também identificamos que sobre esta temática e no período de 2009 a 2016, não encontramos pesquisas realizadas a respeito da pré-escola no município de

Campo Grande, MS, o que trouxe inquietações e o entendimento que ainda há necessidade da realização de estudos para verificar esta realidade.

Assim, buscamos pesquisas realizadas sobre a pré-escola no município de Campo Grande, sem considerar recorte temporal, e selecionamos dois trabalhos que apresentaram uma importante caracterização da EI, em especial temas da pré-escola e do processo de municipalização da educação infantil: Rosa (1999) e Motti (2007).

A Dissertação de Mestrado “A Educação das crianças em idade pré-escolar em Campo Grande, MS (1980 a 1992)” defendida por Mariéte Félix Rosa em 1999, na Universidade de São Paulo (USP), analisa as políticas educacionais destinadas às crianças em idade pré-escolar, de quatro a seis anos, implementadas no município de Campo Grande, MS, nas redes do ensino público : estadual e municipal, no percurso de 1980 a 1992, procurando compreender o processo de implantação e expansão do atendimento aos pré-escolares.

A autora identificou que a expansão da educação pré-escolar na rede estadual, em princípio, não teve diretamente a preocupação com o aspecto pedagógico, e sim, a solução dos problemas da 1ª série do 1º grau (evasão e repetência), desconsiderando as funções da educação pré-escolar. Assim, foram ofertados programas e projetos de caráter compensatório e preparatório para as crianças das camadas populares, na modalidade não-formal, com elevado número de crianças por turma e ocupando qualquer espaço ocioso da comunidade.

Segundo Rosa (1999) a rede municipal de ensino, por sua vez, implantou e ampliou a pré-escola através de espaços físicos escolares, a partir de 83, e os documentos analisados evidenciaram a grande preocupação com os altos índices de evasão e repetência na 1ª série, o que pode ser um indicativo de que a pré-escola da REME foi primeiramente uma ação objetivando conter esses índices. A autora destacou também que, em 1992, a rede privada atendia 60,5% do atendimento à pré-escola e a rede pública era 39,4%. O que levou a concluir que, o investimento em expansão dos estabelecimentos, na rede pública, foi insuficiente nas gestões estaduais e municipais de 1980 a 1992.

A pesquisa “A municipalização da Educação Infantil em Campo Grande pós-LDB/1996” de Kátia Regina Nunes Ribeiro Motti, em 2007, buscou compreender o processo de municipalização da política de educação infantil em Campo Grande, MS, a partir da CF de 1988, mensurando as relações entre as esferas de governo federal, estadual e municipal quanto à responsabilização pela EI. A autora evidenciou os aspectos de avanços e desafios para integrar o sistema municipal de ensino. O Estado transferiu 29 centros de educação infantil estaduais

para o município de Campo Grande, e em seguida estas unidades foram municipalizadas aumentando, assim, a rede de atendimento municipal. A pesquisa demonstrou, ainda, que no processo de municipalização da educação infantil ainda se configurava como gestão compartilhada entre a Secretaria Municipal de Educação (SEMED) e a Secretaria Municipal de Assistência (SAS).

Dessa forma, esta pesquisa busca avançar em relação aos trabalhos anteriormente apresentados, no sentido de investigar a realidade do município de Campo Grande a respeito da pré-escola a partir das prerrogativas da EC 59, de 2009.

A problemática que motiva a presente pesquisa refere-se à maneira com que os governos locais (municípios) se articulam para responder às novas demandas da educação infantil (pré-escola) advindas da aprovação da EC 59, ou seja: quais os arranjos e estratégias utilizados pelo município de Campo Grande, MS, para efetivar a obrigatoriedade³ e a universalização⁴ da Educação Infantil, a partir da EC 59 de 2009?

Para efeitos deste trabalho, o conceito de arranjo institucional é entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (IPEA, 2014, p. 13). Bem como Estratégias entendemos como a definição de objetivos e planos de ações que buscam atingir determinados resultados, utilizando os recursos próprios da empresa ou instituição.

Com vistas a responder a tais questionamentos, estabeleceu-se como objetivo geral:

Analisar os arranjos e as estratégias utilizados pela Rede Municipal Pública de Educação de Campo Grande, MS, para efetivar a obrigatoriedade e universalização da pré-escola, tal como preconizado na EC 59.

E em conexão, os seguintes objetivos específicos:

- a) Discutir a respeito da obrigatoriedade da matrícula na educação infantil no Brasil.
- b) Caracterizar o cenário da pré-escola no município de Campo Grande pós EC 59 de 2009.

³ A Obrigatoriedade Escolar aqui é entendida sob a ótica do tripé família – criança/estudante – estado: “no entendimento de que a obrigatoriedade da matrícula/frequência pressupõe o inquestionável dever de Estado em relação à garantia de vagas. Ou seja, a obrigatoriedade da família de matricular e da criança de frequentar só pode ser efetivada se o Estado cumprir sua obrigatoriedade de ofertar a vaga” (COELHO, 2012, p. 32).

⁴ Universalização: ato ou efeito de tornar-se comum, universal, geral. Corresponde à meta da educação para todos (CURY & FERREIRA, 2010, p. 128).

- c) Identificar e analisar os arranjos e as estratégias desenvolvidos no município em tela para garantir a obrigatoriedade e a universalização da Educação Infantil na Rede Municipal Pública de Campo Grande, MS.

Para alcançar os objetivos propostos este trabalho optamos pela pesquisa quanti-qualitativa, por possibilitar uma análise mais ampla da realidade da Educação Infantil (pré-escola) no município de Campo Grande. A primeira, se caracteriza por uma abordagem que se utiliza da estatística para explicação dos dados; e a segunda está associada às interpretações das realidades sociais. Com relação ao estudo quanti-qualitativo adotamos a abordagem de Gamboa (2009, p. 105) “[...] as duas dimensões não se opõem, mas se inter-relacionam como duas faces do real num movimento cumulativo e transformador, de tal maneira que não podemos concebê-la uma sem a outra, nem uma separada da outra”.

Sob esta proposta utilizamos fontes bibliográficas e documentais, bem como de dados quantitativos obtidos junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e à Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande. Nesta compreensão Gil (2010, p. 31) destaca que:

A principal diferença está na natureza das fontes. A pesquisa bibliográfica fundamenta-se em material elaborado por autores com o propósito específico de ser lido por públicos específicos. Já a pesquisa documental vale-se de toda sorte de documentos elaborados com finalidades diversas, tais como assentamento, autorização, comunicação, etc. Mas há fontes que ora são consideradas bibliográficas, ora documentais. Por exemplo, relatos de pesquisa, relatórios e boletins [...]. O que geralmente se recomenda é que seja considerada fonte documental quando o material consultado é interno à organização, e fonte bibliográfica quando for obtido em bibliotecas ou base de dados.

Utilizamos as fontes documental e bibliográfica para compreender o processo de institucionalização das políticas de educação infantil no município de Campo grande. Nesta perspectiva entendemos como documento: tabelas estatísticas, relatórios, documentos informativos de repartições públicas, associações, igrejas, hospitais, sindicatos, fotografias, e obras originais de qualquer natureza, a “utilização de qualquer dessas fontes de informação caracteriza a pesquisa como *pesquisa documental*” (SANTOS, 2004, p.30 – grifo do autor). Os documentos utilizados nesta pesquisa possibilitaram a compreensão das estratégias da gestão para a busca pela universalização da pré-escola.

Para melhor compreender as estratégias e arranjos adotados pela gestão municipal com vistas à universalização da pré-escola, também realizamos uma visita ao setor de convênios do município de Campo Grande, a fim de solicitar documentos internos que não estavam disponibilizados virtualmente.

Esta pesquisa foi realizada no município de Campo Grande no Estado de Mato Grosso do Sul. A escolha do município seguiu o critério populacional, maior população no Estado⁵, o que permite uma apreensão mais ampla do fenômeno estudado. O recorte temporal compreende o período de 2009 a 2016, que segue o ano da homologação da Emenda 59 até 2016, conforme delineado no art. 6º da EC 59/2009 que preconiza a efetivação da obrigatoriedade e universalização da pré-escola (4 a 5 anos) até 2016.

A Emenda 59 está inserida dentro do movimento de descentralização/municipalização da educação, iniciada nos meados na década de 1990, no contexto da reforma gerencial do Estado brasileiro. Uma série de normativas regulatórias contribuíram para o aprofundamento deste processo⁶. A referida emenda intensificou a descentralização e a responsabilização dos governos locais na garantia do direito educacional provocando novas demandas ligadas a oferta da educação infantil, que estimularam os municípios a adotarem as mais diversas estratégias para expansão da oferta nessa etapa de ensino.

Delineados os aspectos introdutórios do presente no trabalho, no capítulo 1, “Obrigatoriedade escolar no direito à educação” apresentamos breves apontamentos históricos e legais sobre a obrigatoriedade de matrícula na educação brasileira, desde 1871 até 2016, enfatizando a educação infantil no que se refere à universalização e à obrigatoriedade desta etapa de ensino, mais especificamente da pré-escola.

Dedicamos ao capítulo 2, “Caracterização da oferta da pré-escola no município de Campo Grande” a contextualização do município em tela, seus aspectos históricos, sociais e educacionais, identificando, sobretudo no que tange ao seu sistema de ensino, bem como no que diz respeito ao cenário da pré-escola após a promulgação da EC 59, de 2009.

E, por fim, propomos, no Capítulo 3, “Arranjos institucionais para a oferta de vagas na pré-escola do município de Campo Grande, MS”, identificar e analisar os arranjos e as estratégias utilizados pelo município de Campo Grande na busca da garantia da obrigatoriedade

⁵ Atualmente, Campo Grande é o município com maior número de habitantes de MS, com população de 863.982 habitantes em 2016 (IBGE, 2016).

⁶ Conforme apresentado no capítulo terceiro.

e universalização da educação infantil na Rede Municipal Pública de Ensino, pois, compreender o funcionamento de políticas necessita aprofundar o olhar para os arranjos institucionais que dão sustentação aos processos de implementação destas.

Posteriormente, apresentam-se as considerações finais, com a súmula dos capítulos, evidenciando os elementos importantes presentes nas discussões e análise da pesquisa.

CAPÍTULO 1 OBRIGATORIEDADE ESCOLAR ENQUANTO DIREITO À EDUCAÇÃO

A obrigatoriedade de escolarização constituiu-se como elemento fundamental para a consolidação do direito à educação, portanto, o tratamento dessa temática requer compreendê-la na esteira do processo histórico de construção desse direito.

O objetivo deste capítulo é tratarmos a respeito da obrigatoriedade escolar na legislação brasileira, apresentando sua natureza e seu alcance, bem como o tipo de obrigatoriedade a que se tinha de cumprir. Direcionamos um item para tratar da Emenda Constitucional 59 de 2009, e a incorporação da obrigatoriedade escolar na educação infantil.

1.1 Obrigatoriedade Escolar no Brasil: apontamentos históricos

A ideia de educação como direito de todos os cidadãos e dever do Estado é uma construção da época moderna, que surge no final do século XVIII e se relaciona diretamente à obrigatoriedade da matrícula, o “[...] direito à educação e obrigatoriedade escolar, embora não tenham surgido de forma concomitante no processo histórico, estão historicamente relacionados” (HORTA, 1998, p. 10).

Durante muito tempo, o direito à educação gerou a obrigatoriedade de frequência à escola por todos os cidadãos, sem comprometer o poder público com o fornecimento da educação para todos, o que se evidenciou nas Constituições outorgadas ao longo da história brasileira e das quais trataremos no decorrer deste capítulo. Assim pode-se observar no período imperial brasileiro, que a CF de 1824 garantiu em seu art. 179 “A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos” (BRASIL, 1824).

No período imperial (1822-1889) a previsão constitucional e o panorama geral da educação pública pouco se modificaram. E, assim, a educação elementar esteve orientada aos interesses pessoais e políticos daqueles que detinham o poder, como aponta Flach (2009, p. 503): “criação de algumas escolas primárias e os estudos médios estavam organizados em aulas avulsas, ou seja, não houve expansão significativa em relação à sua oferta”.

Nesse contexto, nas poucas escolas existentes, os preceitos constitucionais de que a educação elementar seria gratuita e direito dos cidadãos não se constituiu em possibilidade prática, pois a população em geral continuou sem oportunidade de acesso ao ensino formal. Os

escravos estavam completamente excluídos do acesso. Esse foi o quadro educacional herdado pela República após quase quatro séculos de colonização e império português no país.

Embora não houvesse qualquer garantia de oferta da educação obrigatória pelo Estado, já se encontrava, desde o Império, alguma preocupação oficial com a pré-escola, como no Projeto de Reforma Leôncio de Carvalho (Decreto 7247, de 19 de abril de 1879), com registro sobre a obrigatoriedade de frequência às escolas primárias, a partir dos sete anos, e previsão de fundação de Jardins de Infância⁷ e Escolas Normais. O Parlamentar Rui Barbosa emitiu dois pareceres sobre o Projeto, apresentando os Jardins de Infância como modelo de educação infantil (ROSA, 1999, p. 86-87).

A educação, nos primeiros anos da República, manteve-se inalterada, pois, no âmbito prático, o sistema de ensino elementar ficou sob a responsabilidade dos estados e esses passaram a organizar sistemas independentes. Tal reformulação contribuiu para uma completa desorganização em relação à garantia do direito à educação para a população (FLACH, 2009, p. 502-503).

O ensino obrigatório foi sendo definido, ao longo do processo de construção da Política educacional brasileira. Para tanto, o quadro 2 apresenta um resgate histórico no marco legal sobre a obrigatoriedade escolar no Brasil até meados da década de 1980.

Quadro 2 - Legislação sobre a obrigatoriedade escolar no Brasil 1891 a 1987

Legislação	OBRIGATORIEDADE – natureza e alcance	Tipo de OBRIGATORIEDADE
CF de 1891	Inexistência de obrigatoriedade, deixando a cargo das Assembleias Constituintes Estaduais detalhar as competências de gratuidade e obrigatoriedade escolar. Os estados de MG, MT, SP e SC apresentaram em sua legislação estadual a obrigatoriedade de frequência.	Não se alude ao princípio da obrigatoriedade escolar.
CF de 1934	Ensino primário integral gratuito e frequência obrigatória.	Obrigatoriedade de matrícula e frequência pelos pais e responsáveis.
CF de 1937	Ensino primário obrigatório e gratuito	Obrigatoriedade de matrícula e frequência pelos pais e responsáveis.
CF de 1946	Ensino primário obrigatório e gratuito.	Obrigatoriedade de matrícula e frequência pelos pais e responsáveis.
LDB de 1961	Ensino primário obrigatório e gratuito a partir dos 7 anos. Para quem iniciar após	Obrigatoriedade de matrícula e frequência pelos pais e responsáveis.

⁷O referido projeto de reforma cita o jardim de crianças como a primeira categoria do ensino primário (ROSA, 1999, p. 87).

	esta idade poderão ser criadas classes especiais.	
CF de 1967	Ensino obrigatório dos 7 aos 14 anos (não define etapa de ensino).	Obrigatoriedade de matrícula/ frequência pelos pais e responsáveis.
EC nº1 de 1969	Ensino primário obrigatório a todos dos 7 aos 14 anos. Apresentará pela primeira vez a Educação como dever do Estado.	Obrigatoriedade de matrícula/ frequência pelos pais e responsáveis, bem como dever/obrigação do Estado.
Lei nº 5.692 de 1971	Ensino obrigatório de oito anos de duração. Cabe ao Estado o levantamento da população em idade escolar, fiscalização do cumprimento da obrigatoriedade escolar e incentivo à frequência dos alunos.	Obrigatoriedade de matrícula/ frequência pelos pais e responsáveis, bem como dever/obrigação do Estado.

Fonte: BRASIL, 1891; BRASIL, 1934; BRASIL, 1937; BRASIL, 1946; BRASIL, 1961; BRASIL, 1967; BRASIL, 1969; BRASIL, 1971. Elaborado pela autora.

A obrigatoriedade foi palco de intensos debates no final do Império e, embora houvesse defensores da gratuidade e da obrigatoriedade escolar, na Constituição de 1891, elas não foram preconizadas e o sistema de ensino primário ficou sob a responsabilidade das constituintes estaduais. O tratamento dispensado à educação, a respeito da obrigatoriedade escolar, foi limitado aos estados de São Paulo, Santa Catarina, Mato Grosso e Minas Gerais que apontaram nas suas constituições estaduais a obrigatoriedade do ensino primário (HORTA, 1998). Nesse sentido, os dados educacionais eram alarmantes, conforme Flach (2009, p. 504) “[...] o índice de analfabetismo brasileiro foi extremamente alto, chegando a 74,59% em 1900”.

A instrução da totalidade da população não era considerada de importância para as elites brasileiras e as instituições educacionais existentes visavam preparar quadros característicos de nível avançado, de tal modo que a criação de escolas para a população foi praticamente inexistente. Entretanto, as mudanças no setor produtivo, a procura por recursos humanos qualificados e o processo de urbanização passaram a gerar uma demanda social de educação, exigindo mudanças na organização educacional, pois a oferta de ensino não correspondia às exigências da expansão econômica. Outro fator importante era o clima cultural em que se discutiam as questões educacionais, o “entusiasmo pela educação” e o “otimismo pedagógico” que marcaram o decênio de 1920, período em que a educação passa a ser vista como a mola propulsora para o progresso e o desenvolvimento (FLACH, 2009, p. 502-505).

A partir das ideias discutidas em âmbito nacional sobre a educação escolar, consubstanciou-se o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932 e a Constituição Federal de 1934. No Manifesto, há o reconhecimento da educação como direito de todos e dever do Estado por meio da reivindicação de uma escola pública assentada nos princípios de

laicidade, obrigatoriedade, gratuidade e coeducação. Aponta também para a necessidade de uma reconstrução educacional no país, e enfatiza que a institucionalização da obrigatoriedade do ensino pressupõe anteriormente a gratuidade do mesmo (MANIFESTO, 1932, p. 48-49).

Inspirada nos princípios liberais da Social Democracia, a Constituição de 1934 teve como característica principal a positivação dos direitos sociais e, apoiada no Manifesto de 1932, contemplou um pensamento educacional mais completo e coerente. Assim, a educação ganhou capítulo próprio na referida Constituição, que apresentou a necessidade de um plano nacional de educação que contemplasse o ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória, extensivo aos adultos, conforme art. 150. No entanto, a essa constituição não foi incorporado o direito à educação como direito público subjetivo⁸ e nem a previsão de responsabilização das autoridades pelo não atendimento dessa etapa escolar (HORTA, 1998, p. 18).

É preciso ressaltar que a CF de 1934 teve uma vida efêmera, não tendo possibilidades de consolidar os princípios nela assegurados em vista da aprovação da Lei de Segurança Nacional⁹, em 1935, que instituiu estado de sítio no país. Em 1937, a Constituição do Estado Novo é decretada, cujo teor restringe os deveres do Estado para com a manutenção do ensino, eliminando, assim, muitas das conquistas anteriores (FLACH, 2009, p. 505). Nesse sentido, o novo texto constitucional assinala:

Art. 125 - A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular (BRASIL, 1937).

A educação passa a ter o caráter de direito natural, com garantia do ensino primário obrigatório e gratuito, cabendo aos pais o dever da educação à prole e o Estado passa a desempenhar um papel supletivo e subsidiário no dever para com a educação, porém, não se especifica como isto deverá ocorrer.

A redemocratização do país, em 1945, resultou na promulgação de uma nova Constituição em 1946, cuja essência não se diferencia da Constituição de 1934. Na Carta Magna de 1946, a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino primário aparecem como grandes avanços,

⁸ Direito público subjetivo: “aquele pelo qual o titular de um direito pode exigir direta e imediatamente do Estado, o cumprimento de um dever e de uma obrigação”. (CURY, 2002, p. 21).

⁹ A Lei de Segurança Nacional definia crimes contra a ordem política e social no país, precedendo a Ditadura do Estado Novo em 1937, regimentado por Getúlio Vargas.

no sentido de garantir à população mais vulnerável socialmente acesso à educação escolar (FLACH, 2009, p. 506).

Constata-se, portanto, que a obrigatoriedade escolar no Brasil foi compreendida inicialmente apenas a partir da obrigação dos pais em matricular seus filhos na escola, isentando o Estado do compromisso com sua oferta. Horta (1998) salienta que,

[...] gratuidade escolar, entendida como obrigação de frequência à escola primária, com previsão de penalidades e multas a serem aplicadas aos pais ou responsáveis que não matriculassem nela os seus filhos, dentro da faixa etária prevista, em geral dos sete aos doze ou quatorze anos de idade (HORTA, 1998, p. 11).

No final da década de 1940, a obrigatoriedade da oferta da educação pública passa a ser contemplada pelas declarações internacionais, cujos compromissos assumidos pelo Brasil vão sendo incorporados à legislação nacional. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948, oriunda da Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em Paris, afirma em seu art. 26 que toda pessoa tem direito à Educação, que a instrução elementar¹⁰ deve ser gratuita e obrigatória. Essa deliberação foi ratificada no Princípio sétimo da Declaração dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1959, apresentando que a criança tem direito de receber educação, que será gratuita e obrigatória pelo menos nas etapas elementares.

A questão da obrigatoriedade passa então a ser compreendida como um duplo dever: o poder público oferece as vagas e os cidadãos em idade escolar precisam estar matriculados. "[...] A obrigatoriedade escolar como norma jurídica, ao longo da história do País, tem correspondência com a obrigação/dever do Estado para com a escolaridade, além de sua face de obrigação de matrícula e frequência à escola" (FARENZENA, 2010, p. 205).

Assim, na primeira metade do século XX, os compromissos assumidos pelo Brasil internacionalmente foram incorporados à legislação nacional, o que resultou na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 4.024, sancionada em 20 de dezembro de 1961 (BRASIL, 1961), que incorporou os princípios do direito à educação, da obrigatoriedade escolar e da extensão da escolaridade obrigatória, dando um grande passo para a unificação do ensino no país.

¹⁰ A instrução elementar refere-se ao ensino primário (FLACH, 2010, p. 264-265).

Art. 2. A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola.

Art. 27. O ensino primário é obrigatório a partir dos sete anos e só será ministrado na língua nacional. Para os que o iniciarem depois dessa idade poderão ser formadas classes especiais ou cursos supletivos correspondentes ao seu nível de desenvolvimento (BRASIL, 1961).

No que se refere à pré-escola, essa lei a reconhece como um grau de ensino, destinando-lhe dois artigos (23 e 24), nas quais afirma que a educação pré-primária se destina aos menores de sete anos, devendo ser ministrada em escolas maternais ou jardins de infância, bem como profere às empresas, que tenham a seu serviço mães de menores de sete anos, a organização e manutenção instituições de educação pré-primária. Não se especifica, todavia, o responsável por essa etapa de ensino.

Em 1962, o Conselho Federal de Educação aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) com a meta de garantir a matrícula até a quarta série de 100% da população escolar, de 7 a 11 anos (FLACH, 2009, p. 506). Esse plano não foi proposto na forma de um projeto de lei, mas como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, que foi aprovada pelo então Conselho Federal de Educação (CFE).

Em 1964, é instaurado o Regime Civil Militar e com isso a estratégia do ajuste do modelo político e do modelo econômico capitalista. Para o campo educacional, a Ditadura Civil Militar significou uma clara mudança na política existente e novos instrumentos legais passam a orientar o país: CF de 1967 e a EC de 1969 (VIEIRA; FARIAS, 2007, p. 121-122).

A CF de 1967 não sofreu mudanças substanciais em relação ao direito à educação. A discussão internacional a respeito da extensão da escolaridade obrigatória passou a ser incorporada ao texto constitucional, ampliando a idade para o ensino primário obrigatório “o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais” (BRASIL, 1967, art. 168, § 3º, II).

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, ratifica a definição de ensino primário obrigatório para todos, dos sete aos quatorze anos, gratuitamente nos estabelecimentos oficiais e, pela primeira vez, aparece nos textos constitucionais a educação como dever do Estado (BRASIL, 1969, art. 176, § 3º, II). Contraditoriamente¹¹, a educação como dever do Estado aparece na letra da lei no período do Regime Civil Militar, contudo, não corresponde “à efetiva ação do Estado no sentido de assegurar a implantação de uma infra-

¹¹ Que ocorreu devido às manifestações e pressão da população nacional na busca pelos direitos civis.

estrutura material necessária à manutenção e expansão do ensino público” (GERMANO, 1990, p. 282).

A Lei 5.692, aprovada em 1971, refletiu os princípios da ditadura, identificados pela racionalização do trabalho escolar e na adoção do ensino profissionalizante no 2º grau, incorporou a reforma no ensino de 1º grau, na qual, foram fundidos os anteriores cursos primário e ginásial, ampliando a obrigatoriedade do ensino para 8 anos.

Art. 1 - § 1º - Para efeito do que dispõem os arts. 176 e 178 da Constituição, entende-se por ensino primário a educação correspondente ao ensino de 1º grau e, por ensino médio, o de 2º grau.

Art. 18. O ensino de 1º grau terá a duração de oito anos letivos e compreenderá, anualmente, pelo menos 720 horas de atividades.

Art. 19. Para o ingresso no ensino de 1º grau, deverá o aluno ter a idade mínima de sete anos.

§ 1º As normas de cada sistema disporão sobre a possibilidade de ingresso no ensino de primeiro grau de alunos com menos de sete anos de idade.

Art. 20. O ensino de 1º grau será obrigatório dos 7 aos 14 anos, cabendo aos Municípios promover, anualmente, o levantamento da população que alcance a idade escolar e proceder à sua chamada para matrícula.

Parágrafo único. Nos Estados, no Distrito Federal, nos Territórios e nos Municípios, deverá a administração do ensino fiscalizar o cumprimento da obrigatoriedade escolar e incentivar a freqüência dos alunos (BRASIL, 1971).

A maior importância da reestruturação do ensino realizada pela Lei 5.692 de 1971 é a ampliação da obrigatoriedade escolar de 4 para 8 anos, por meio da fusão dos cursos primário e ginásio, com vistas a extinguir a seletividade do exame de admissão para o ginásio. Assim, a obrigatoriedade escolar para os alunos de 7 a 14 anos, enquanto direito da população, pode ser considerada como um avanço, embora a obrigatoriedade prevista em lei não tenha sido acompanhada dos recursos materiais e humanos para atender à demanda. Dessa forma, a organização escolar não conseguiu atingir o objetivo de assegurar o direito à educação à população (FLACH, 2009, p. 507-508).

Quanto à educação pré-escolar, a Lei 5.692 de 1971, explicita no art. 19, § 2º que “os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes” (BRASIL, 1971). Tal preceito legal é analisado por Rosa (1999, p. 87) como uma preocupação com a proteção da criança e como complemento do ensino obrigatório, a partir de uma concepção de educação compensatória com vistas à superação de carências culturais, deficiências linguísticas e defasagens afetivas das crianças provenientes das camadas populares.

Na última década do século XX, as ações dos organismos internacionais, tais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) se tornaram mais notórias no que se refere à obrigatoriedade da educação, porém, as discussões sobre essa temática trouxeram a marca da focalização e a lógica da exclusão (CAMPOS, 2013).

A EI ganha centralidade como chave para a expansão das capacidades humanas das pessoas pobres, “pois, quanto mais cedo a criança é educada maiores serão suas oportunidades de desenvolvimento psicofísico e social” [...] (CAMPOS, 2013, p. 201), evidenciando este nível de ensino como importante estratégia no combate à pobreza. A autora, ao analisar os documentos produzidos pela UNICEF e a UNESCO que dizem respeito à infância e à educação ressalta que “a educação infantil se torna rapidamente uma medida paliativa para aliviar os resultados de políticas econômicas que se fundamentam na ideia de gastos mínimos na área social” (CAMPOS, 2013, p. 197).

A semelhança entre as propostas da UNESCO para o pré-escolar e a que foi sendo gestada pelo Ministério da Educação (MEC) é, então, manifesta no Parecer do Conselho Federal de Educação (CFE - 2018/74) que apresenta a implementação de uma política de educação compensatória que visa a equalizar as oportunidades educacionais, por meio de modelos não formais, procurando mobilizar toda a comunidade. E, em 1975, foi criado o Programa Educação Pré-Escolar que absorve em sua totalidade as recomendações da UNICEF e da UNESCO, tal como destaca Rosemberg (1992, p. 25).

Esse programa absorveu, na sua totalidade, as recomendações do UNICEF e da UNESCO: educação, nutrição e saúde deveriam ser atendidas de forma integrada; utilização de espaços físicos disponíveis na comunidade; a família e a comunidade fariam parte integrante das atividades de educação pré-escolas, objetivando despertar a consciência sobre a importância da idade pré-escolar e o barateamento dos programas; os meios de comunicação de massa deveriam ser utilizados como forma de atingir populações distanciadas do espaço escolar.

Nesse contexto o MEC elaborou o II Plano Setorial de Educação e Cultura – PSEC (1975/79), que em relação à pré-escola possuía como objetivo “desenvolver um processo progressivo para atendimento à população das zonas urbanas marginais, na faixa etária de 4 a 6 anos [...]” (BRASIL, 1977, p. 35). Com isso, buscava-se assegurar maior adaptação do educando ao ensino regular. Entretanto, essa proposta não foi acompanhada de metas

quantitativas para ampliar a rede de atendimento e os recursos previstos para o II PSEC foram exclusivamente para ações de apoio. Assim, o MEC desempenhou a função de escoadouro no território nacional das propostas elaboradas em consonância com as sugestões de agências intergovernamentais (ROSEMBERG, 1992, p. 26).

No próximo item trataremos a respeito da obrigatoriedade escolar a partir do processo de redemocratização, explícito na Constituição Federal de 1988 até o Plano de Metas Todos pela Educação (2007), com ênfase na educação infantil.

1.2 A Obrigatoriedade Escolar a partir da Constituição Federal de 1988

No Brasil, as lutas em torno da Constituição de 1988, do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), bem como as discussões em torno da atuação do Ministério da Educação nos anos de 1990, são parte de uma história coletiva de intelectuais, militantes e movimentos sociais.

A CF de 1988 gerou um novo marco político na sociedade brasileira, estabelecendo o Estado democrático de direito. Em seu art. 6º, ela define como direitos sociais “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988)¹².

A partir da compreensão de que a luta por direitos sociais, não obstante as contradições inerentes a esse processo, são materializadas nas legislações e políticas públicas, Andrade (2010, p. 93) destaca.

No âmbito legal, as lutas foram implementadas por novas legislações em defesa dos direitos das crianças e adolescentes no país, contribuindo para mudanças no quadro das políticas públicas para a infância, enfatizando as responsabilidades das famílias, da sociedade e do Estado.

A CF de 1988 reconhece a criança como cidadã desde o nascimento. O art. 208, inciso IV, da CF 1988, estabelece a responsabilidade do Estado pela educação infantil em creches e pré-escolas, sendo competência da União prestar assistência técnica e financeira aos

¹² Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015.

estados, ao Distrito Federal e aos municípios para garantir equalização das oportunidades e padrão mínimo de qualidade. Paralelamente, o artigo 211, § 2º determinou que os municípios atuassem prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental, revelando o princípio da descentralização da educação.

Com o novo texto constitucional, as creches passaram a ser legitimadas como instituições educativas, direito das crianças e das famílias trabalhadoras de usufruírem de espaços coletivos para os cuidados e educação de seus filhos (ANDRADE, 2010, p. 91).

Com a definição de proteção integral à criança e aos adolescentes, pronunciada no art. 227 da CF de 1988, o Brasil antecede aos preceitos da Convenção das Nações Unidas sobre os direitos da Criança de 1989:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 1988).

Tornar-se signatário dos preceitos da Convenção exigiu do Estado brasileiro a “elaboração de dispositivos legais coadunados ao código normativo da Convenção, bem como a implementação de políticas públicas em defesa dos direitos da infância” (ANDRADE, 2010, p. 85).

A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989) diferenciou-se das demais pelo seu caráter inovador, internacional e universal, visto ser ratificada por 192 países, e no Brasil, foi confirmada em 20 de setembro de 1990, pela Convenção dos Direitos da Criança e pelo Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990, que obteve força de lei no país.

Após 42 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em que se reconheceu a educação como direito de todos, ainda era comum assistir a um cenário de não efetivação desse direito para crianças, jovens e adultos, que não conseguiam concluir o ciclo básico¹³ de ensino. Nesse cenário, ocorre na Tailândia, em 1990, a Conferência Mundial de Educação para Todos, que proclamava “A universalização do acesso à educação e a promoção da equidade” (UNESCO, 1990), com a compreensão de que as autoridades responsáveis pela

¹³ A concepção de ciclo básico neste documento refere-se ao ensino fundamental.

educação aos níveis nacional, estadual e municipal têm a obrigação prioritária de proporcionar educação básica para todos.

Define-se, ainda, a educação como elemento central do desenvolvimento econômico, e a criança pequena, como a criança menor de sete anos, pois a necessidade de aprendizagem se inicia com o nascimento e ocorre durante toda a vida envolvendo, portanto, crianças, jovens e adultos.

Amparado nas recomendações de Jomtien/1990, o Brasil realizou a Conferência Nacional de Educação para Todos, em 1994, e elaborou o Plano Decenal de Educação para Todos¹⁴ (1993-2003). Nesse, acrescentam-se itens a respeito da educação infantil: “criar oportunidades de educação infantil para cerca de 3,2 milhões de crianças do segmento social mais pobre; proporcionar atenção integral a crianças e adolescentes, sendo 1,2 milhão do PRONAICA¹⁵ em áreas urbanas periféricas” (BRASIL, 1993).

Sob a ótica das convenções realizadas, e considerando que o movimento de universalização da educação possuía discussões internacionais, Rosemberg, (2014) apresenta um quadro que se refere à escolaridade obrigatória na pré-escola, na América Latina e no Caribe.

Quadro 3: Informações seletas sobre obrigatoriedade da pré-escola na América Latina – 2014

Região	Ano de adoção da lei	Idade em que se inicia obrigatoriedade da educação	Número de anos de educação pré-primária obrigatória
<i>América Latina e Caribe</i>			
Argentina	1993	5	1
Colômbia	1994	5	1
Costa Rica	1997	4 ou 5	1 ou 2
República Dominicana	1996	5	1
El Salvador	1990	4 a 6	
México	2002	5	1
Panamá	1995	4	1
Peru	2004	3	3
Uruguai	1998	5	1
Venezuela	1999	4	2

Fonte: Rosemberg, 2014, p.6

¹⁴ Gadotti (2000, p. 29) apresenta uma análise de que esse plano cumpriu alguns dos compromissos estabelecidos, menos referente à “[...] educação infantil e educação de jovens e adultos - nos quais nossas metas não foram cumpridas e estão muito longe de ser. [...]”.

¹⁵ PRONAICA: Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente, criado pela Lei nº 8.642, de 31 de março de 1993.

Observa-se, a partir dos estudos de Rosenberg (2014), que a ampliação da obrigatoriedade escolar no Brasil não foi um fenômeno isolado, mas acompanhou o processo de ampliação da obrigatoriedade escolar em diversos países da América Latina, que iniciaram ainda na década de 1990, ainda que no Brasil só tenha vindo a se efetivar no final da primeira década do século XXI, a partir da Emenda 59/2009.

O Quadro 4 evidencia o processo de implantação da obrigatoriedade escolar no Brasil, entre os anos 1987 e 2006.

Quadro 4: Legislação sobre a obrigatoriedade escolar no Brasil 1987 a 2006

Legislação	OBRIGATORIEDADE – natureza e alcance	Tipo de OBRIGATORIEDADE
CF de 1988	Ensino fundamental obrigatório (8 anos de duração) independentemente da idade. A educação como direito público subjetivo.	Obrigatoriedade de matrícula/ frequência. Dever do Estado em ofertar o ensino fundamental obrigatório, implicando em responsabilidade da autoridade competente a não oferta ou oferta irregular.
ECA 1990	A educação como direitos de todos.	Obrigatoriedade de matrícula/ frequência. Prevê ação de responsabilidade em relação ao não oferecimento, ou oferta irregular do ensino fundamental obrigatório.
EC nº 14 de 1996	Ensino fundamental obrigatório (8 anos de duração) apenas para a faixa etária ideal (7 a 14 anos), não sendo obrigatória a matrícula e oferta para os que não tiveram acesso na idade certa ao ensino fundamental; Universalização do ensino obrigatório; Progressiva universalização do ensino médio gratuito.	Obrigatoriedade de matrícula/ frequência. Dever do Estado em ofertar o ensino fundamental obrigatório.
LDB – Lei nº 9.394 de 1996	Ensino fundamental obrigatório e gratuito (8 anos de duração) independentemente da idade. A educação como direito público subjetivo. Progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio. Atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade.	Obrigatoriedade dos pais e responsáveis em efetuar a matrícula a partir dos 7 anos. Dever do Estado em ofertar o ensino fundamental obrigatório, implicando em responsabilidade da autoridade competente a não oferta ou oferta irregular.
PNE – Lei nº 10.172 de 2001.	Ensino Fundamental obrigatório dos 7 aos 14 anos. Proposta de extensão da escolaridade obrigatória e ensino fundamental de 9 anos.	Previsão da escolaridade obrigatória para crianças de seis anos de idade, quer na educação infantil ou no ensino fundamental.
Lei nº 11.114 de 2005	O ensino fundamental, com duração mínima de oito anos, obrigatório e gratuito na escola pública com ingresso a partir dos seis anos.	Obrigatoriedade de matrícula/ frequência a partir dos seis anos de idade. Ensino fundamental obrigatório.
Lei nº 11.274 de 2006	Ensino fundamental com duração de 9 anos, a obrigatoriedade amplia-se para a	Obrigatoriedade de matrícula/ frequência. O Estado tem prazo até 2010 para implementar a obrigatoriedade a todos os educandos a

	faixa de 6 a 14 anos, com implantação prevista até 2010.	partir dos 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental.
EC nº 53 de 2006	Dever do Estado em garantir a educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade. Observar as metas de universalização do PNE vigente (2001)	Obrigatoriedade de matrícula/ frequência a partir dos seis anos de idade. Ensino fundamental obrigatório.
PDE – 2007		Todas as crianças e jovens de 4 a 17 anos deverão estar na escola

Fonte: BRASIL, 1988; BRASIL, 1990; BRASIL, 1996a; BRASIL, 1996b; BRASIL, 2001; BRASIL, 2005a; BRASIL, 2006a; BRASIL, 2006b; BRASIL, 2007a. Elaborado pela autora.

As questões referentes à obrigatoriedade escolar nas legislações, citadas no quadro 4, após a CF de 1988, foram sofrendo alterações umas após as outras, e é importante identificar que as mudanças nos textos constitucionais vão conseqüentemente ampliando a compreensão sobre a garantia do acesso à educação básica.

A educação é entendida, nesse processo, como direito de todos e dever do Estado e da família, compreendida como fundamental para o desenvolvimento humano, com isso, a CF de 1988 “[...] fecha o círculo com relação ao direito à educação e à obrigatoriedade escolar na legislação educacional brasileira, recuperando o conceito de educação como direito público subjetivo, abandonado desde a década de 30” (HORTA, 1998, p. 25).

As discussões acerca da obrigatoriedade escolar no Brasil, na década de 1980, passam a incorporar dois aspectos distintos: a obrigação dos pais ou responsáveis de matricularem os seus filhos no ensino obrigatório e o dever/obrigação do Estado em ofertar para todos o ensino obrigatório, imputando responsabilidades por essa não oferta.

A obrigatoriedade do ensino fundamental diz respeito tanto aos pais ou responsáveis quanto aos poderes públicos. Quanto aos pais, o não-cumprimento da obrigação de matricular os filhos no ensino fundamental dos sete aos quatorze anos constitui crime de abandono intelectual (Código Penal, art. 216). Caso o filho não tenha concluído o ensino fundamental até os quatorze anos, esta obrigatoriedade estende-se até a sua conclusão ou até os 18 anos, e seu não atendimento constitui omissão, sujeito às medidas previstas no art. 129 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Com relação aos poderes públicos, o não-oferecimento do ensino fundamental ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente, podendo a mesma ser imputada por crime de responsabilidade (HORTA, 1998, p. 30).

Na década de 1980, cresceram os movimentos em prol de mudanças no sistema educacional, com foco na concepção da educação pública e gratuita como direito de todos e dever do Estado em assegurar tal direito. Paulatinamente, constitui-se uma nova política

educacional, contrária àquela que ocorreu nos governos militares e, nesse sentido, as legislações passam a representar as reivindicações e as aspirações dos diversos segmentos da sociedade civil¹⁶. A CF de 1988 significou o resultado das correlações de forças, entre o processo de reabertura política e o avanço neoliberal já em curso (FLACH, 2009, p. 508-509).

Na Constituição de 1988, no art. 208, a previsão do dever do Estado para com a educação refletiu a garantia do “I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria¹⁷; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito” (BRASIL, 1988).

O ECA, promulgado em 1990, tornou-se o “resultado direto de um movimento social que aglutinou educadores sociais do país todo e as mais diversas organizações da sociedade civil, com destaque para o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR” [...] (MANCILLA, 2006, p. 4).

O ECA (1990) enfatiza, em seu art. 54, a obrigatoriedade do Estado no atendimento às crianças de 0 a 6 anos em creches e pré-escolas e complementa, no art. 11, a respeito da incumbência do município em oferecer a educação infantil¹⁸, porém, ressaltando a prioridade dele no ensino fundamental. O que também se confirma nessa legislação infraconstitucional é a educação como direito público subjetivo, bem como a responsabilização da autoridade competente em caso de não oferecimento do ensino obrigatório ou sua oferta irregular.

Em 1994, o MEC, sob os preceitos da CF de 1988 e do ECA de 1990, elaborou a Política Nacional de Educação Infantil (PNEI), a partir de vários documentos científicos a respeito do compromisso das creches e pré-escolas com a defesa da cidadania das crianças de 0 a 6 anos. A PNEI definiu suas diretrizes baseada nos seguintes princípios:

- 1) A educação é a primeira etapa da educação básica e destina-se à criança de zero a seis anos de idade, não sendo obrigatória, mas um direito que o Estado tem obrigação de atender;
- 2) As instituições que oferecem educação infantil, integrantes dos sistemas de ensino, são as creches e pré-escolas, dividindo-se a clientela entre elas pelo

¹⁶ “Outro aspecto a ser considerado diz respeito às lutas pelo direito da infância à educação, encampadas por movimentos sociais, como o Movimento Feminista, o Movimento de Meninos de Rua, Movimento Pró-Creche, fóruns populares e entidades acadêmicas como a Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação (Anped), dentre outros. Processo que esteve presente na Constituinte de 1988, e se materializou no texto da Carta Magna”. (SANTOS; SOUSA JUNIOR, 2017, p. 264).

¹⁷ Redação dada pela EC 14/1996 (BRASIL, 1996a).

¹⁸ A creche não é uma modalidade educacional obrigatória, contudo a CF de 1988 estabeleceu no art. 206, IV o dever do Estado em oferecê-la regularmente, com isso, a partir do momento em que há interesse na colocação de uma criança na creche, deve o Estado oferecer a vaga, sob pena de ser acionado judicialmente, pois nesse momento o direito à creche assume o status de direito público subjetivo (CURY; FERREIRA, 2010, p. 136).

critério exclusivo da faixa etária (zero a três anos na creche e quatro a seis anos na pré-escola);

3) A educação infantil é oferecida para, em complementação à ação da família, proporcionar condições adequadas de desenvolvimento físico, emocional, cognitivo e social da criança e promover a ampliação de suas experiências e conhecimentos, estimulando seu interesse pelo processo de transformação da natureza e pela convivência em sociedade;

4) As ações de educação, na creche e na pré-escola, devem ser complementadas pelas de saúde e assistência, realizadas de forma articulada com os setores competentes;

5) O currículo de educação infantil deve levar em conta, na sua concepção e administração, o grau de desenvolvimento da criança, a diversidade social e cultural das populações infantis e os conhecimentos que se pretendam universalizar;

6) Os profissionais de educação infantil devem ser formados em curso de nível médio ou superior, que contemplem conteúdos específicos relativos a essa etapa da educação;

7) As crianças com necessidades especiais devem sempre que possível, ser atendidas na rede regular de creches e pré-escolas (BRASIL, 1994, p.15).

A PNEI, bem como os documentos oficiais do MEC a respeito da educação infantil possuem o caráter norteador para com os sistemas municipais de educação no intuito de subsidiar na elaboração da política pública local.

A omissão em relação à oferta do ensino fundamental, a destinação dos recursos conforme legislação vigente, estava se tornando fatores dificultadores para a universalização do ensino fundamental. Nesta direção, Souza Junior (2000, p. 13-14) retrata o contexto anterior à promulgação da EC 14 de 1996 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

[...] a priorização de verbas para a universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo, não vinha sendo cumprido. Ademais, as verbas destinadas ao ensino não eram alocadas, em sua grande maioria, de acordo com as prioridades e necessidades da população; pelo contrário, as verbas não chegavam à escola e aos sujeitos da educação, pois parcelas enormes de recursos ‘perdiam-se’ no labirinto da burocracia e da intermediação; além do mais, parte dos municípios, [...], eram omissos em relação à oferta do ensino fundamental. [...].

Com o intuito de reduzir as desigualdades e otimizar os recursos, adotou-se uma política educacional com ênfase na descentralização do financiamento educacional, por meio do Fundef, regulamentado por meio da EC nº14, de 1996, e pela Lei Federal nº. 9.424, de 1996, que não incluía fomento para a educação infantil. A focalização no ensino fundamental

associada à falta de financiamento público para creches e pré-escolas provocou a proliferação de programas não formais de atendimento à infância (CAMPOS; CAMPOS, 2009, p. 212).

A EC 14, de 1996, apresentou como obrigatório e gratuito o ensino fundamental, bem como a oferta gratuita aos que não tiveram acesso na idade própria, com a proposta de progressiva universalização do ensino médio gratuito. E, embora traga a definição de que os municípios terão como prioridade a educação infantil e o ensino fundamental, em nenhum momento é tratada sobre a previsão de universalização da educação infantil. A garantia de universalização é dada somente ao ensino obrigatório e progressiva para o ensino médio, o que só expressa uma intenção, entretanto, não garante o direito de todos ao ensino básico.

O debate em torno da nova LDB iniciou antes mesmo da promulgação da CF de 1988 e teve sua conclusão em 1996, trazendo em seu bojo o processo democrático de discussão, negociação e elaboração até a sua aprovação final.

Partindo-se da concepção de Estado constituído pela sociedade política e sociedade civil verifica-se que na tramitação do projeto de LDB no Congresso Nacional, as entidades educacionais organizadas, na luta pela hegemonia, com concepções de mundo diferenciadas, procuram obter a adesão de várias forças sociais, estabelecem estratégias de ação, pressionam os parlamentares, apresentam sugestões de emendas, articulam-se com os partidos políticos, numa verdadeira ‘guerra de posição’, definindo com mais ênfase a correlação de forças para aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (OLIVEIRA, 2002, p. 9).

Conforme Oliveira (2002) a questão central das discussões, que precederam a LDB de 1996, foi a divisão entre o público e o privado, identificada por dois grupos principais: os representantes do Fórum de Educação na Constituinte em defesa do Ensino Público e Gratuito e da Federação Nacional de Estabelecimentos de Ensino e das Escolas Concessionárias.

As leis, quando legitimadas por grupos sociais amplos devido ao envolvimento no processo de sua gestação, operam de um modo muito mais ativo, no sentido da motivação para a efetivação das mudanças consagradas na própria lei, e do empreendimento de novas mudanças sociais a partir delas, influenciando assim processos educativos em diversos âmbitos da sociedade onde têm atuação os grupos envolvidos (MANCILLA, 2006, p. 13).

Em 1996, é aprovada a LDB pela Lei n. 9.394, que compreende a educação básica composta por três etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Esta lei

confirma, em relação ao ensino obrigatório, o que já estava definido na CF de 1988: EF obrigatório e direito público subjetivo, prevê, ainda, extensão progressiva da obrigatoriedade no ensino médio (BRASIL, 1996).

A LDB de 1996 contemplou a educação infantil como a primeira etapa da EB. No artigo 4º, o documento a define como obrigação do poder público, mesmo não sendo uma etapa obrigatória de ensino¹⁹, em creches e pré-escolas, registrando a obrigatoriedade do poder público em oferecer esse atendimento.

Em 1998, foram elaborados e publicados os seguintes documentos: Subsídios para o credenciamento e o funcionamento das instituições de educação infantil, bem como o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil. E em 1999, foi aprovado o documento: as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI).

O PNE (2001-2010), aprovado pela Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, apresentou uma discussão a respeito da ampliação da escolaridade do ensino fundamental, a partir do diagnóstico do PNE 2001, que apontou para o inchaço de matrículas no EF, causado pela distorção idade-série, e identificou a possibilidade de um ensino fundamental obrigatório com duração de nove anos e início aos 6 anos de idade (BRASIL, 2001). A análise dessas alterações torna evidente a existência de uma preocupação com a necessidade de oportunizar mais tempo na escola para os estudantes dessa etapa de ensino, ampliando a sua duração.

O PNE (2001-2010) apresentou a concepção de que a “[...] educação infantil inaugura a educação da pessoa” e propõe ampliar o atendimento na educação infantil “[...] a 30% da população de até 3 anos e 60% da população de 4 a 6 anos” (BRASIL, 2001), aumentando esse atendimento para, ao final da vigência do plano, chegar a 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das 4 a 6 anos. Em relação aos recursos, o texto determinou que “[...] em todos os municípios, além de outros recursos municipais os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao Fundef sejam aplicados, prioritariamente, na educação infantil” (BRASIL, 2001, p.64). Nesse panorama, é possível perceber que as discussões em nível internacional apresentaram influências nas decisões políticas nacionais, uma vez que tais concepções remeteram ao Fórum Mundial de Dakar.

O Fórum Mundial de Dakar, realizado no Senegal em 2000, buscou avaliar os avanços da última década e apresentar novas metas a partir do Plano de Educação para Todos

¹⁹ A partir da Emenda constitucional 59/2009, passou a ser obrigatório o nível de ensino na pré-escola, isto é, matrícula obrigatória.

(EPT/2000), que deliberou seis objetivos, os quais evidenciamos um que trata especificamente da educação infantil: “I. Expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança pequena, especialmente das mais vulneráveis e em maior desvantagem” (UNESCO, 2001, p.8-9).

Nessa perspectiva, a educação das crianças pequenas é considerada a base para trajetórias escolares exitosas, bem como o seu caráter preventivo de afastamento dos ciclos de pobreza, “a educação infantil é tratada como oportunidade (e não direito) de desenvolvimento para a criança, e pré-requisito à eficácia dos sistemas educacionais, em especial, no que tange aos processos de escolarização posteriores” (CAMPOS; CAMPOS, 2009, p. 214).

Já a Lei nº 11.114, de 2005, apresentou uma modificação em relação à idade para a matrícula das crianças no EF, pois torna obrigatória o ingresso das crianças de 6 anos de idade nessa etapa. Paralelamente, a Lei nº 11.274 de 2006 ampliou para 9 anos a duração do EF, ratificando a matrícula obrigatória aos 6 anos, e assim, alterando os artigos 32 e 87 da LDB de 1996.

A EC 53 de 2006, apresentou sua contribuição em relação à educação infantil, já que instituiu o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação²⁰). O avanço, nesse caso, refere-se ao financiamento da educação básica em que a educação infantil é considerada o alicerce para a universalização da formação infantil. A referida emenda também estabeleceu que a essa fase escolar deveria atender crianças até 5 anos de idade.

No artigo 211, § 5 da Emenda 53, a definição de que “a educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular” rompe com as concepções focalistas de atendimento de algumas etapas do ensino em detrimento de outras etapas, abrindo caminho para a compreensão de que o ensino regular deve envolver toda a educação básica.

[...] No Brasil, a inclusão recente da educação infantil no Fundeb Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a criação dos programas Proinfância e Proinfantil, além dos objetivos e metas explicitados no Plano Nacional de Educação tanto são efeitos, ainda que de forma restrita, das demandas e pressões sociais por mais acesso a esse nível educativo, quanto expressão, em nível local, dos compromissos assumidos pelo governo brasileiro com os organismos multilaterais e/ou nos Planos e Projetos, em nível de América Latina e Caribe, dos quais é signatário (CAMPOS; CAMPOS, 2009, p. 208).

²⁰ Regulamentado através da Emenda Constitucional nº 53, de 2006 (BRASIL, 2006a), e pela Lei Federal, nº. 11.494, de 2007(BRASIL, 2007c), na qual os Fundos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação.

A mudança de cobertura do atendimento é bastante significativa porque a educação de toda infância se torna responsabilidade do Estado, representado pelo município. Desse modo, a educação infantil avança mais um patamar no processo de universalização de sua oferta.

Em março de 2007, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, é lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), regulamentado pelo Decreto nº 6.094 de 2007, para a Educação Básica e articulado pelo “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, que agrega 30 ações que incidem sobre diversos aspectos da educação brasileira. A agenda do Compromisso Todos pela Educação foi lançada em setembro de 2006, no Museu Ipiranga, em São Paulo, apresentando-se como uma “iniciativa da sociedade civil e conclamando a participação de todos os setores sociais, esse movimento se constituiu, de fato, como um aglomerado de grupos empresariais com representantes e patrocínio de entidades [...]” (SAVIANI, 2007, p. 1243). Foram definidas cinco metas, entre as quais a primeira representa aspectos da universalização da educação básica, definida posteriormente na EC 59/2009, “1. Todas as crianças e jovens de 4 a 17 anos deverão estar na escola” (SAVIANI, 2007, p. 1244).

Ao que parece, na circunstância do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pelo governo federal, cada ministério teria que indicar as ações que se enquadrariam no referido Programa. O MEC aproveitou, então, o ensejo e lançou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e a ele atrelou as diversas ações que já se encontravam na pauta do Ministério, ajustando e atualizando algumas delas. Trata-se, com efeito, de ações que cobrem todas as áreas de atuação do MEC, abrangendo os níveis e modalidades de ensino, além de medidas de apoio e de infra-estrutura (SAVIANI, 2007, p. 1233).

Das metas relacionadas à educação infantil, podemos destacar duas de fundamental importância: 1) a institucionalização do FUNDEB, que prevê aplicação de recursos para a educação básica, na qual a educação infantil é a base; 2) O PROINFÂNCIA foi dirigido “especificamente à educação infantil, visando garantir o financiamento para a construção, ampliação e melhoria de creches e pré-escolas” (SAVIANI, 2007, p. 1235).

As ações de apoio que se relacionam à educação infantil são representadas pelos seguintes programas: Transporte Escolar, Luz para Todos, Saúde nas Escolas, Biblioteca na Escola²¹, Educação Especial, Olhar Brasil, Programa de Acompanhamento e Monitoramento

²¹ [...] Registre-se que essa ação também se propõe, no âmbito do “Programa Nacional Biblioteca da Escola”, a distribuir livros de literatura para as escolas de educação infantil; [...] (SAVIANI, 2007, p.1236).

do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiências Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (SAVIANI, 2007, p.1235-1236).

O decreto que regulamenta o PDE estabeleceu aos entes federativos (estados e municípios) que aderissem ao “Compromisso Todos pela Educação”, utilizassem o PAR como requisitos para que se dê a assistência técnica e financeira da União (BRASIL, 2007a). O PAR é elaborado a partir de um diagnóstico da realidade educacional local, realizado por representantes do sistema educacional municipal com a assistência de técnicos do MEC. A orientação para a elaboração do diagnóstico se encontrava no instrumento de Campo, que possuía quatro grandes dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Cada dimensão é composta por áreas de atuação, e cada área representa indicadores específicos. Esses indicadores são pontuados segundo a descrição de critérios correspondentes a quatro níveis. A pontuação gerada para cada indicador é fator determinante para a elaboração do PAR, ou seja, na metodologia adotada, apenas critérios de pontuação 1 e 2, que representam situações insatisfatórias ou inexistentes, podem gerar ações (BRASIL, 2007b, p. 2).

A perspectiva de indução de políticas é percebida quando se define a participação do município no PAR como facultativa, entretanto, se o município não participar perde a oportunidade de receber mais investimentos para a educação, “a adesão voluntária de cada ente federativo ao Compromisso implica a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência [...]” (BRASIL, 2007a, art. 5).

Conforme pesquisa realizada por Valadão *et al* (2017), os municípios sul-mato-grossenses que aderiram ao PAR tiveram a utilização dos recursos, em grande parte, para investimentos na infraestrutura, principalmente para a EI caracterizado pelo Programa Proinfância e “se evidencia quando o repasse de recursos para todos os municípios pesquisados são concentrados na dimensão de Infraestrutura, embora nem todos tenham concentrado suas demandas nessa área” (VALADÃO *et al*, 2017, p. 14).

O PAR induziu programas relacionados à EI que visavam à assistência técnica e financeira a esse nível de ensino. O plano intensificou o processo de descentralização e responsabilização dos governos locais pelo atendimento educacional às crianças de 0 a 6 anos.

Nessa sintonia a EC 59/2009 é identificada, nesta pesquisa como principal avanço para a garantia do direito à educação para as crianças em idade pré-escolar e a universalização do acesso a esta etapa de ensino, devido à sua importância trataremos sobre a EC 59 no item a seguir.

1.3 A Obrigatoriedade na Pré-Escola a partir da Emenda Constitucional 59/2009

No ordenamento jurídico, pós CF de 1988, a educação é defendida como um direito, objeto de proteção imediata. Entretanto, a partir da EC 59, consagra-se um direcionamento nas prioridades de ação do poder público no setor educacional, passando do ensino fundamental obrigatório para a educação básica obrigatória. O quadro 5 apresenta as perspectivas da obrigatoriedade escolar na legislação nacional de 2009 a 2016.

Quadro 5: Legislação sobre a obrigatoriedade escolar no Brasil 2009 a 2016

Legislação	OBRIGATORIEDADE – natureza e alcance	Tipo de OBRIGATORIEDADE
EC nº 59 de 2009	Ensino obrigatório de 4 a 17 anos (educação básica obrigatória: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), com implantação prevista até 2016. Assegura, ainda, oferta gratuita para todos os que não tiveram acesso ao ensino obrigatório na idade própria.	Dever do Estado garantir o ensino obrigatório. Colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, para assegurar a universalização do ensino obrigatório, com prioridade financeira ao ensino obrigatório. Obrigatoriedade de matrícula/ frequência pelos pais e responsáveis.
Lei nº 12.061 de 2009	Universalização do ensino médio gratuito; assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei.	
Lei nº 12.796 de 2013	Altera artigo da LDB/96: Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos, compreendendo pré-escola, ensino fundamental e ensino médio.	Obrigatoriedade dos pais e responsáveis em efetuar a matrícula a partir dos 4 anos. Dever do Estado em ofertar o ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos.
PNE - Lei 13.005 de 2014	Ratifica a definição da EC 59/2009	Obrigatoriedade dos pais e responsáveis em efetuar a matrícula a partir dos 4 anos. Dever do Estado em ofertar o ensino obrigatório dos 4 aos 17 anos.

Fonte: BRASIL, 2009b; BRASIL, 2009d; BRASIL, 2013a; BRASIL, 2014. Elaborado pela autora.

A EC nº. 59, de 11 de novembro de 2009, altera o art. 208 da CF de 1988, no sentido de alargar o conceito de obrigatoriedade:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17(dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; [...]

VII - 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 (BRASIL, 2009b).

O que pode ser evidenciado da Emenda 59 são as alterações no art. 211 da Constituição, que prevê a organização dos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em regime de colaboração, a fim de assegurar a universalização do ensino obrigatório.

A EC 59, de 2009, é uma realidade que se ampara no anseio do campo educacional sobre a ampliação do acesso das crianças e dos jovens à escola e visa associar o financiamento à garantia do direito. A nova redação do §3, do art.212, apresenta que, na distribuição de recursos, será dada prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do Plano Nacional de Educação.

A EC 59 teve seu início com a Proposta de Emenda à Constituição – PEC 96/2003, que foi apresentada ao Senado Federal, com o intuito de reduzir a incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) sobre os recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Esses passariam a ser calculados sobre 100% da sua receita, resultantes de impostos, e não sobre a base de 80%, autorizados pela incidência da DRU nos recursos da MDE do governo federal (BRASIL, 2008).

Na Câmara dos Deputados, em 2008, a PEC 96/2003 recebeu o nº 277/2008 e foi constituída uma comissão especial para tratar dessa proposta, proporcionando uma audiência pública com os ministros de Estado da Educação, da Fazenda, e do Planejamento, Orçamento e Gestão, representantes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), para discutir a evolução dos gastos em Educação no Brasil e a importância do fim da DRU para a qualidade da Educação Básica, bem como representantes das instituições e movimentos da sociedade civil. Tal audiência se realizou em 18 de fevereiro de 2009, o que resultou em novos dispositivos à PEC 277/2008, em relação à universalização da educação no país. É importante destacar que:

[...] no substitutivo do relator foram inseridos conteúdos que não constavam na PEC. Ao que tudo indica, os novos dispositivos resultaram de propostas do Ministério da Educação, apresentadas na única audiência pública realizada na Comissão Especial da PEC nº 277/08, que já circulavam no País, de diversos modos, naquele período (FARENZENA, 2010, p.203).

A PEC da comissão especial acrescenta alguns itens à proposta inicial conforme analisou Farenzena (2010, p. 203).

[...] a obrigatoriedade da educação básica na faixa etária dos quatro aos 17 anos de idade; a oferta de programas suplementares para a *educação básica* como um dos deveres do Estado para com a educação; a colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, para assegurar a universalização do ensino obrigatório; a prioridade financeira ao ensino obrigatório, balizada pelos objetivos de garantir sua universalização, padrão de qualidade e equidade; a duração decenal dos planos nacionais de educação, tendo como um de seus objetivos articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração; e os planos nacionais estabelecendo meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

A obrigatoriedade da pré-escola é justificada pela capacidade de impactar positivamente²² no aproveitamento durante o ensino fundamental e médio. Tomando por referência os dados Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD, 2007), o relator da PEC argumenta que, no Brasil, estão fora da escola 30% das crianças de quatro a cinco anos e 18% dos jovens de 15 a 17 anos (BRASIL, 2009a, p. 9). Dessa forma, o fracasso escolar nesses níveis de ensino são relacionados às deficiências de cobertura da pré-escola. Para o relator, a ampliação da obrigatoriedade escolar “visa associar o financiamento à garantia do direito, que constitui o fundamento da obrigação do Estado de financiar a educação, como reconhecido pelo PNE” (BRASIL, 2009a, p. 9-10).

A EC 59/2009 evidencia a importância da educação, deixando manifesto o dever do Estado na garantia da educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, compreendendo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio com sua implementação, progressiva, até o ano de 2016.

²² “Nos anos de 1970, as políticas educacionais voltadas à educação de crianças de 0 a 6 anos defendiam a educação compensatória com vistas à compensação de carências culturais, deficiências lingüísticas e defasagens afetivas das crianças provenientes das camadas populares. Influenciados por orientações de agências internacionais e por programas desenvolvidos nos Estados Unidos e na Europa, documentos oficiais do MEC e pareceres do então Conselho Federal de Educação defendiam a idéia de que a pré-escola poderia, por antecipação, salvar a escola dos problemas relativos ao fracasso escolar” (KRAMER, 2006, p.799).

Nesse sentido, a União também passa a ser contemplada no texto constitucional, considerando seu papel no regime de colaboração juntamente com os demais entes federados, conforme o §4 do art. 211, redação dada pela EC 59 de 2009: “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, 2009b).

A EC 59/2009 proporciona oportunidade de acesso à educação formal às crianças historicamente excluídas do processo educacional

[...] poderíamos considerar que, por incluir estas crianças de quatro e cinco anos na faixa da matrícula escolar obrigatória, essa medida legal teria um caráter democratizador, oportunizando o acesso educacional a populações transgeracionalmente alijadas desse direito. E, ainda, neste sentido, mais qualidade devemos exigir dessa nova vaga criada (FLORES; ALBUQUERQUE, 2016, p. 92).

Nessa mesma direção, os dados da Campanha Nacional pelo Direito à Educação em 2014, no relatório sobre a desigualdade de acesso ao direito educacional no Brasil, subsidiado pelo Censo Educacional de 2010, evidenciou que 1.154.572 crianças entre quatro e cinco anos de idade se encontravam fora da escola e que a maioria destas crianças residiam em área urbana (69,5%), eram negras (55,4%), oriundas de famílias com renda per capita de até meio salário mínimo e cujos pais ou responsáveis não possuíam instrução ou tinham ensino fundamental incompleto (77,8%) (FLORES; ALBUQUERQUE, 2016, p. 91-92).

Outro ponto importante a ser destacado em relação à EC 59 é a previsão dos programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde para toda a educação básica. Com isso, o governo passa a conceber e organizar ações relativas a estes programas para atender à educação infantil, ao ensino fundamental e ao ensino médio. Tais alterações são importantes no que se refere ao desenvolvimento do ensino, no sentido de contribuir para o acesso e a permanência do estudante na escola. “Pensar na obrigatoriedade da educação básica é pensar no desenvolvimento pessoal, social e político do ser humano” (CURY; FERREIRA, 2010, p. 142).

O país veio progressivamente ampliando o direito à educação escolar na perspectiva de ampliação da matrícula obrigatória “[...] Dessa forma, a educação compulsória tem sido um instrumento para que a educação deixe de ser um privilégio de classes ou grupos sociais e passe a ser garantida como direito fundamental para todos” (PINTO; ALVES, 2010, p. 212).

Além disso,

[...] a obrigatoriedade parece ser o único meio de fazer o Estado assegurar, efetivamente, este direito para as famílias mais pobres. Tratar esta questão tão somente como uma opção da família, na prática, permite que o Estado se omita em assegurar o direito para aqueles que mais se beneficiariam de uma educação de qualidade (PINTO; ALVES, 2010, p.221).

A garantia do direito à educação está associada à obrigatoriedade escolar, mesmo que ambos não tenham surgido concomitantemente, entretanto, quando a educação para a ser entendida como direito social, direito do cidadão e dever do Estado, a obrigatoriedade torna-se uma forma de efetivá-la e, também, do Estado obter o controle sobre sua realização (FERNANDES, 2014, p. 57).

O quadro 6 apresenta o panorama do ensino obrigatório na legislação nacional a partir da questão da obrigatoriedade escolar no Brasil em 2016:

Quadro 6: Panorama do ensino obrigatório no Brasil – 2016

Níveis	Etapas	Duração	Faixa etária	Escolaridade obrigatória
Educação Superior	Educação Superior	Variável	Acima de 18 anos	Não- Obrigatório
	Ensino Médio	3 anos	15-17 anos	Obrigatório
	Ensino Fundamental	9 anos	6-14 anos	Obrigatório
	Pré-escola	2 anos	4-5 anos	Obrigatório
	Creche	3 anos	0-3 anos	Não- Obrigatório

Fonte: BRASIL, 1996. Elaborado pela autora

A educação infantil no Brasil possui a obrigatoriedade em parte de sua faixa etária, ou seja, dos quatro e cinco anos. Essa divisão pode levar a um aumento da oferta de vagas na pré-escola em detrimento da creche (0 a 3 anos), o que reflete ainda na busca por garantia de vagas nesta etapa de ensino (FERNANDES, 2014, p. 64).

Quanto ao ensino fundamental, constatamos que o Brasil possui um longo caminho de busca da universalização, com garantia de financiamento para o cumprimento da obrigatoriedade. E, em relação ao Ensino Médio, a proposta de universalização é um anseio antigo, entretanto a previsão de obrigatoriedade ocorreu somente em 2009, e as questões sociais de trabalho precoce e renda são limites à institucionalização da obrigatoriedade desta etapa de ensino.

A Lei nº 12.061, de 27 de outubro de 2009, altera o artigo o art. 4, II da LDB e reafirma a universalização do ensino médio gratuito, bem como assegura o ensino fundamental e oferece, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem (BRASIL, 2009d).

Contudo, somente em 2013 com a Lei nº 12.796, de 4 de abril, a LDB de 1996 é alterada com as definições da EC 59 de 2009, educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos, compreendendo pré-escola, ensino fundamental e ensino médio; educação infantil gratuita às crianças de até 5 anos de idade; bem como acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para todos os que não os concluíram na idade própria. Nota-se que se passaram quatro anos da promulgação da EC 59 para que o texto da LDB fosse alterado.

O PNE (2014-2024), regulamentado pela Lei 13.005 de 25 de junho de 2014, traz em seu bojo a diretriz da universalização do atendimento escolar, compreendendo as etapas da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Possui quatorze artigos em sua lei de regulamentação, e o anexo é composto por 20 metas e 256 estratégias no total. No que diz respeito à garantia do direito à educação básica com qualidade, ao acesso, a universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais, referem-se às metas 1, 2,3, 5, 6, 7, 9, 10 e 11 (BRASIL, 2014a).

Um segundo grupo de metas diz respeito especificamente à redução das desigualdades e à valorização da diversidade, na qual versam as metas 4 e 8. Das metas 15 a 18 tratam da valorização dos profissionais da educação, considerada estratégica para que as metas anteriores sejam atingidas. Um outro grupo de metas (12 a 14) referem-se ao ensino superior associado à formação dos profissionais da educação. Um último grupo vincula-se à gestão democrática e ao financiamento da educação, que estão contemplados nas metas 19 e 20 (BRASIL, 2014a).

O Plano Nacional de Educação traçou as metas que embasaram os estados e os municípios para construírem seus respectivos planos estaduais e municipais com prazo máximo para homologação em junho de 2015. Nesse ponto Assumpção explica,

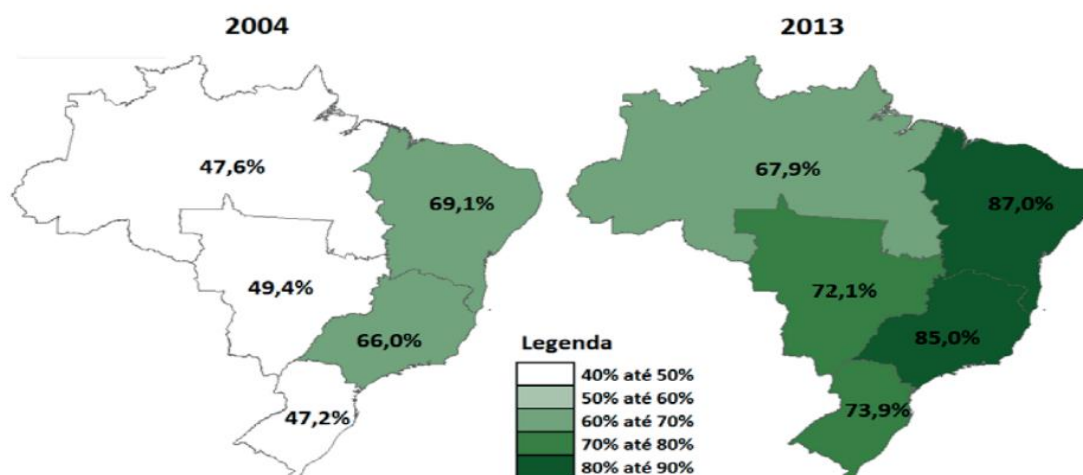
É pertinente esclarecer que o PME não é um plano do sistema ou da rede de ensino do município é muito mais amplo, uma vez que envolve a educação como um todo, e se integra, por meio de suas metas, ao Plano Nacional e ao Plano Estadual de Educação, sem descuidar-se da realidade, da vocação e das políticas públicas do município (ASSUMPÇÃO, 2006, p.142).

O plano define na meta 1 (um) a promoção da garantia do direito ao acesso à educação infantil, sob a forma da universalização da educação básica, que se apresenta sob dois eixos: a universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliação da oferta de educação infantil em creches de forma a atender 50% das crianças de até 3 (três) anos.

Conforme Censo Escolar da Educação Básica de 2016, a maior rede de educação básica do país está sob a responsabilidade dos municípios, concentrando cerca de 2/3 das escolas (114,7mil) e que existem 105,3 mil unidades com pré-escola no Brasil, das quais, 72,8% são municipais e 26,3% são privadas, já a União e os estados têm participação de 1% nesta etapa de ensino (BRASIL, 2017, p. 6).

A figura 1 apresenta o percentual da população atendida na faixa etária de 4 a 5 anos, no período de 2004 a 2013, nas cinco regiões do Estado brasileiro e permite visualizar o crescimento do atendimento a esta etapa de ensino, bem como os avanços necessários para sua universalização.

Figura 1: Percentual da população de 4 a 5 anos que frequentava a escola em 2004 e 2013, por grandes regiões no Brasil



Fonte: BRASIL, 2015, p. 24

Na figura 1, verifica-se que no período de 2004 a 2013 houve um aumento considerável do percentual de atendimento da educação infantil (4 a 5 anos). Mas, o caminho a percorrer para a universalização dessa etapa de ensino, tal como prevê o PNE, ainda necessita muitos investimentos.

A efetivação do PNE (2014-2024) passa pela questão dos recursos a serem aplicados e “o financiamento das metas do PNE está previsto na meta 20, que determina, até 2024, a aplicação de recursos públicos equivalentes a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) na educação brasileira, o que significa quase que dobrar o volume de recursos financeiros” (AMARAL, 2017, p. 7).

Entretanto, o novo Regime Fiscal definido a partir da Emenda Constitucional 95 de 2016, determina um limite para as despesas primárias²³ de cada poder, e para os exercícios posteriores ao de 2017²⁴, serão reajustados conforme a publicação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) pelos próximos vinte anos e abrigando os percentuais de aplicação mínimos das receitas da União, Estados e Municípios para a manutenção das políticas públicas de saúde e desenvolvimento do ensino. O que acarreta um choque no andamento das principais políticas educacionais estabelecidas a partir de investimentos, esforços e lutas (CALDERAN; CALDERAN, 2017, p. 1109).

Nesta perspectiva, Amaral (2017) apresenta.

Para cumprir esses compromissos será preciso elevar os recursos públicos aplicados em educação, o que exigirá que o MEC, no contexto do Poder Executivo, tenha um aporte de recursos financeiros que varie em relação ao ano anterior num valor superior ao IPCA, uma vez que será preciso expandir a quantidade de estudantes, salários dos professores, equipamentos para as escolas e instituições educativas etc.; isso somente seria possível se houvesse uma variação abaixo do IPCA para os outros setores do Poder Executivo, pois nessa parte independente no orçamento, os valores especificados para um ano estariam limitados ao do ano anterior, corrigidos pelo IPCA deste ano (AMARAL, 2017, p. 7).

Para a educação básica, a EC 95 de 2016 significa uma política deliberada de desmonte da educação pública, pois além de congelar os investimentos públicos, anula o piso constitucional de 10% da arrecadação com impostos a serem investidos em Educação pelos próximos 20 anos. Quanto à escolarização infantil, a construção de novas creches está suspensa por prazo indeterminado (CARTA CAPITAL, 2017).

²³ Despesas primárias são aquelas que ocorrem com o pagamento de pessoal e encargos sociais, água, luz, telefone, limpeza, vigilância, pessoal terceirizado, material de consumo, aquisição de equipamentos, material permanente, construções, aquisição de imóveis etc. Entretanto, ficam fora das despesas primárias as despesas com o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida; ou seja, para essas despesas não há nenhuma limitação, podendo, é claro, ultrapassar o limite imposto pelo IPCA para as despesas primárias (AMARAL, 2017, p. 6).

²⁴ Reajuste de 7,2% referente ao exercício de 2016.

Nesse sentido, EC 95 apresenta-se como a impossibilidade de universalizar matrículas na educação infantil e no ensino médio, inviabilizando o Plano Nacional de Educação e promovendo o desmonte dos serviços públicos.

A partir deste movimento de expansão da obrigatoriedade escolar verificado, especialmente, pós CF de 1988 e ampliado com a EC 59/2009, estudaremos o município de Campo Grande, MS. A análise constituirá na contextualização do atendimento à pré-escola no que se refere à obrigatoriedade e universalização.

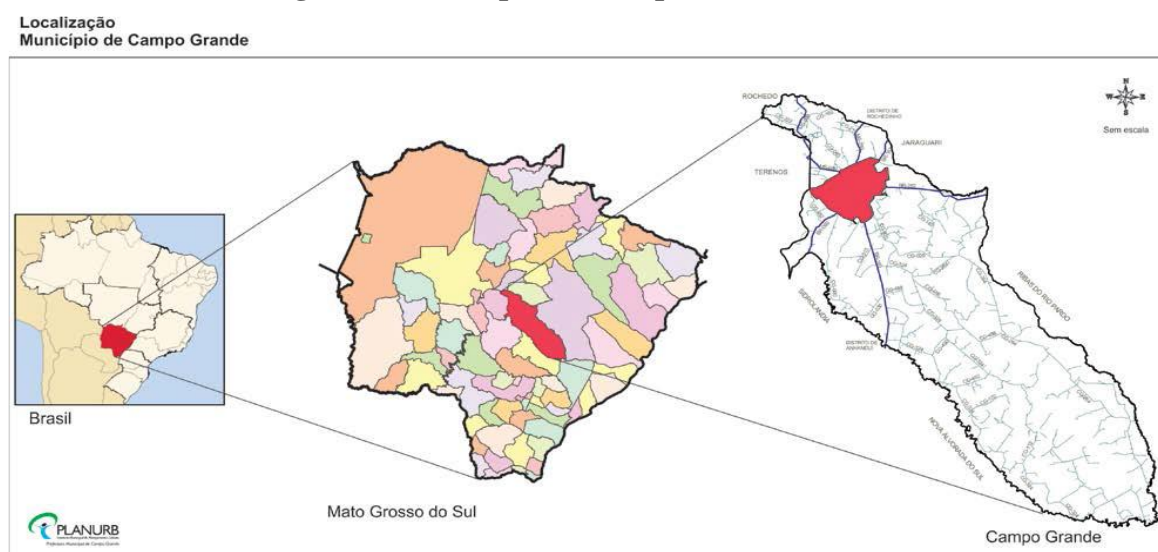
CAPÍTULO 2 CARACTERIZAÇÃO DA OFERTA DA PRÉ-ESCOLA NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE

O presente capítulo tem por objetivo caracterizar o município de Campo Grande, MS, por meio da apresentação e análise dos seus aspectos históricos e educacionais. Apresentamos dados referentes à sua realidade educacional, contemplando a quantidade de escolas estaduais, municipais e particulares, bem como o número de alunos matriculados por dependência administrativa. Além disso, contextualizamos o atendimento à pré-escola no que se refere à obrigatoriedade e universalização desta etapa de ensino.

2.1 Campo Grande, Capital do Estado de Mato Grosso do Sul: breve caracterização

Campo Grande é um município brasileiro localizado geograficamente na mesorregião centro norte de Mato Grosso do Sul, ocupando 8.092,951 km² de área territorial, perfazendo 2,26% do total do Estado, situado nas imediações do divisor de águas das Bacias do Paraná e Paraguai e tem como municípios limítrofes: Jaraguari, Rochedo, Nova Alvorada do Sul, Ribas do Rio Pardo, Sidrolândia e Terenos (PLANURB, 2016, p. 30-31).

Figura 2: Município de Campo Grande, MS – 2016



Fonte: PLANURB, 2016.

O distrito com a denominação de Campo Grande foi criado pela Lei nº 792, de 23 de novembro de 1889, subordinado ao município de Nioaque. A emancipação política administrativa ocorreu pela Lei nº 225, de 26 de agosto de 1899, que elevou Campo Grande à categoria de vila e determinou a criação do município, desmembrando-o da comarca de Nioaque.

Foi elevada à condição de cidade em 16 de julho de 1918, pela Lei Estadual nº 772 do então estado do Mato Grosso. Em 11 de outubro de 1977, com a promulgação da Lei Complementar nº 31, que cria o Estado de Mato Grosso do Sul. Campo Grande é elevada à condição de capital do Estado.

Conforme os dados do PLANURB (2017), o território urbano de Campo Grande foi subdividido em nove regiões, sendo sete no distrito sede e duas outras correspondendo aos Distritos de Rochedinho e de Anhanduí. As regiões do distrito sede são denominadas: Anhanduizinho, Bandeira, Centro, Imbirissu, Lagoa, Prosa e Segredo, que são compostas pelos bairros distribuídos pelo município, conforme quadro 7.

Quadro 7: Bairros por região no município de Campo Grande – 2016

Região	Bairros
ANHANDUIZINHO	Aero Rancho; Alves Pereira; América; Centenário; Centro Oeste; Guanandi; Jacy; Jockey Club; Lageado; Los Angeles; Parati; Pioneiros; Piratininga; e, Taquarussu
BANDEIRA	Carlota; Dr. Albuquerque; Jardim Paulista; Maria Aparecida Pedrossian; Moreninha; Rita Vieira; São Lourenço; Tiradentes; TV Morena; Universitário; Vilas Boas
CENTRO	Amambaí; Bela Vista; Cabreúva; Carvalho; Centro; Cruzeiro; Glória; Itanhangá; Jardim dos Estados; Monte Líbano; Planalto; São Bento; e, São Francisco
IMBIRISSU	Nova Campo Grande; Núcleo Industrial; Panamá; Popular; Santo Amaro; Santo Antônio; e, Sobrinho
LAGOA	Bandeirantes; Batistão; Caiçara; Caiobá; Coophavila II; Leblon; São Conrado; Tarumã; Taveirópolis; Tijuca; e, União
PROSA	Autonomista; Carandá; Chácara Cachoeira; Chácara dos Poderes; Estrela Dalva; Margarida; Mata do Jacinto; Noroeste; Novos Estados; Santa Fé; e, Veraneio
SEGREDO	Coronel Antonino; José Abrão; Mata do Segredo; Monte Castelo; Nasser; Nova Lima; e, Seminário

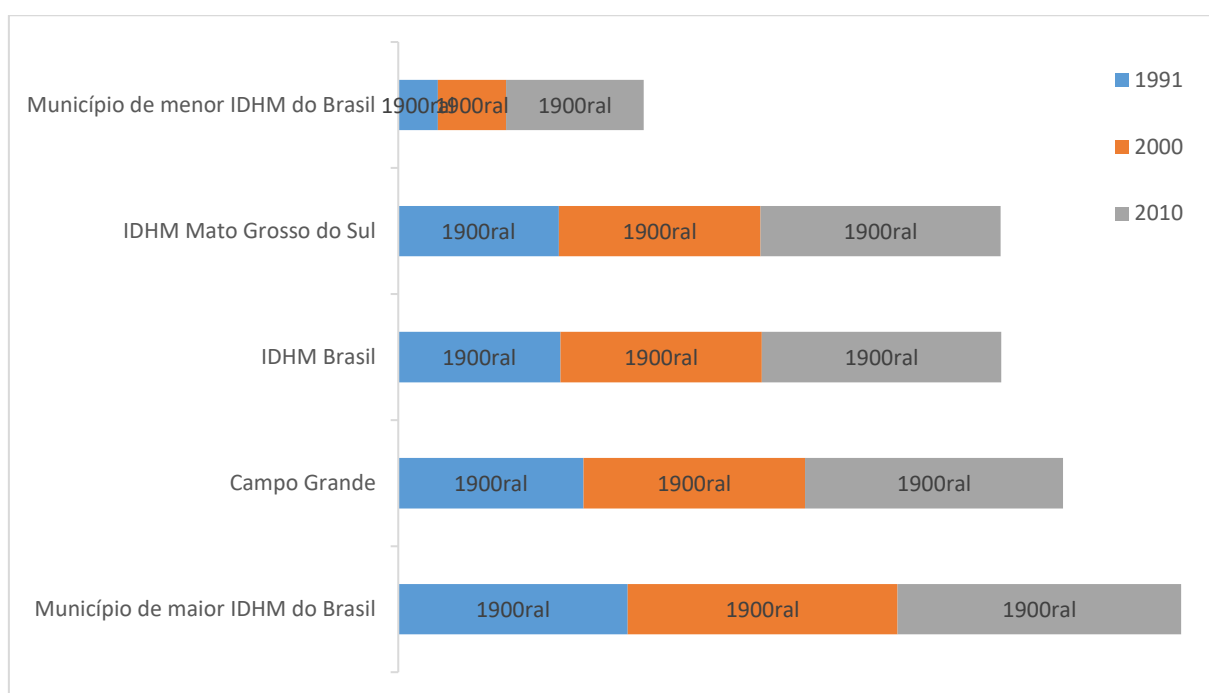
Fonte: PLANURB, 2017, p. 95. Elaborado pela autora

Atualmente, Campo Grande é o município com maior número de habitantes de MS, com população de 863.982 habitantes em 2016 (IBGE, 2016). A base econômica do município é o setor terciário, com ênfase na prestação de serviços e no comércio que, em 2014, apresentou, respectivamente, os índices de 40,87% e 37,62% dos estabelecimentos por setor e atividade econômica (PLANURB, 2016, p. 104). Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e

Estatística (IBGE) cidades (2016), o salário médio mensal da população campo-grandense, em 2015, era de 3.5 salários mínimos e a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 34.9%.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) é uma ferramenta que proporciona conhecer a realidade do desenvolvimento humano no território brasileiro e em relação à Campo Grande a figura 3 dispõe.

Figura 3: Comparativo IDHM - Brasil/ Campo Grande, MS - 1991 a 2010



Fonte: Atlas Brasil (2017). Elaborado pela autora.

A figura 3 apresenta um comparativo do IDHM nacional e o do município de Campo Grande, bem como um paralelo entre os municípios com maior e menor índice nacional. O IDHM de Campo Grande foi 0,784, em 2010, o que situa esse município na faixa de IDHM alto²⁵ ocupando a 100ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros. A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é longevidade (esperança de vida ao nascer) com índice

²⁵ IDHM alto, valores de referência: entre 0,700 a 0,799 (ATLAS BRASIL, 2017).

de 0,844, acompanhada de renda (renda mensal per capita) com índice de 0,790, e de educação²⁶, com índice de 0,724.

No período entre 2000 a 2010, o IDHM do município teve uma taxa de crescimento de 16,49%, e a dimensão cujo índice mais apresentou aumento em termos absolutos foi a educação, com um crescimento de 0,176. O município possui o Índice de Desenvolvimento Infantil (IDI) de 0,759 em 2004²⁷, que leva em consideração escolarização dos pais, assistência à saúde e escolarização das crianças até 6 anos de idade (UNICEF-BRASIL, 2017)²⁸.

Com o objetivo de estabelecer a organização e promover o desenvolvimento municipal, aprovou-se a Lei Orgânica do Município (LOM) de Campo Grande, em 1990 que instituiu, em seus artigos 1º e 3º, os fundamentos e objetivos da organização municipal: a autonomia municipal, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político (CAMPO GRANDE, 1990).

Os artigos 167 a 181 dispõem sobre a matéria educacional no município, da qual enfatizamos o parágrafo único, do Art. 167: “na organização de seu sistema de ensino, o Município definirá formas de colaboração com o Estado, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (CAMPO GRANDE, 1990). Com base nessa diretriz, Campo Grande organizou seu Sistema Municipal de Ensino (SME).

²⁶ O subíndice de educação é medido pelo percentual de crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola, pelo percentual de jovens de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano), do percentual de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo e do percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo (ATLAS BRASIL, 2017).

²⁷ Os dados do IDI por município só foram encontrados até 2004. Em 2006, encontramos os dados do IDI do estado de MS: 0,756, considerado médio. Conforme o documento Situação Mundial da Infância 2008 – Caderno Brasil, “no cálculo feito com indicadores de 2006, todos os Estados brasileiros e o Distrito Federal encontram-se com IDI acima de 0,500, ou seja, todas as Unidades da Federação têm, no mínimo, um nível de desenvolvimento infantil médio. Esse resultado é um avanço quando em comparação com edições passadas do IDI” [...] (UNICEF, 2008, p. 41).

²⁸ De acordo com o documento Situação da Infância Brasileira 2006, produzido pela UNICEF-BRASIL, o IDI incorpora variáveis relacionadas a: oferta de serviços de saúde; oferta de serviços de educação; e cuidado e proteção que a família deve proporcionar à criança nos primeiros anos (representados pelo nível de educação do pai e da mãe). Os valores de referência deste índice são: acima de 0,80 = desenvolvimento infantil elevado; entre 0,50 e 0,80 = desenvolvimento infantil médio; e abaixo de 0,50 = desenvolvimento infantil baixo. (UNICEF-BRASIL, 2017)

2.2 O Sistema Municipal de Ensino do Município de Campo Grande — MS

O Sistema Municipal de Ensino (SME) de Campo Grande foi criado pela Lei nº 3.404, de 1º de dezembro de 1997²⁹, que definiu como objetivo em seu art.2º a promoção da qualidade educacional, orientação, coordenação e controle na execução das atividades relacionadas ao ensino no município, em conformidade com as diretrizes da legislação vigente e políticas de ação de governo, embasando o pleno desenvolvimento do educando e o seu preparo para o exercício da cidadania (CAMPO GRANDE, 1997).

A composição do SME está delineada no art. 3º, a saber:

- I – Órgão Central;
 - a – Secretária Municipal de Educação;
- II – Órgão Colegiado:
 - a – Conselho Municipal de Educação;
 - b – Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.
- III – As instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público Municipal;
- IV – As instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- V – Outros órgãos e serviços municipais da área educacional de caráter administrativo e de apoio técnico (CAMPO GRANDE, 1997).

A Lei Orgânica Municipal (LOM) de Campo Grande estabelece no Art. 171 a criação do Conselho Municipal de Educação (CME), como parte integrante da estrutura do poder público municipal, a fim de exercer as funções consultiva, normativa e deliberativa vinculadas ao Sistema Municipal de Ensino (CAMPO GRANDE, 1990).

O CME de Campo Grande foi criado pela Lei Municipal nº 3.438, de 1º de dezembro de 1998 (CAMPO GRANDE, 1998). Embora haja registros experiências pioneiras de conselhos municipais na década de 1970, sua efetiva institucionalização ocorreu a partir da CF de 1988, relacionados aos sistemas de educação e sua gestão (BRASIL, 2006).

No tocante às competências do CME de Campo Grande, o Art. 2º do Regimento Interno aprovado pela Deliberação 334/2004 do CME/MS estabelece:

²⁹ Atualmente a lei em vigor, que dispõe sobre o Sistema de Ensino no município de Campo Grande, é a Lei nº 4.507 de 17 de agosto de 2007 – publicada no DIOGRANDE, de 20 de agosto de 2007 (CAMPO GRANDE, 2007a).

Quadro 8: Competências do CME de Campo Grande – 2004

I - Participar da discussão e definição das Políticas Municipais da Educação e da proposta do Plano Municipal de Educação;
II - Pronunciar-se, previamente, quanto à execução de planos, programas, projetos e experiências pedagógicas na área da educação municipal;
III - acompanhar e controlar a aplicação dos recursos públicos destinados à educação municipal;
IV - manifestar-se quanto aos convênios de municipalização de ensino;
V - elaborar normas para a Autorização, Credenciamento e Supervisão do Sistema Municipal de Ensino;
VI - propor modificações e medidas que visem à organização, funcionamento, expansão e aperfeiçoamento do ensino municipal;
VII - <u>decidir sobre o Credenciamento das instituições de ensino e a Autorização de Funcionamento da Educação Infantil, mantidos pelo poder público municipal e pela iniciativa privada;</u>
VIII - deliberar sobre o Credenciamento das instituições de ensino para oferta de etapas da Educação Básica e a Autorização de Funcionamento do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, mantidos pelo poder público municipal;
IX - supervisionar as instituições de ensino público e privado do Sistema Municipal de Ensino;
X - promover sindicância nas instituições de ensino sob sua jurisdição, com apoio da Secretaria Municipal de Educação;
XI - dispor sobre seu regimento interno e submetê-lo à homologação do Secretário Municipal de Educação;
XII - emitir parecer sobre assuntos e questões de natureza pedagógico educacional que lhes sejam submetidos;
XIII - elaborar o Plano de Trabalho Anual - PTA do Conselho Municipal de Educação para ser incluído no PTA da SEMED;
XIV - exercer demais atribuições que lhe forem conferidas pelas legislações federal, estadual e municipal;
XV - constituir-se no elo de mobilização com outros conselhos sociais, na perspectiva de garantir o acesso à instituição e de outros serviços prestados à sociedade, assegurando o direito a uma educação pública de qualidade.

Fonte: Campo Grande, 2004. Elaborado pela autora, grifo nosso

A primeira escola criada pela prefeitura de Campo Grande foi registrada em 1934, denominada Escola Rural Colônia Nova de Terenos³⁰. Na década seguinte, já havia, oficialmente, 21 escolas municipais registradas, das quais 17 escolas estavam localizadas na zona urbana e 4 na zona rural (ROSA, 1999, p. 35).

A educação municipal de Campo Grande, em sua trajetória, passou por períodos de implantação e desativação de escolas, a fim de atender às necessidades do município. Então, no ano de 2016, a tabela 1 apresenta:

³⁰ “Naquela época, o município de Campo Grande integrava os distritos de Arrependido, Bandeirantes, Bonfim, Jaraguari, Rio Pardo, Rochedo, Sidrolândia e Terenos” (ROSA, 1999, p. 35).

Tabela 1: Estabelecimentos de ensino em Campo Grande na área urbana e rural, por dependência administrativa - 2016

Dependência Administrativa	Centros e Unidades de Educação Infantil e Creche		Escolas no Ensino Regular		Centro de Educação de Jovens e Adultos		Educação Exclusivamente Especial		Total Geral	
	U	R	U	R	U	R	U	R	U	R
Federal	-	-	1	-	-	-	-	-	1	-
Estadual	3	-	76	1	-	-	5	-	84	1
Municipal	99	-	85	9	1	-	-	-	185	9
Privada	39	-	112	-	5	-	8	-	164	-

Fonte: PLANURB, 2017, p. 262

Legenda: U – Urbano; R – Rural.

Nota-se, que a Rede Municipal possui 185 estabelecimentos de ensino na região urbana e 9 (nove) na região rural, sendo a esfera administrativa com mais estabelecimentos ativos. Desses, 99 estabelecimentos se destinam ao atendimento da EI e 94 à oferta do ensino regular (fundamental e médio).

Campo Grande registrou, em 2016, o total de 100.039 matrículas na rede municipal, distribuídas entre educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos. A tabela 2 registra o número de alunos matriculados identificado por dependência administrativa.

Tabela 2: Alunos matriculados na Educação Básica em Campo Grande/MS – 2016

Dependência	Educação Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio	EJA	
	Creche	Pré-escola	Anos iniciais	Anos finais		Fund.	Médio
Estadual ³¹	267	161	8.957	16.475	27.020	2.294	5.249
Municipal	11.522	13.555	41.640	29.556	71	3.695	-
Privada	6.064	5.488	13.644	8.038	4.854	388	2.219
Federal	-	-	-	470	870	-	-
TOTAL	17.853	19.204	64.241	54.539	32.815	6.377	7.468

Fonte: INEP – Sinopse Estatística da Educação Básica 2016.

³¹ O atendimento às crianças de zero a seis anos de idade, em instituições estaduais, em Campo Grande, corresponde aos três Centros de Educação Infantil que atendem os filhos de servidores do Parque dos Poderes e do Detran, bem como a Creche Irmã Zorzi, que é situada dentro do Presídio Feminino para atender as crianças nascidas no período de detenção das mães reclusas.

Conforme os dados do INEP (2016), a rede municipal de ensino ofertou na educação infantil 25.077 vagas, compreendidas por 11.522 matrículas na modalidade creche e 13.555 na pré-escola. O ensino fundamental apresentou um quantitativo de 71.196 estudantes matriculados, sendo 41.640 nos anos iniciais e 29.556 nos anos finais. A rede municipal ofertou também a modalidade de ensino médio com 71 matrículas, especificamente em região rural³².

A rede municipal ofereceu 3.695 matrículas, na modalidade educação de jovens e adultos do ensino fundamental. Com base nos dados da tabela 2, observa-se, a predominância do atendimento do setor público na educação básica, em especial a rede municipal atendendo a educação infantil e ensino fundamental, bem como, a rede estadual no ensino médio.

A educação pré-escolar, *locus* desta pesquisa, é parte constitutiva do Sistema Municipal de Ensino e trataremos do atendimento a esta etapa de ensino no município de Campo Grande.

2.3 Atendimento pré-escolar em Campo Grande – MS

No município de Campo Grande, o atendimento às crianças menores de sete anos tem seu início vinculado às ações da assistência social. A primeira creche surge no final da década de 1960, sob os cuidados do Centro Espírita Discípulos de Jesus, denominada Fraternidade Educacional Casa da Criança, conveniada com a prefeitura do município (UFMS, 1996, p. 54).

Na década seguinte (1970), foram criadas mais três instituições filantrópicas, sem fins lucrativos e vinculadas diretamente a igrejas ou indiretamente a grupos religiosos, apoiados pelo projeto, de âmbito federal, chamado de Projeto Casulo³³, por meio de convênios com a Legião Brasileira da Assistência (LBA) e com o Programa Nacional do Voluntariado - PRONAV/Municipal. (ROSA, 1999, p. 39).

³² Embora a Emenda Constitucional n. 14, de 1996, tenha estabelecido como prioridade para os municípios somente a educação infantil e ensino fundamental, deixando a cargo dos estados o atendimento prioritário no ensino médio e complementariedade no ensino fundamental. O município de Campo Grande, atendeu a demanda de 71 alunos no ensino médio em região rural, no ano de 2016.

³³ “Projeto Casulo foi o primeiro programa brasileiro de educação infantil de massa, baseado na Doutrina Brasileira de Segurança Nacional do governo militar (pós 1964), amparado na perspectiva da privação cultural e da educação compensatória, de que as camadas pobres apresentavam desvantagens e deficiências que precisariam ser compensadas por métodos adequados” (ROSA, 1999, p. 139-140).

Entre o período de 1986 a 1989, registra-se a expansão do número de creches, começando a surgir creches ligadas a associações de moradores, além de outras ligadas às instituições religiosas³⁴.

Na década de 1980, o MEC propôs, em alguns estados, programas de atendimento à infância de caráter compensatório e preparatório³⁵, aumentando assim a oferta de atendimento, entretanto, tais programas contavam com a participação de voluntários e utilizavam os espaços ociosos da comunidade ou do setor público.

O município de Campo Grande ampliou o atendimento educacional às crianças de 0 a 6 anos, aderindo às propostas de projetos sociais vinculados à assistência social e caracterizados pelo atendimento não formal, ou seja, o atendimento formal era oferecido pela rede de educação, e o não formal era o atendimento realizado por projetos sociais vinculados à assistência social. Observa-se, assim, o atendimento das crianças menores de sete anos, em Campo Grande, foi constituído a partir da década de 1960, e o poder público não foi o ator principal desse atendimento, o que só veio a ocorrer a partir de 1980.

Também é importante considerar que o surgimento das creches e pré-escolas não teve sua demanda impulsionada pelo processo de industrialização, como é o caso de cidades de grande porte, dado que o setor industrial não foi o fator preponderante no desenvolvimento econômico da cidade. Assim, pode-se dizer que essa demanda decorre da necessidade das mulheres em complementar a renda da família, em sua maioria com trabalho doméstico sem registro, a partir do número de solicitações de abertura desse serviço em escolas e centros comunitários, destinados à associação de moradores, clube de mães e etc. (ROSA, 1999, p.44).

No ano de 1983, foi implantado oficialmente o atendimento pré-escolar na rede municipal, registrando-se o I Plano Municipal de Educação e a realização do I Congresso de Educação da Rede Municipal de Educação (REME). A primeira referência à pré-escola no setor educacional consta em documentos oficiais do município de 1992³⁶, o que permite a percepção quanto à importância que a pré-escola adquiriu após a CF/88 (ROSA, 1999, p.73-77).

Conforme Rosa (1999), no período de 1980 a 1992, o atendimento educacional na pré-escola apresentou a predominância do setor privado, uma vez que essa faixa etária não

³⁴ “Na falta de salas pré-escolares no sistema público de ensino em Campo Grande, os poderes executivos estadual e o municipal ofereceram programas e projetos assistenciais que beneficiaram muitas das crianças de quatro a seis anos, ou seja, em idade pré-escolar. Entre estes encontravam-se as Creches” (ROSA, 1999, p.40).

³⁵ Projeto Casulo e o Projeto de Atendimento ao Pré-escolar (PROAPE).

³⁶ “No documento de mensagem de abertura ao ano legislativo/1992, consta, entre as principais realizações, o aumento do número de alunos matriculados na pré-escola nos anos de 90 e 91” (ROSA, 1999, p.75).

estava sendo atendida pelas redes públicas de ensino. A autora enfatiza também que, entre as estratégias utilizadas no período citado, estava a adesão a projetos sociais que atendessem essa população.

[...] a pré-escola no município de Campo Grande tem sua implantação nessa forma de convênios, pois anterior a 1983, quando aparecem as primeiras salas consideradas oficiais na rede do ensino municipal, a pré-escola funcionava nos corredores, pátios escolares e/ou outro lugar, atendendo à faixa etária de 5 e 6 anos, com verbas destinadas ao Projeto Casulo, porém sob a orientação pedagógica da Secretaria (ROSA, 1999, p.141).

O Projeto Casulo deveria priorizar o atendimento integral às crianças em creches, num período de 8 horas, entretanto o convênio da LBA com as prefeituras no Estado do Mato Grosso do Sul e com a Secretaria de Desenvolvimento Social privilegiou a educação pré-escolar, em regime de quatro horas, dando ênfase nos aspectos educacionais (ROSA, 1999, p. 144).

Em meados de 1990, a intensificação do processo de descentralização³⁷ das políticas sociais/educacionais no Brasil desencadeou o processo de municipalização da educação infantil e do ensino fundamental, o que, por sua vez, foi induzido pela implantação do FUNDEF, impulsionando o governo local a assumir o atendimento a essa demanda. No item a seguir, veremos como se materializou o repasse de atribuições (municipalização) em relação à educação infantil em Campo Grande.

2.4 Municipalização da Educação Infantil em Campo Grande – MS

A partir da CF de 1988, a EI, enquanto direito da criança, definida como primeira etapa da educação básica, e incluída nos sistemas municipais de ensino, exigiu a superação de serviços marcados pela divisão entre assistência e educação³⁸, bem como a adequação da legislação educacional.

³⁷ A descentralização aqui discutida é entendida como “Desconcentração” – que define-se pela delegação de funções da esfera central para administrações locais, sem garantir a autonomia na construção da política e no financiamento (NUCCI, 2017, p.155).

³⁸ “Essa ‘dicotomia’ entre assistência e educação esteve historicamente presente no atendimento infantil, com ofertas de serviços diferenciados, ou seja, as instituições educacionais abrigavam as crianças mais abastadas economicamente e às outras crianças restava o atendimento em creches assistenciais, consideradas não-educativas” (ROSA, 1999, p. 86).

Assim, a qualidade na estrutura física das instituições educativas, a formação dos profissionais, as propostas pedagógicas, concursos de professores, segurança, alimentação e direitos das crianças passaram a ser garantias imprescindíveis para o atendimento às crianças de 0 a 6³⁹anos.

A Assistência Social realizou o atendimento em instituições de Educação infantil, pois a rede pública de educação não ofertava o atendimento às crianças de 0 a 3 anos, que era efetivado por meio das creches vinculadas à Secretaria Municipal de Assistência.

É importante considerar que, embora a educação infantil estivesse garantida na CF de 1988, não foi acompanhada a princípio pela efetivação do financiamento, uma vez que o FUNDEF (Lei nº 9.424/1996), que vigorou por dez anos, não atribuía recursos para esta etapa de ensino. Tal fato foi minimizado com a regulamentação do FUNDEB (Lei nº 11.494/2007), com vigência de quatorze anos.

Na década de 1990, acentuou-se o processo de municipalização da educação infantil em MS e, em 1998⁴⁰, teve início a desativação da pré-escola na rede estadual de ensino, o que acelerou esse movimento, trazendo vários impasses para os municípios, uma vez que ocorreu sem discussão, organização, planejamento e previsão dos impactos (MATO GROSSO DO SUL, 2014, p. 14).

Como se pode perceber, houve, inevitavelmente, uma transferência aos municípios da responsabilidade da gestão do ensino na primeira metade da década de 1990; todavia, foi praticada sem uma etapa de transição, somada a uma pressão da população e à inadimplência, por parte da União, com relação à parcela de responsabilidade por ela assumida constitucionalmente, e a municipalidade não estava preparada para arcar com suas novas funções. [...] (MOTTI, 2007, p.60).

Com esse panorama, as crianças pertencentes às classes sociais mais vulneráveis socialmente, economicamente, na faixa etária de 0 a 6 anos, quando não eram absorvidas pelas redes oficiais de ensino ou por programas assistenciais, ficavam sem atendimento. Enquanto

³⁹ A LDB/1996 apresenta as divisões de atendimento da educação infantil conforme art. 30 “A educação infantil será oferecida em: I – creches, ou entidades equivalentes, para crianças até três anos de idade; II – pré-escolas, para crianças de quatro a cinco anos de idade”.

⁴⁰ 1998 foi o ano de início de implantação do FUNDEF, o que incentivou o processo de municipalização. (Lei nº 9424 de 24 de dezembro de 1996).

que as famílias que possuíam poder aquisitivo eram integradas às escolas particulares que ofereciam atendimento às crianças de zero a seis anos⁴¹.

Desde 1980, os Executivos Estadual e Municipal oferecem creches e pré-escolas, através de projetos ou programas de Assistência Social. Assim as Secretarias ou instituições de Assistência Social, atenderam grande parte das crianças da Educação Infantil, principalmente às das creches. Atualmente, a Secretaria de Assistência Social do Município, operacionaliza os Centros de Educação Infantil Municipal – CEINFs em parceria com a SEMED – Campo Grande, no mesmo modelo do executivo Estadual (ROSA, 2005, p. 212).

As discussões a respeito da municipalização foram balizadas a partir da EC 14, de 1996, e pela Lei nº 9.424 de 1996 (FUNDEF), enquanto que a LDB e o Decreto nº 2264/1997, nortearam a reforma educacional e os gastos com a educação nacional, provocando ainda mais o debate acerca do ajuste financeiro, da qualidade e da obrigatoriedade do fornecimento da educação a todo cidadão.

A partir de 1998, com a aprovação do FUNDEF, que não designava recurso para a educação infantil na esfera estadual, as salas da pré-escola na rede estadual de ensino foram desativadas, e a rede municipal não possuía a capacidade de atendimento à demanda existente, o que resultou na retirada do direito das crianças de quatro a seis anos incompletos de frequentar a educação infantil (MATO GROSSO DO SUL, 2014, p.14), como é possível verificar na tabela 3:

Tabela 3: Educação Infantil — Matrícula inicial em Mato Grosso do Sul por Dependência Administrativa — 1995-1998

Ano	Total Geral		Matrícula Dependência Administrativa							
			Estadual		Federal		Municipal		Privada	
	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola
1995	-	47.576	-	11.720	-	31	-	19.837	-	15.988
1996	-	49.002	-	11.689	-	35	-	21.032	-	16.246
1997	-	48.345	-	13.233	-	0	-	21.774	-	13.347
1998	-	38.268	-	1.699	-	0	-	24.186	-	12.383

Fonte: Mato Grosso Do Sul, 2014, p.14.

⁴¹ [...] Constata-se que, em 1992, enquanto 60,5% das escolas com atendimento à pré-escola pertenciam à rede do ensino privado, somente 39,4% pertenciam à rede pública (estadual e municipal). [...] (ROSA, 1999, p. 206).

É possível identificar na tabela 3 que, em 1998, a mudança na oferta da pré-escola, com a retirada das salas de educação infantil da rede de ensino estadual, não foi absorvida pela rede municipal inicialmente, ou seja, isso só foi ocorrendo nos anos ulteriores, já que não houve discussões e nem planejamento prévio pelos municípios. Fazendo uma comparação do total atendido em 1997 para 1998 houve um déficit no atendimento de 10.077 crianças na pré-escola.

Ainda, em 1998, com a Resolução/SED nº 1.222, a oferta do ensino fundamental na rede estadual passa a ser organizada em formas de ciclo, com duração de nove anos, com ingresso disponível para crianças de 5 (cinco) anos que completassem 6 (seis) anos até 31 de dezembro. A matrícula dessas crianças no primeiro ano do ensino fundamental viabilizava o recebimento dos recursos do FUNDEF. Ainda que o ingresso das crianças da pré-escola no primeiro ano do ensino fundamental fosse considerado um desafio (MATO GROSSO DO SUL, 1998), essa resolução proporcionou o atendimento às crianças que ficaram fora da pré-escola em 1998.

Nesse mesmo processo de transferência de responsabilidades, o município ficou como ator prioritário no que diz respeito ao ensino fundamental e à educação infantil. Com creches (0 a 3 anos) e pré-escolas (4 a 6 anos⁴²), e os estados passaram a dividir a responsabilidade com os municípios da oferta do ensino fundamental com exclusividade na oferta do ensino médio.

Com relação à entrada de crianças no primeiro ano do ensino fundamental, que completariam 6 anos após 31 de março, a partir da Lei 11.274/2006, há uma liminar⁴³ em MS

⁴² Considerando-se que o ponto de corte para matrícula no primeiro ano do ensino fundamental determinado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) é seis anos completos ou a completar até 31 de Março do ano deste ingresso, cabe reconhecer que as propostas pedagógicas das instituições de educação infantil precisam contemplar as crianças que aniversariam a partir do mês de Abril e continuarão na pré-escola até o final daquele ano civil (FLORES & ALBUQUERQUE, 2016, p.88-89).

⁴³ Decisão Proferida em 22/11/2007 - De todo exposto, defiro o pedido liminar formulado pelo autor para o fim de determinar ao requerido Estado de Mato Grosso do Sul que: 1. no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, autorize a matrícula na primeira série do ensino fundamental de crianças que venham a completar seis anos de idade durante o decorrer do ano letivo (de janeiro a dezembro); 2. querendo, implemente medida de avaliação psicopedagógica para avaliação do acesso; 3. notifique, no prazo de trinta dias, todas as escolas da rede pública e privada acerca do presente decisum, com a finalidade de implantar o efetivo cumprimento da medida liminar, que deverá alcançar, inclusive, eventuais alunos que não tenham completado seis anos do início do ano letivo, mas estejam cursando a primeira série do ensino fundamental. Para o caso descumprimento, fixo multa diária, por aluno, de R\$ 500,00 (quinhentos reais), a ser revertida para o Fundo de Defesa e de Reparação de Interesses Difusos Lesados - instituído pela Lei n. 1.721/96. Cite-se o requerido para, no prazo de sessenta dias (art. 297 c/c 188, do CPC) contestar a presente ação, ficando advertido(s) que, não sendo contestado o pedido formulado pelo autor, se presumirão aceitos como verdadeiros os fatos alegados. Após, ao Ministério Público. Intimem-se.

que autoriza a matrícula dessas crianças no decorrer do ano letivo, ou seja, entre janeiro a dezembro, fixando multa às escolas que não cumprirem a decisão.

Em fevereiro de 2007, o Governo do Estado oficializou a transferência de 29 centros de EI para o município de Campo Grande, por meio do Protocolo de Municipalização publicado no Diário Oficial do Estado (MATO GROSSO DO SUL, 2007), que implicou na transferência, para o município de Campo Grande, de bens móveis e imóveis, além da cedência de 503 servidores efetivos lotados na Secretaria de Estado, de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária, a fim de cumprir e aplicar os dispositivos dos artigos 11 e 18 da LDB/1996, bem como art. 18 da Medida Provisória nº 339, de 28/12/2006, que instituiu o FUNDEB.

Além disso, o Decreto Municipal nº 9.891, de 30 de março de 2007, passa a incorporar à Rede Municipal Pública de Ensino de Campo Grande, os 29 Centros de Educação Infantil (CEI) municipalizados, bem como trocam a nomenclatura de CEI passando a ser denominados Centros de Educação Infantil Municipal – CEINFs.

Assim, a partir de 2007, a Secretaria de Assistência Social do município operacionaliza a gestão da EI em Campo Grande, juntamente com a SEMED, da mesma forma que já estava acontecendo antes do protocolo de municipalização em nível estadual. A realização dessa gestão compartilhada se deu a partir da não garantia de que o recurso da assistência utilizado seria mantido se a responsabilidade, por essa etapa de ensino, fosse transferida para a educação.

Em julho de 2007, a prefeitura de Campo Grande publica no Diário Oficial o Decreto 10.000, de 27 de junho de 2007, que trouxe definições para a gestão compartilhada dos centros de educação infantil do município: à SEMED, caberá a elaboração da proposta pedagógica; responsabilizar-se pelos processos do arquivo e vida escolar; providenciar as autorizações de funcionamento dos CEINFs; designar recursos humanos para as atividades docentes e pedagógicas; promover a formação e capacitação dos recursos humanos dos CEINFs juntamente com a Secretaria Municipal de Assistência (SAS); providenciar materiais escolares e didático-pedagógicos e; fornecer merenda e uniforme (CAMPO GRANDE, 2007).

Conforme o referido Decreto, compete à SAS: subsidiar a proposta pedagógica dos CEINFs; articular a integração das famílias e os CEINFs; fazer cumprir o calendário escolar e os procedimentos de arquivo, escrituração e vida escolar; responsabilizar-se pelos recursos humanos técnico-administrativos e auxiliares; complementar os suprimentos de materiais

escolares didático-pedagógicos e alimentares e; conservar e manter as instalações dos CEINFs (CAMPO GRANDE, 2007).

A gestão compartilhada perdurou até janeiro de 2014, quando, tardiamente, a SEMED assumiu totalmente a gestão dos CEINFs municipais, por designação do Decreto 12.261, de 20 de janeiro de 2014, que incluiu os 96 CEINFs ao Sistema Municipal de Ensino de Campo Grande, e atribuiu a gestão de todas as atividades dos CEINFs à SEMED.

Cabe ressaltar que a municipalização da educação conferiu ao governo local a prerrogativa de atendimento de crianças de 0 a 5 anos, oferecidos pelas creches e pré-escolas, e a consolidação da educação infantil requereu e vem requerendo do poder público municipal investimentos em estrutura física, formação profissional, quadro de pessoal, proposta pedagógica e maior oferta de vagas.

A tabela 4 apresenta um panorama da expansão dos estabelecimentos, dividido por períodos da administração municipal, conforme o recorte cronológico desta pesquisa, 2009-2016.

Tabela 4: Expansão de estabelecimentos com pré-escolar por gestão municipal – REME 2009 a 2016

Período ¹	Prefeito ¹	Ano ²	Nº de escolas/ Ceinfs com pré-escolar ²	Elevação/ queda
1/1/2009-31/12/2012	Nelson Trad Filho - PMDB	2009	-	-17
		2010	150	
		2011	132	
		2012	133	
1/1/2013-12/3/2014	Alcides Jesus Peralta Bernal - PP	2013	131	-2
13/3/2014-25/8/2015	Gilmar Antunes Olarte – PP	2014	134	+7
		2015	141	
26/8/2015-31/12/2016	Alcides Jesus Peralta Bernal - PP	2016	160	+19

Fonte: Elaborado pela autora – cruzamento de dados

Notas: ¹ PLANURB, 2017, p. 446; ² PMCG, 2017e; PMCG, 2017d

A partir dos dados da tabela 4, é possível perceber que uma queda no quantitativo dos estabelecimentos municipais que atendiam a pré-escola de 2009 a 2013, só veio a apresentar elevação entre 2014 e 2016, nesse sentido podemos considerar que os avanços na infraestrutura para oferecimento da pré-escola, contou com o apoio dos recursos do PAR e do Proinfância.

A tabela 5 apresenta os estabelecimentos de ensino em Campo Grande que atendem a EI e o ensino fundamental, no âmbito urbano e rural, por dependência administrativa.

Tabela 5: Estabelecimentos de ensino em Campo Grande da educação infantil e ensino fundamental, por dependência administrativa – 2016

Dependência Administrativa	Centros e Unidades de EI e Creche		Escolas no Ensino Regular	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Federal	-	-	1	-
Estadual	3	-	76	1
Municipal	99	-	85	9
Privada	39	-	112	-
Total	141	-	274	10

Fonte: PLANURB, 2017, p. 262.

Conforme a tabela 5, o município possui 99 CEINFs e 94 escolas municipais, entretanto, ao focarmos no atendimento pré-escolar, identificamos que tanto as escolas municipais quanto os CEINFs ofertam esta etapa de ensino.

Na tabela 6, apresentamos a relação entre as regiões urbanas, escolas municipais e a oferta da pré-escola em 2016.

Tabela 6: Relação entre regiões urbanas, escolas municipais de Campo Grande/MS e a oferta da Pré-Escola em 2016

Região Urbana	Quantidade de Bairros	Quantidade de Escolas na região urbana	Quantidade de Escolas que oferecem a modalidade Pré I*	Quantidade de Escolas que oferecem a modalidade Pré II*
Anhanduizinho	14	25	21	24
Bandeira	11	10	10	10
Centro	13	10	7	8
Imbirussu	12	12	11	11
Lagoa	11	9	9	9
Prosa	11	8	6	8
Segredo	7	11	9	10
Rural	-	9	1	2
Total	79	94	74	82

Fonte: PLANURB, 2017; * PMCG, 2017e.

*Nota: A rede municipal oferta a pré-escola sob a divisão de pré-escola I (4 anos) e pré-escola II (5 anos).

Segundo os dados da tabela 6, a distribuição entre os bairros e as escolas municipais se apresenta: a região do Anhanduizinho representa a maior área considerando dados quantitativos, com 14 bairros, e formada por 25 escolas, a maior concentração de escola por região no município; a região Centro é formada por 13 bairros e possui 10 escolas; a região do Segredo é composta por 7 bairros e 11 escolas, sendo a região que apresenta maior

concentração de escolas por bairro; a região do Prosa constitui-se de 11 bairros e 8 escolas; a região do Bandeiras de 11 bairros e 10 escolas; a região do Lagoa de 11 bairros e 9 escolas; e por fim, a região do Imbirussu o número equivalente de 12 bairros e 12 escolas. Há, ainda, 9 escolas rurais na capital de Mato Grosso do Sul.

Na tabela 7, está o quantitativo do atendimento pré-escolar oferecido nos espaços das escolas municipais:

Tabela 7: Oferta da Pré-Escola I e II em Escolas Municipais da Rede Municipal de Ensino 2016

Região Geográfica⁴⁴	Escolas Municipais	Escolas com Extensão	Total de Escolas Municipais/ extensões	Escolas Municipais com Pré-escola I	Escolas Municipais com Pré-escola II	Escolas /Extensão com Pré-escola I	Escolas /Extensão com Pré-escola II	Escolas com pré-escola I e II
Anhanduizinho	25	1	26	21	24	0	0	24
Bandeira	10	0	10	10	10	0	0	10
Centro	9	0	9	6	8	0	0	8
Imbirissu	13	0	13	11	11	0	0	11
Lagoa	9	5	14	6	7	3	3	11
Prosa	8	1	9	5	8	1	1	9
Segredo	11	0	11	9	10	0	0	10
Rural	9	5	14	1	2	0	0	2
Total no município	94	12	106	69	80	4	4	85

Fonte: PMCG, 2017e

*Nota: A rede municipal oferta a pré-escola sob a divisão de pré-escola I (4 anos) e pré-escola II (5 anos).

Campo Grande possui 94 escolas municipais e 12 extensões destas escolas, perfazendo um total de 106 estabelecimentos, das quais 85 possuem a pré-escola funcionando e destas 83 são urbanas e 02 são rurais e perfazem um total de 13.555 matrículas da pré-escola em 2016.

A tabela 7 apresenta 85% das escolas municipais oferecem a pré-escola, o que indica que uma das estratégias utilizadas pela gestão municipal para responder à demanda foi a alocação de salas nas escolas municipais, aproximando a realidade da pré-escola ao primeiro ano do ensino fundamental. Cabe questionar, diante desse dado, se os espaços preexistentes nas escolas públicas foram devidamente adequados para a educação infantil.

⁴⁴ O município *locus* da pesquisa está dividido por regiões geográficas apresentado no quadro 7 e no anexo II.

Conforme notícias da mídia local (Anexo V), também foi utilizada a estratégia de locação de imóveis próximos às escolas municipais e transformados em extensão da unidade escolar para atendimento da demanda da pré-escola, o que implica em readaptação de espaços já existentes, e estratégias emergenciais para resolução das demandas, que pode ser identificado nos dados da tabela 7, em que das 12 extensões das escolas municipais quatro atendem pré-escola I e II.

Nessa perspectiva, a tabela 8 apresenta a relação entre as regiões urbanas e os CEINFs municipais que ofertaram a pré-escola em 2016.

Tabela 8: Relação entre regiões urbanas, CEINFs de Campo Grande/MS e a oferta da Pré-Escola em setembro de 2016

Região Urbana	Quantidade de Bairros	Quantidade CEINFs na região urbana	Quantidade de CEINFs que oferecem a modalidade Pré I*	Quantidade de CEINFs que oferecem a modalidade Pré II*
Anhanduizinho	14	29	18	0
Bandeira	11	19	15	0
Centro	13	2	2	1
Imbirussu	12	13	9	1
Lagoa	11	14	12	0
Prosa	11	6	6	0
Segredo	7	16	12	0
Rural	-	-	-	-
Total	79	99	74	2

Fonte: PLANURB, 2017; *PMCG, 2017d

Conforme os dados da tabela 8 a distribuição entre os bairros e CEINFs municipais se apresenta: a região do Anhanduizinho possui o maior número de bairros e CEINFs, com 14 bairros, e comporta 29 CEINFs; a região do Bandeiras é formada por 11 bairros e 19 CEINFs, se apresentando como a segunda maior em concentração de unidades; a região Centro é constituída por 13 bairros e 2 CEINFs, sendo a menor em agrupamento de unidades; a região do Imbirussu é composta de 12 bairros e 13 CEINFs; a região do Lagoa de 11 bairros e 14 CEINFs; a região do Prosa de 11 bairros e 6 CEINFs; e por fim a região do Segredo é composta por 7 bairros e 16 CEINFs, sendo a região que apresenta maior concentração de CEINFs por bairro. A região rural não possui Centro de Educação Infantil e a pré-escola é ofertada nas escolas municipais da região.

Nessa perspectiva, a tabela 9 apresenta o panorama dos CEINFs municipais que ofertaram a pré-escola em 2016.

Tabela 9: CEINFs que ofertam a Pré-Escola em Campo Grande/MS em setembro de 2016 – referente às matrículas para o ano de 2017

Região	CEINFs municipais	CEINFs com pré-escola I	CEINFs com pré-escola II
Anhanduizinho	29	18	0
Bandeira	19	15	0
Centro	2	2	1
Imbirissu	13	9	1
Lagoa	14	12	0
Prosa	6	6	0
Segredo	16	12	0
Total do Município	99	74	2

Fonte: PMCG, 2017d

É possível identificar que, dos 99 CEINFs municipais, 74 ofertaram a pré-escola I em 2016, entretanto, a pré-escola II⁴⁵, em sua maioria, ficou realocada nas dependências das escolas municipais de EF, uma vez que apenas dois CEINFs ofertaram a pré-escola II e 85 escolas ofereceram a pré-escola II, conforme tabela 7.

O oferecimento da pré-escola II na região do Imbirussu⁴⁶, podemos destacar que as escolas municipais de EF nos bairros do núcleo industrial não conseguiram absorver o atendimento às crianças da pré-escola II, e neste sentido a estratégia é o atendimento da pré-escola II no CEINF da região.

A fim de termos uma visão geral de todos os estabelecimentos que atendem a pré-escola no município de Campo Grande, a tabela 10 demonstra o quantitativo de estabelecimentos que atenderam a pré-escola de 2010 a 2016.

Tabela 10: Número de Estabelecimentos na Pré-Escola - Ensino Regular e/ou Especial, por Dependência Administrativa 2010 a 2016

Ano	Pré-Escola				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
2010	279	-	2	150	127
2011	252	-	2	132	118
2012	244	-	2	133	109
2013	242	-	2	131	109
2014	247	-	2	134	111
2015	255	-	3	141	111
2016	274	-	2	160	112

Fonte: INEP – Sinopse estatística da Educação Básica 2010 a 2016

⁴⁵ Pré-Escola I – atendimento às crianças de 4 anos; Pré-Escola II – atendimento às crianças de 5 anos.

⁴⁶ Ver mapa no anexo I.

Na relação entre 2010 e 2016, observa-se uma diminuição de três estabelecimentos em todo o atendimento do município. Já na rede municipal, houve o aumento de 10 unidades. É importante ressaltar que embora a rede privada de atendimento tenha um número expressivo de estabelecimentos a rede pública supera em quantidade a rede privada.

Conforme cruzamentos com os dados anteriores, dos 160 estabelecimentos que ofertaram a pré-escola em 2016, na rede municipal, 85 eram escolas municipais e 75 eram CEINFs. Com esses dados, identificamos que a rede municipal possui mais escolas municipais ofertando a pré-escola do que nas estruturas dos CEINFs.

A partir do levantamento dos dados dos estabelecimentos municipais, podemos identificar o quantitativo de alunos matriculados que são alocados nesses estabelecimentos. Na tabela 11, apresentamos a distribuição das matrículas na educação infantil, creche e pré-escola em 2016.

Tabela 11: Matrículas na Educação Infantil - Ensino Regular e/ou Especial, por Dependência Administrativa – 2016

Dependência	Educação Infantil	
	Creche	Pré-escola
Estadual	267	161
Municipal	11.522	13.555
Privada	6.064	5.488
Federal	-	-
TOTAL	17.853	19.204

Fonte: INEP – Sinopse Estatística da Educação Básica 2016.

O município de Campo Grande apresentou um atendimento de 37.057 crianças na educação infantil em 2016, a pré-escola corresponde à maior porcentagem desse atendimento, com 51,82%. Identificamos, também, que a rede privada atende mais crianças na etapa da creche (6.064 matrículas) do que na pré-escola (5.488 matrículas), enquanto que a rede municipal atende mais crianças na pré-escola (13.555 matrículas) do que na creche (11.522 matrículas).

Na tabela 12, veremos o número de matrículas na pré-escola, por esfera administrativa, de 2009 a 2016, tendo em vista a escolaridade obrigatória dos 4 a 5 anos.

Tabela 12: Matrículas na Pré-Escola - Ensino Regular e/ou Especial, por Dependência Administrativa – 2009 a 2016

Ano	Pré-Escola				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
2009*	11.632	-	117	7.078	4.437
2010	12.185	-	132	7.275	4.778
2011	12.127	-	122	7.317	4.688
2012	15.681	-	120	10.695	4.866
2013	17.559	-	129	12.506	4.924
2014	17.310	-	147	11.591	5.572
2015	18.299	-	163	12.444	5.692
2016	19.204	-	161	13.555	5.488

Fonte: INEP – Sinopse Estatística da Educação Básica 2010 a 2016

* INEP – Educacenso. Disponível em: <http://matricula.educacenso.inep.gov.br/>. Acesso em 9 mar. 2017

Em 2009, ano em que a pré-escola se tornou obrigatória, a rede municipal ofertou 7.078 matrículas, enquanto que a rede privada de ensino ofertou 4.437 matrículas. No período de 2009 a 2016, o crescimento da pré-escola no município em questão foi de 7.572 matrículas, o que equivale a um crescimento total de 39, 42%. Verificamos que na rede estadual de ensino o aumento foi de 44 matrículas, a rede municipal exibiu uma elevação de 6.477 matrículas, e a rede privada foi responsável pelo acréscimo de 1.051.

Conforme a tabela 12, do total de demanda atendida em 2016, 19.204 matrículas, a rede municipal atendeu 70,58% da população na faixa etária da pré-escola, a rede estadual 0,83%, enquanto a rede privada acolheu 28,77% dessa demanda. No ano de 2013, a rede municipal teve uma queda de 915 matrículas e é possível observar que a rede privada absorveu parte desta demanda, perfazendo um número de 648 matrículas. Tal queda da rede municipal só foi superada totalmente em 2016.

A tabela 13 demonstra o quantitativo de matrículas na pré-escola em tempo integral e tempo parcial.

Tabela 13: Número de Matrículas na Pré-Escola em Tempo Integral e Parcial - Ensino Regular e/ou Especial, por Dependência Administrativa⁴⁷ 2010 a 2016

Ano	Tempo Integral e Parcial/Dependência Administrativa										
		Tempo Integral ¹					Tempo Parcial ²				
		Total	Fed.	Est.	Mun.	Priv.	Total	Fed.	Est.	Mun.	Priv.
2010	12.185	3.595	-	89	2.950	556	8.590	-	43	4.325	4.222
2011	12.127	2.933	-	98	2.421	414	9.194	-	24	4.896	4.274
2012	15.681	2.932	-	108	2.469	355	12.749	-	12	8.226	4.511
2013	17.559	2.597	-	113	2.141	343	14.962	-	16	10.365	4.581
2014	17.310	2.646	-	127	2.089	430	14.664	-	20	9.502	5.142
2015	18.299	3.105	-	132	2.378	595	15.194	-	31	10.066	5.097
2016	19.204	3.232	-	95	2.483	654	15.972	-	66	11.072	4.834

Fonte: INEP – Sinopse Estatística da Educação Básica 2010 a 2016

As diretrizes para a EI priorizam o atendimento integral, entretanto, no período de 2010 a 2016, a rede municipal diminuiu 467 matrículas em período integral, e aumentou 6.747 matrículas em período parcial, o que corresponde a quase o total de elevação de matrículas no município entre 2009 a 2016.

Na identificação das estratégias que o município utilizou para ofertar a pré-escola, podemos destacar a matrícula em período parcial, o que permite duplicar a capacidade de atendimento com a estrutura já existente em períodos diferentes – matutino e vespertino.

Nesse sentido, Aquino (2015, p. 161) analisa que oferta de vagas pelas redes públicas municipais brasileiras tem desprezado os princípios de educação integral, seja pela redução da jornada como estratégia de ampliação de vagas (instituições de horário integral passam a funcionar em dois turnos, duplicando as matrículas), seja pela redução de vagas para as turmas de creche.

Em relação ao quantitativo de docentes atendendo a pré-escola no município, a tabela 14 apresenta esses números por dependência administrativa.

⁴⁷ 1 - Considera-se tempo integral os alunos que estão em turmas com 7 ou mais horas de duração e os que estão em turmas com carga horária menor, mas que somada com o tempo de atividade complementar atinja as 7 horas ou mais; 2 - Considera-se tempo parcial os alunos que estão em turmas com menos de 7 horas de duração.

Tabela 14: Número de Docentes na Pré-Escola - Ensino Regular e/ou Especial, por Dependência Administrativa 2010 a 2016

Etapa de Ensino/Dependência Administrativa					
	Pré-escola*				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
2010	1.013	-	22	628	368
2011	882	-	21	501	364
2012	1.075	-	22	692	370
2013	1.271	-	21	886	374
2014	1.345	-	23	944	386
2015	1.429	-	28	1.011	395
2016	1.544	-	28	1.117	404

Fonte: INEP – Sinopse Estatística da Educação Básica 2010 a 2016

* Os docentes são contados somente uma vez em cada Etapa de Ensino/dependência administrativa, independente de atuarem em mais de uma delas

* Inclui os docentes que atuam em turmas unificadas de Ensino Regular e/ou Especial.

Tomando como base a quantidade de alunos matriculados na rede municipal em 2016 (13.555 crianças) e a quantidade de docentes na pré-escola no mesmo ano (1.117 docentes), obtivemos uma média de 12 crianças por sala de pré-escola. Logo, a rede municipal está observando os parâmetros de 20 crianças⁴⁸, com 4 anos, por professor para o atendimento desta demanda, contudo, para atendimento de todas as crianças na pré-escola até o ano de 2016, precisariam ser criadas 358 salas (MOTA & FERREIRA, 2015, p. 25).

Sobre a formação do profissional que atua na educação infantil do município, a tabela 15 demonstra o panorama da formação docente no período de 2010 a 2016:

⁴⁸ Conforme Deliberação CME/CG/MS n. 1.903, de 6 de abril de 2016, publicado no diário oficial de Campo Grande – MS, no dia 14 de junho de 2016 define o número de crianças por professor na educação infantil, no art. 10, incisos III e IV: “III - um professor para até 20 (vinte) crianças de 4 (quatro) anos; IV - um professor para até 25 (vinte e cinco) crianças de 5 (cinco) anos” (CAMPO GRANDE, 2016).

Tabela 15: Número de Docentes na Pré-Escola - Ensino Regular e/ou Especial por Escolaridade 2010 a 2016

Ano	Total	Escolaridade/Formação Acadêmica ⁴⁹							
				Ensino Superior					
				Graduação			Pós-Graduação		
2010	1.013	-	159	854	823	31	293	1	1
2011	882	-	149	733	722	11	252	3	1
2012	1.075	-	130	945	930	15	330	5	2
2013	1.271	1	108	1.162	1.146	16	427	4	-
2014	1.345	-	121	1.224	1.200	24	429	7	-
2015	1.429	-	140	1.289	1.265	24	438	9	-
2016	1.544	-	153	1.391	1.375	16	493	4	1

Fonte: INEP – Sinopse Estatística da Educação Básica 2010 a 2016

A predominância da formação acadêmica do corpo docente que atua na pré-escola está em consonância com a proposta de que os docentes tenham o ensino superior, apresentada na LOM de 1990, no art. 179 “A educação infantil deverá contar com profissionais com habilitação específica em nível superior de licenciatura plena⁵⁰”, assim como a estratégia 1.7 do PME (2015) que visa a “garantir que os professores, que atuam na educação infantil, possuam formação superior na área de atuação” (CAMPO GRANDE, 2015). Entretanto ainda há um caminho a ser percorrido no sentido de formação acadêmica para os profissionais que ainda possuem o nível médio, os quais, em 2016, representavam 7,49% do total dos docentes.

A tabela 16 faz um comparativo entre a demanda e a oferta da pré-escola no município em todas as esferas de oferta, bem como apresenta o cálculo da taxa de atendimento educacional desta faixa etária.

⁴⁹ Notas: 1 - No total da graduação, os docentes são contados uma única vez, independente de possuírem mais de um curso de graduação; 2 - Inclui cursos de complementação pedagógica; 3 – Nestes dados estão incluídas toda a rede do município: estadual, municipal e privada.

⁵⁰ Redação dada pela Emenda Municipal n.28 de 14 de julho de 2009.

Tabela 16: Comparativo da demanda, da oferta e taxa de atendimento da Pré-Escola no município de Campo Grande, MS – 2010 a 2016

Ano	População total	População de 4 a 5 anos	População infantil na Pré-escola em 2016		Taxa de Atendimento (%)
2010	786.797a	22.930b	Municipal	7.275	53,13
			Estadual	132	
			Federal	-	
			Particular	4.778	
			Total	12.185 e	
2016	863.982c	24.462d	Municipal	13.555	78,50
			Estadual	161	
			Federal	-	
			Particular	5.488	
			Total	19.204 f	

Fonte: Cruzamento de dados – elaborado pela autora.

Notas: a) PLANURB, 2016; b) IBGE (censo 2010); c) IBGE (2016); d) Estimativa de crianças de 4 e 5 anos em 2016 com base no DATASUS (MOTA & FERREIRA, 2015, p.27); e) INEP (2010); f) INEP (2016).

A EC 59 universaliza e torna obrigatória a inserção das crianças na pré-escola (4 a 5 anos), definindo em seu artigo 6º, o prazo até o ano de 2016 para a inserção de 100% das crianças de quatro a cinco anos na educação infantil. Segundo a análise do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE), a estimativa em 2014 era que o município de Campo Grande precisaria ofertar 7.152 vagas na pré-escola para que todas as crianças nessa faixa etária estivessem na escola (MOTA & FERREIRA, 2015, p. 27). A partir dos dados de matrícula na pré-escola em 2016, apresentado na tabela 12, a expansão da oferta da pré-escola foi insuficiente, uma vez que não conseguiu atender 100% da demanda e teria que dispor de mais 5.258 vagas para atender o total de crianças na faixa etária de 4 a 5 anos. O que se percebe é que houve investimento quantitativo, porém não foi suficiente para atender a demanda existente.

O ingresso das crianças mais cedo no ensino obrigatório atende a uma política de equidade social, em especial no Brasil, em que esse segmento da educação foi marcado pelo descompromisso governamental. Entretanto, essa admissão necessita ser avaliada com cuidado, para não ocorrer uma “inclusão excludente: um maior número de crianças estará dentro da escola, sem que esta esteja pedagógica, financeira e estruturalmente preparada para receber tais alunos” (FLACH, 2009, p. 515).

É importante notar que, apesar da oferta de a pré-escola apresentar um déficit de 5.258 vagas, constavam na lista de espera para este nível de ensino, em novembro de 2016,

somente 468 crianças, que aguardavam serem chamadas para o ano letivo de 2017, conforme tabela 17:

Tabela 17: Lista de espera dos CEINFs em Campo Grande/MS em novembro de 2016

Modalidade	Quantidade
Pré-escolar I	464
Pré-escolar II	4

Fonte: PMCG, 2017b

Conforme Coelho (2012) de forma diferente do que é preconizado para o Ensino Fundamental, em relação à EI “não constam propostas nem estão previstas sanções coercitivas legais para as famílias que não matriculem as crianças a partir dos 4 anos. Assim como a frequência à educação infantil não é pré-requisito para o ensino fundamental” (COELHO, 2012, p. 32).

A partir dos dados apresentados neste segundo capítulo, os principais desafios que se manifestam para a educação infantil no município de Campo Grande é a infraestrutura insuficiente e a limitação de recursos financeiros, bem como a necessidade de atrair para a escola as crianças que ainda estão fora dela. Considerando esse panorama, nos deteremos no capítulo 3 a analisar as estratégias que o referido município utilizou para aumentar o número de matrículas na pré-escola a fim de responder à determinação da EC 59, de 2009.

CAPÍTULO 3 ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA A OFERTA DE VAGAS NA PRÉ-ESCOLA DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE - MS

Este capítulo objetiva identificar e analisar os arranjos institucionais com vistas à garantia da obrigatoriedade e universalização da educação infantil da Rede Municipal Pública de Ensino do município de Campo Grande. A partir da análise dos arranjos institucionais, tratamos a respeito das estratégias de gestão institucionalizadas pelo município, bem como os arranjos associativos e convênios com as entidades sem fins lucrativos para a oferta da pré-escola.

Os dados apresentados no capítulo II demonstram que no município de Campo Grande ocorreram alguns arranjos, adotados pela gestão municipal, para responder à demanda de universalização da pré-escola, como: realocação de espaços ociosos nas escolas de Ensino Fundamental da rede municipal de ensino e aumento expressivo de matrículas em período parcial de atendimento na pré-escola.

No presente capítulo analisaremos além dos elementos no capítulo II, os consórcios públicos com União para captação de recursos, e convênios com organizações público não estatal para o atendimento da educação infantil e especial no município.

3.1 Realocação de espaços ociosos nas Escolas de Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino

A integração da EI ao Sistema Municipal de Ensino iniciou o seu processo em 2007 quando foram municipalizados os Centros de Educação Infantil, entretanto, ainda continuaram com gestão compartilhada entre a SAS e a SEMED, que somente em 2014 passou a ser gerida apenas pela Educação, conforme tratado no segundo capítulo.

Considerando a determinação legal da LDB (1996) em seu art. 89, estabeleceu-se que “as creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de três anos, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao respectivo sistema de ensino” (BRASIL, 1996). A integração das creches e pré-escolas aos sistemas de ensino se estendeu após o período estabelecido pela LDB, o que demonstra a dificuldade do município, *locus* da pesquisa, em

cumprir os instrumentos legais em um período tão curto, pois a determinação da lei só veio a se cumprir após 18 anos.

A Rede Municipal de Educação de Campo Grande, conforme dados da tabela 5⁵¹, compunha-se em 2016 de 94 escolas municipais (85 urbanas e 9 rurais) e 99 CEINFs, divididos em sete regiões urbanas⁵². O atendimento à Educação Infantil é realizado pelos CEINFs, salas de pré-escola em escolas municipais do EF e Centros de Educação Infantil privados e filantrópicos.

Os dados da tabela 6⁵³ apresentam que 73,4% das escolas municipais de EF ofertaram a pré-escola I em suas dependências, bem como 85% ofertaram a pré-escola II. O que se percebe é um número expressivo de escolas municipais, ofertando a pré-escola, e indicando que as estratégias de gestão do município para suprir a demanda foi o aumento de turmas pré-escolares, realocando os espaços já existentes nas escolas municipais de EF, e que conforme a secretária de educação municipal Maria Cecília Amendola “as turmas do Pré foram abertas em salas ‘desocupadas’ por turmas do primeiro ano” (SIMTED, 2013; Anexo V).

Dito isso, é importante destacar que o município também apresentou esta ação como uma estratégia do PME 2015-2025: “1.5.1 ampliar o número de salas nas instituições educativas de rede municipal de ensino que disponham de espaço físico” (CAMPO GRANDE, 2015).

A partir da identificação da estratégia 1.20, do PME (2015-2025) de Campo Grande, a organização da pré-escola oferecida nas unidades das escolas municipais é uma proposta que está se consolidando,

1.20 equipar, gradativamente, em regime de colaboração com a gestão estadual e federal, escolas que atendem a educação infantil com mobiliário, materiais pedagógicos, biblioteca, brinquedoteca, tecnologias educacionais e equipamentos suficientes e adequados para essa faixa etária, a partir da vigência deste PME (CAMPO GRANDE, 2015).

Tal estratégia é identificada em outros municípios brasileiros: “são comuns os casos de municípios em que, dadas as dificuldades de infraestrutura física e as limitações de recursos financeiros, a pré-escola funciona junto com a escola do ensino fundamental” (SENADO NOTÍCIAS, 2015).

⁵¹ Conferir p. 74.

⁵² O município *locus* da pesquisa está dividido por regiões geográficas apresentado no quadro 8 e no anexo II.

⁵³ Conferir p. 74.

Almeida apresenta essa realidade da pré-escola no estado de Goiás.

Outra questão que se apresenta como um desafio na Educação Infantil, e que destacamos em nosso trabalho, consiste na retirada de turmas de pré-escola de instituições que atendem as crianças de 0 a 6 anos para sua inserção em um espaço já ocupado pelo Ensino Fundamental. Com esse formato de pré-escola em escolas com grande incidência na conjuntura atual, outras prerrogativas incidem no contexto da proposta pedagógica da Educação Infantil, como a questão da ‘escolarização’ [...] (ALMEIDA, 2016, p. 52).

Silva (2012) destaca a realidade da cidade de Manaus, em sua pesquisa, quanto à alocação de espaços da rede municipal no atendimento à EI.

Olhando a situação geral do atendimento da Educação Infantil na rede municipal, identificamos que, ainda em 2012, parte significativa do atendimento das crianças na faixa etária da Educação Infantil, é realizado de forma precária em espaços destinados ao Ensino Fundamental e mesmo em anexos [...] (SILVA, 2012, p. 123). [...] Pois das 174 instituições que atendem crianças de 0 a 5 anos da rede municipal, 58,62% são CMEIs e 41,38% são espaços inadequados, que não atendem as exigências legais (SILVA, 2012, p. 144).

Souza (2012, p. 141) sinaliza que “foi possível constatar que a estrutura física das cinco escolas de Ensino Fundamental não apresentam alterações significativas que atendessem às necessidades das turmas de pré-escola”.

Conforme os dados da tabela 9⁵⁴ é possível identificar que dos 99 CEINFs municipais, 74 oferecem a pré-escola I, e a pré-escola II somente dois CEINFs ofertam. Identificamos, então, que a pré-escola II (para as crianças de 5 anos) ficou, em sua maioria, realocada nos espaços das escolas municipais de EF.

Sobre esse aspecto Almeida (2016, p. 52) argumenta:

A inserção da pré-escola em escolas de Ensino Fundamental facilita a proximidade com as práticas pedagógicas escolarizantes, podem reincidir na defesa da alfabetização, na afirmação da educação compensatória que fez parte das práticas pré-escolares no Brasil, especialmente, a partir de 1964, com as políticas públicas educacionais no governo militar.

⁵⁴ Conferir p. 77.

Nesta perspectiva, Rosemberg (2014) apresenta uma pesquisa que denota algumas questões advindas da proposta de obrigatoriedade da pré-escola:

Por outro lado, pesquisa realizada junto a 30 especialistas brasileiros por ocasião da votação da EC 59/09 (ROSEMBERG, 2009/2012) mostrou, dentre as respostas de uma maioria contrária à instituição da obrigatoriedade do ensino pré-escolar, uma preocupação com: a ‘cisão’ entre creche e pré-escola quanto a recursos, extensão e qualidade da oferta; aumento do número de crianças por turma; redução do atendimento em tempo integral; estagnação ou redução do nível de formação de docentes; ‘primarização’ da pré-escola⁵⁵; ingresso precoce em etapas de ensino posteriores às previstas por lei para a idade (ROSEMBERG, 2014, p. 7).

Froner (2014, p. 76), em suas experiências enquanto pesquisadora e educadora, verifica que há uma forte influência do Ensino Fundamental na pré-escola, argumenta ainda que “estudiosos apontam para uma “escolificação” ou “primarização” da Educação Infantil. Não se pode deixar que essa etapa seja roubada pelo Ensino Fundamental”.

Já Feliponi (2013, p. 105), conclui em sua pesquisa que “a obrigatoriedade escolar a partir dos 04 anos tende a colaborar para o exercício precoce do ‘ofício de aluno’”. E Fernandes (2014), ao analisar a pré-escola em um município do Rio Grande do Sul, tece considerações a respeito da concepção da pré-escola como preparação para o EF.

Parece haver entendimento literal de que, na pré-escola, apesar de seu nome somente identifica-la como etapa anterior à escola, o que ocorre é a legitimação de uma pré-escolarização, ou seja, ações pedagógicas que possuem sua ênfase em situações de preparação para a aprendizagem de leitura e escrita, como também de matemática e conhecimentos escolares pertencentes ao currículo do Ensino Fundamental. As referidas propostas são baseadas em atividades estéreis, sem significado para as crianças e relacionadas a um treino visomotor, não com a intenção de ampliar as relações sociais, culturais e cognitivas. Estes conhecimentos, principalmente o da linguagem escrita, aparecem como o grande foco da escolarização, apostando nesta preparação para que ocorra o sucesso escolar das crianças nas etapas seguintes (FERNANDES, 2014, p. 211).

Dentro desse quadro, Froner identificou em sua pesquisa no município de Frederico Westphalen, RS, que as turmas de Educação Infantil são oferecidas em escolas de Ensino Fundamental como estratégia de oferta de mais vagas e “segundo alguns sujeitos da pesquisa,

⁵⁵ “Primarização” consiste na aproximação, em português, ao termo *schoolification*, indicando a adoção na educação infantil de práticas pedagógicas mais usuais a partir do ensino fundamental. (ROSEMBERG, 2014, p.7).

enquanto o Ensino Fundamental parece ter prioridade no uso dos espaços, a Educação Infantil tenta encontrar o seu lugar” (FRONER, 2014, p. 66). Acrescenta ainda que o espaço externo (pátio) precisa ser dividido entre a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, entretanto, “é necessário ter uma estrutura para isso. Essa tem sido a principal reivindicação da Educação Infantil: estrutura física adequada” (FRONER, 2014, p. 67).

Froner (2014, p. 68) entende como de suma importância a infraestrutura adequada para o atendimento da pré-escola.

A pesquisadora dessa investigação, enquanto educadora da faixa etária dos 4 e 5 anos, acredita que a infraestrutura e os recursos materiais são indicadores importantes para a realização de um trabalho de qualidade. As instalações, o prédio, o tamanho da sala de aula, o espaço externo da escola, os equipamentos, brinquedos disponíveis, número de alunos por turma, a disponibilidade de uma monitora, quando necessário, todos esses aspectos fazem muita diferença para quem está atuando em sala de aula.

Nos resultados da sua pesquisa Froner expõe que a ampliação da oferta da pré-escola, se deu sob a opção por adaptar espaços sem condições adequadas para o trabalho de qualidade com as crianças e sem atender às definições legais das especificidades da Educação Infantil. “A precariedade do espaço físico é um grande empecilho para a realização de um trabalho eficaz segundo alguns educadores questionados” (FRONER, 2014, p. 83).

Flores e Albuquerque (2016, p. 89) também contribuem com esta discussão apresentando que “dentre os dados levantados, destacamos a criação de novas turmas em salas de aula ociosas em escolas que antes atendiam exclusivamente o ensino fundamental, ocupadas sem as devidas adaptações”.

No que diz respeito a Campo Grande, em relação à readequação de espaços, outro aspecto a ser considerado é a abertura e utilização das ditas extensões para as escolas municipais. A deliberação do Conselho Municipal de Educação nº 1.903 autoriza em seu art. 18, § 1º, que em caráter excepcional, a instituição de ensino pública poderá oferecer a educação infantil em extensão, e no § 2º Cada extensão deve possuir dependências suficientes, acessíveis e adequadas, com recursos pedagógicos e tecnológicos necessários para o processo de ensino e de aprendizagem (CAMPO GRANDE, 2016).

A tabela 7⁵⁶ evidencia que das 94 escolas municipais, 12 possuem extensões autorizadas para o atendimento à EI, e percebemos que esta ação é também uma forma de realocação de espaços, pois essas extensões muitas vezes são estruturas inadequadas para o atendimento do processo ensino aprendizagem da educação infantil.

Almeida (2016), em estudo realizado a respeito da infraestrutura que atende a pré-escola em Goiás, afirma que:

As crianças são atendidas em turmas de pré-escola nas escolas sem as devidas condições materiais, estruturais necessárias, como: mobiliários adequados, materiais pedagógicos, ambientes e espaços planejados. Nas turmas de pré-escola as crianças em grande parte do tempo, ficam “aprimionadas” em suas salas, cujos mobiliários são incompatíveis com seus tamanhos. Esta configuração do espaço físico que a pré-escola na escola é constituída segue um modelo tradicional (ALMEIDA, 2016, p. 131).

Podemos considerar que a estrutura adequada para o atendimento à educação infantil é um fator de significativa importância no atendimento às crianças, pois caso isso não ocorra “[...] a oferta nas escolas de ensino fundamental torna-se limitadora e não cumpre com as demais exigências para atender crianças de 0 a 5 anos de idade” (POSSEBON, 2016, p. 74).

Sob esse viés corrobora as questões expressas por Souza (2012, p. 101) em sua pesquisa realizada em Goiânia.

A falta de condições objetivas para materialização das políticas envolve arranjos nem sempre positivos. O que estamos querendo dizer é que os arranjos efetuados para o cumprimento das políticas, podem levar, no caso da Educação Infantil, à escolarização dessa etapa, por questões que envolvem principalmente a formação dos professores, espaços inadequados dentro das escolas de Ensino Fundamental, recursos e materiais insuficientes (SOUZA, 2012, p. 101).

Ao analisar a realidade da pré-escola no município de Campo Grande percebemos uma inversão do que é previsto na documentação legal: primeiro se realoca espaços ociosos nas escolas de EF e depois organizam as estruturas dos CEINFs para ofertar a pré-escola nas unidades de EI. Sobre esse aspecto podemos observar em notícia na mídia local, em novembro de 2015, que a Secretária de Educação Municipal relata a intenção de conseguir colocar uma

⁵⁶ Conferir p. 75.

sala de pré-escola em cada uma das creches municipais, entretanto, justifica a falta de estrutura dos CEINFs para tal ação e afirma que, para 2016, alguns CEINFs ofertarão a pré-escola (CAMPO GRANDE NEWS, 2016).

Almeida (2016, p. 68) complementa essa realidade, apresentando que a partir da pesquisa que realizou pôde perceber que o previsto em leis e documentos nem sempre é efetivado, e a análise da pré-escola e suas problemáticas se dá por esta etapa de ensino estar “ocupando um espaço que não é exclusivo da Educação Infantil”.

Os dados da presente pesquisa demonstram que as ações efetivadas para o aumento da oferta da pré-escola, no município de Campo Grande, MS, apontam na direção de práticas de contenção de gastos e otimização de recursos (materiais e humanos) existentes, através da realocação de espaços ociosos e intensificação do trabalho dos profissionais da educação (gestores e técnicos) nas escolas de EF. Além do que sinaliza um movimento de aproximação da pré-escola com o Ensino Fundamental e suas dinâmicas.

Nesse sentido, Souza (2012, p. 125) analisa:

[...] abrir turmas de pré-escola em Escolas de Ensino Fundamental tornou-se uma possibilidade, dentro da lógica economicista⁵⁷, de cumprimento das disposições constitucionais pelos municípios, o que reforça as políticas internacionais, que têm sugerido, desde a década de 80, que a criança menor de quatro anos seja atendida pela própria família, contando com programas assistenciais.

Considerando toda defasagem no atendimento da pré-escola no município em tela, conforme tabela 16,⁵⁸ a falta de vagas leva muitas famílias a se organizarem a partir dos arranjos familiares, de vizinhança, ou ainda com mulheres que cuidam de crianças no período que os pais trabalham, as populares mães crecheiras.

As estratégias apresentadas nesse item podem ser analisadas em continuidade das análises realizadas por Rosa (1999), destacadas no primeiro e segundo capítulo, em que foram feitos rearranjos, no município de Campo Grande, para adequar as exigências de implementação

⁵⁷ “Nas últimas décadas, no marco das reformas educacionais que buscaram principalmente a reconfiguração da gestão pública, através de mudanças das competências e responsabilidades do Estado, do mercado e da instituição escolar na educação, a economia tornou-se uma disciplina invocada também para análise da eficiência das políticas educacionais. Entenda-se aqui por eficiência a capacidade de obter melhor relação custo-benefício, em termos de rendimento e dispêndio. O enfoque economicista da educação, com o registro de experiências bem sucedidas e de resultados mensuráveis, tornaram-se, nos últimos 30 anos, os conhecimentos privilegiados na definição de políticas” (KRAWCZK, 2014, p. 14-15).

⁵⁸ Conferir p. 83.

da pré-escola, em continuidade ao que se verificou na década de 1980 vem se identificando nos dias atuais, ampliação do atendimento sob a proposta de maior produtividade com menor custo.

3.2 Atendimento da Pré-Escola em período parcial na Rede Municipal de Educação de Campo Grande – MS

Os princípios da educação integral da criança, no formato de período integral, permeiam as discussões acerca do atendimento na educação infantil. Nos documentos nacionais a respeito da EI não existe nenhuma normativa que determine atender a criança em período integral. No PNE 2001-2011, na meta 18, estabelecia o progressivo atendimento em período integral para creche e pré-escola, entretanto isso não ocorreu.

Em relação ao atendimento em tempo integral na EI a estratégia 1.17 do PNE (2014-2024) prevê “estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil” (BRASIL, 2014). Entretanto, o acesso em tempo integral não tem sido uma realidade na EI brasileira.

E o PME (2015-2025) confirma a proposta de atendimento integral na Educação infantil na estratégia 1.16, que visa a assegurar o atendimento em tempo integral para as crianças de 0 a 3 anos, e propõe, na estratégia 1.16.1, o atendimento integral às crianças de 4 a 5 anos de forma progressiva, sendo, 30% até 2018, 40% até 2021 e 100% até 2024 (CAMPO GRANDE, 2015).

Contudo, não é o que identificamos na tabela 13⁵⁹, pois de 2015 para 2016 o aumento da oferta em tempo integral foi de 105 matrículas, enquanto que em período parcial foi 1.006 crianças matriculadas.

Conforme reportagem no site do Senado Notícias, a respeito da adesão à jornada parcial “as prefeituras têm alegado dificuldades relativas à crise econômica e à oferta de escolas em tempo integral e, então, elas levantam a possibilidade de fazer essa oferta inicialmente em período parcial” [...] (SENADO NOTÍCIAS, 2015). O que ocorre é que uma estratégia inicial vai se consolidando e a oferta parcial passa a se estruturar no atendimento, assim “vai se

⁵⁹ Conferir p. 80.

mantendo uma lógica vigente de somente atender às demandas estatísticas” (ALMEIDA, 2016, p. 55).

Aquino (2015, p. 171) também questiona a Política de Educação Infantil em Tempo Integral, uma vez que a realidade brasileira tem apresentado a contaminação da educação infantil pelo ensino fundamental, intensificação do modelo escolar de currículo disciplinar, com espaços escassos para brincadeiras, vivências e expressão das crianças.

Conforme Aquino (2015), o processo de institucionalização da educação das crianças pequenas no âmbito das políticas públicas tem representado uma intensificação da regulação das práticas realizadas nessa etapa da educação, o que tem produzido um contrassenso: “por um lado, a imposição/obrigatoriedade de oferta [...] tem provocado uma expansão, mas, por outro lado, essa expansão tem resultado em restrição – como a redução do tempo de oferta, das práticas de brincar [...]” (AQUINO, 2015, p. 172).

Nesse sentido, Flach (2009, p. 516) destaca que “é preciso entender a educação como direito de cidadania, ou seja, não basta antecipar o acesso à escola, é preciso ampliar as condições materiais da sociedade para a fruição de seus direitos e deveres”.

No caso de Campo Grande, MS os dados da tabela 13⁶⁰ revelam que há um movimento em direção à oferta da pré-escola em período parcial de atendimento, com vistas a atender mais alunos com a mesma infraestrutura e recursos humanos, que por sua vez denota o aumento da produtividade sem elevação dos custos, em detrimento de investimentos e valores públicos que visam a qualidade da educação. “O poder público institui a pré-escola em escola de Ensino Fundamental, priorizando a redução de gastos. Uma configuração no atendimento às crianças em um período reduzido” [...] (ALMEIDA, 2016, p. 20).

Considerando a pesquisa realizada em Goiás, Almeida detalha que.

É fato que as pré-escolas inseridas em escolas de Ensino Fundamental propiciam a redução de gastos, pois se reduz o atendimento em meio período, duplicando a quantidade de crianças atendidas. Ademais, oferecem apenas uma refeição (merenda) por criança, diferentemente de uma criança que é atendida em período integral em uma instituição de Educação Infantil, na qual aquela recebe várias refeições diárias durante os turnos de sua permanência – tendo ainda direito a banho, entre outros. Para a política econômica hegemônica e vigente em nossa sociedade a educação em tempo integral se torna um privilégio de alto custo; e, com essa lógica do capital, a opção de

⁶⁰ Conferir p. 80.

estar na instituição em tempo integral à custa do Estado deve ser algo extinto, uma vez que acarreta em muitos gastos (ALMEIDA, 2016, p. 71).

Henriques (2015), em pesquisa realizada no município de São Carlos, SP, discute a realidade do atendimento pré-escolar com predominância em período parcial.

[...] A referida rede disponibiliza 2.418 matrículas no turno da manhã, 2.978 matrículas no turno da tarde e 2.700 matrículas no período integral. Percentualmente, as fases que abrangem as idades de creche (fases 1, 2, 3 e 4) são as que apresentam um maior percentual de atendimento em turno integral, enquanto a pré-escola (fases 5 e 6) apresenta maior quantidade de crianças matriculadas (4.074) e conta com o atendimento em período integral em torno de 20% das matrículas nesta fase (HENRIQUES, 2015, p. 36).

Fernandes (2014, p. 88), em pesquisa realizada num município do Rio Grande do Sul, também constatou que o atendimento em pré-escolas de forma parcial é superior ao período integral “cenário que nos auxilia a pensar sobre a realidade de atendimento no município, principalmente, a municipal, rede em que foi realizada esta pesquisa”.

Flores e Albuquerque (2016, p. 89) apresentam que dos dados levantados na pesquisa, passam a destacar “a redução do atendimento em tempo integral para as turmas de crianças de quatro e cinco anos, cerceando o direito das famílias ao atendimento gratuito em creches e pré-escolas garantido constitucionalmente” [...].

Almeida analisa que a perda do atendimento em tempo integral vai descaracterizando a Educação Infantil e “em muitos contextos se apresenta como cópia de outras etapas da Educação, com alta incidência especialmente na configuração da pré-escola” (ALMEIDA, 2016, p. 53).

Souza, que realiza sua pesquisa em Goiânia, apresenta nas suas discussões que,

[...] para atender às políticas educacionais de obrigatoriedade de matrícula das crianças a partir dos quatro anos de idade, está prevalecendo a lógica economicista de abrir turmas de pré-escola em escolas de Ensino Fundamental em regime parcial com aproveitamento das professoras que já atuavam nas escolas (SOUZA, 2012, p. 180).

Nessa perspectiva opera o que Flach (2009) chama de inclusão excludente, ou seja, um maior número de crianças está dentro da escola, e ao mesmo tempo há uma redução do tempo de atendimento e de atividades pedagógicas.

No que se refere a Campo Grande, identificamos que o oferecimento da pré-escola em período parcial em escolas de EF são adaptações e rearranjos que a gestão se utiliza para efetivar o cumprimento do marco regulatório da obrigatoriedade escolar sob a perspectiva de maior oferta e menor custo na lógica economicista⁶¹. E, assim, a pré-escola vem perdendo cada vez mais o seu espaço em instituições próprias de EI.

3.3 Consórcio Público com a União no Município de Campo Grande – MS

Dentro da organização federativa brasileira, expressa na CF 1988, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios detêm autonomia política, administrativa e econômica. Assim, as relações federativas são pautadas pelo princípio de autonomia e de compartilhamento decisório, sendo assim, as relações são mais contratuais do que hierárquicas. Portanto, para implementação de políticas de alcance nacional se faz necessário a negociação entre os entes federativos, principalmente na área educacional em que o regime de colaboração (art. 211) supõe interdependência entre os níveis de governo. Para Abrucio (2010, p. 42), “A opção pelo federalismo significa, em grande medida, uma complexificação tanto do processo decisório como de sua legitimação, uma vez que cresce o número de atores e de arenas capazes de definir os rumos da ação coletiva”.

Em estudo realizado por Abrucio e Sano (2013), a respeito dos tipos de arranjos associativos na federação brasileira, os autores realçam o crescimento do papel da União na indução de consórcios com os governos locais, fortalecendo a colaboração intergovernamental vertical na federação (Governo Federal e municípios). Nas palavras dos autores, os dados levantados pela referida pesquisa ressaltam quatro aspectos da colaboração na federativa pós CF 1988:

[...] A primeira é o crescimento do Governo Federal no processo de consorciamento, o que mostra que os instrumentos de colaboração intergovernamental entraram na agenda do Governo Lula – e é provável que fiquem para o próximo governo como um regime de políticas públicas. Ainda no que se refere à ampliação do papel da União, um segundo fato chama a atenção, que é a vinculação de muitas dessas ações a programas ou políticas

⁶¹ Fundamentada na teoria do capital humano (1950) e na atualidade sob a roupagem da empregabilidade a visão economicista estabelece a relação de causalidade entre educação, desenvolvimento econômico e mobilidade social. Nas políticas públicas esta lógica se materializa na busca da melhor relação custo-benefício baseada nos conceitos de eficiência e eficácia. Eficiência entendida como busca por otimização de recursos e eficácia como melhores resultados (KRAWCZK, 2014).

públicas específicas. Aqui, entra a hipótese, já exposta, da importância do desenho institucional das políticas sobre a colaboração intergovernamental. Um terceiro aspecto interessante é a baixa participação dos estados como participantes dos consórcios. No entanto, é preciso considerar que, diferentemente da década passada, os governos estaduais estão aumentando seu peso na articulação de parcerias entre municípios ou induzindo essas iniciativas. Por fim, ainda é destacado o número de consórcios intermunicipais, que como veremos a seguir, tratam de uma variedade de temas e vêm se tornando cada vez mais importantes na produção das políticas públicas do estado brasileiro. O fato é que a descentralização com base no municipalismo não se perde com o consorciamento; o que ocorre é que ela se torna mais entrelaçada horizontalmente e verticalmente, tornando-se menos centrífuga e ficando mais coordenada e cooperativa (ABRUCCIO & SANO, 2013, p. 101-102).

Os consórcios públicos⁶² sob o ponto de vista jurídico e etimológico, significam a união ou a associação de dois ou mais entes da mesma natureza. (ABRUCCIO; SANO, 2013, p. 98). Para Strelec e Costa (2016, p. 49-50),

Os consórcios públicos podem ser definidos como um instrumento de cooperação federativa, que, constituído exclusivamente entre os entes federativos (municípios, estados e União) adquire uma personalidade jurídica de direito público, permitindo sua atuação nos mais diversos setores de políticas públicas, inclusive na execução de serviços públicos [...].

Na divisão constitucional das competências federativas na área educacional, o município ficou responsável pela oferta exclusivamente da Educação Infantil. O processo de municipalização da EI, intensificado a partir da década de 1990 e aprofundado com a EC 59/2009, impôs aos municípios uma expressiva demanda de oferta educacional deste etapa de ensino.

Para que o município possa atender a demanda educacional que a ele recai (EI e EF), além da arrecadação própria municipal e dos fundos de financiamento nacional, recorre a consórcios públicos com a União, que se configuram em programas e projetos induzidos pela União, a exemplo do Proinfância.

É importante lembrar que a EI tem sido contemplada em políticas nacionais por meio de diversas ações e programas do Ministério da Educação. Nesse aspecto o município de Campo Grande aderiu a políticas e programas que abarcam a pré-escola, mas no caso específico

⁶² A Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005 regulamenta os consórcios e se constituiu um marco para a colaboração intergovernamental e as formas de consorciamento no Brasil (BRASIL, 2005b).

da presente pesquisa, daremos tratamento ao Proinfância, uma vez que a ação deste programa interfere diretamente na ampliação da oferta da pré-escola.

O Proinfância, criado pela Resolução nº6, de 24 de abril de 2007, foi uma importante iniciativa de colaboração entre os entes federados, no âmbito da Política Nacional de Educação Infantil, pois proporcionou a melhoria da infraestrutura da rede física escolar, contribuindo para a expansão das matrículas na creche e na pré-escola e o fortalecimento das políticas municipais para a Educação Infantil (BRASIL, 2007).

O município interessado em ser contemplado com o Proinfância precisava aderir ao PDE, ao PAR, e informar eletronicamente os documentos pertinentes pelo Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), bem como celebrar convênio com a União para recebimento da assistência técnica e financeira.

Quando o Proinfância passou a fazer parte da segunda versão do PAC, “os convênios entre as prefeituras e o programa foram abolidos e os recursos passaram a ser destinados às prefeituras por meio de transferência obrigatória, mediante assinatura de termo de ações” (PIRES, 2017, p. 48). Essa mudança proporcionou a flexibilização do programa e buscou acelerar a oferta da educação infantil.

O PNE (2014-2024) também contemplou uma estratégia (1.5) que corroborasse com a manutenção e ampliação do programa nacional de construção e reestruturação de escolas, em regime de colaboração com vistas à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil (BRASIL, 2014).

Já o município de Campo Grande, no PME (2015-2025), trata da infraestrutura na estratégia 1.5.2, contudo, não menciona o Proinfância e propõe construir unidades educacionais de educação infantil na rede pública municipal, considerando a demanda, os parâmetros nacionais de qualidade, os parâmetros básicos de infraestrutura e os critérios de acessibilidade (CAMPO GRANDE, 2015).

Em 2012 o PAC, vinculado aos programas educacionais, passou a conciliar o desenvolvimento econômico e social. Em relação à educação, consta a construção de centros de educação infantil (Proinfância), quadras esportivas escolares cobertas e cobertura de quadras escolares no âmbito do PAC 2 (BRASIL, 2012).

O Proinfância se constitui na articulação dos entes federados com vistas à ampliação da oferta de matrículas na educação infantil, o que tem representado um marco na Política Nacional de Educação Infantil, pois tem colocado essa etapa de ensino na ordem de

prioridades dos municípios e, assim, o MEC investe, de forma inédita, na educação infantil, “destinando a essa etapa educacional maior volume de recursos do que o investido em outras etapas da educação básica [...] uma vez que muitas crianças estão fora das instituições escolares por falta de espaço físico (PIRES, 2017, p. 92).

No município em tela, até 2015, estavam cadastrados 38 obras⁶³ de construção de creches e pré-escolas, sendo: oito concluídas (4 Pré-PAC/ 8 PAC II), 12 em obras, 11 paralisadas e três com ação preparatória para início das obras. A partir dessa realidade, é possível identificar que as obras do Proinfância, não sem problemas, contribuíram para o acesso à educação infantil, entretanto, não se constituiu na principal estratégia de ampliação da oferta da EI, uma vez que do total de obras iniciadas apenas 22,8% foram concluídas até 2015.

Sobre este aspecto Pires (2017) apresenta os dados de sua pesquisa em relação ao andamento das construções no estado de Goiás.

Em Goiás, das 334 obras pactuadas, apenas 156 foram entregues à população em condição de atendimento. Esse número representa 46,70% do total, menos da metade da demanda do Estado por unidades de educação infantil. Pelo exposto, nota-se que os efeitos do Proinfância se mostram insuficientes em termos de expansão, quando se considera os oito anos de vigência do programa, de 2007 a 2015. (PIRES, 2017, p. 93).

Costa (2015), em sua pesquisa no estado de Minas Gerais, destaca a respeito dos atrasos nas obras do Proinfância.

O prazo é um fator importante para atender à demanda que aguarda matrícula em listas de espera. Existe um impasse político, porque os empreendimentos têm demorado a ficar prontos e as inaugurações são realizadas, geralmente, em mandato de outro candidato. O Proinfância é o principal programa da área da Educação para o Governo Federal e tem sido utilizado nas campanhas para as eleições municipais. Essas três unidades que seriam inauguradas em 2014 foram executadas em mandato da candidata que perdeu as eleições municipais em 2012 (COSTA, 2015, p. 193).

Em sua argumentação Costa (2015) evidencia que existe um número elevado de construções com problemas na execução, pois foram autorizadas e financiadas mais de 6.000 unidades, entretanto poucas estão funcionando. Além dos atrasos em muitos projetos, as “unidades novas nem sempre são direcionadas a novas matrículas, mas às vezes são utilizadas

⁶³ Conforme <http://painel.mec.gov.br/painel/detalhamentoIndicador/detalhes/municipio/muncod/5002704> Acesso em: 06 de fev. 2018.

para acomodar crianças que já estavam matriculadas em instituições que funcionavam em prédios em condições precárias” (COSTA, 2015, p. 258).

Segundo os dados da tabela 10⁶⁴, o número de estabelecimentos, no município de Campo Grande, que atendiam a pré-escola em 2010 eram 150 e em 2015 somavam um total de 141; e embora no período de 2007 a 2015 tenham sido entregues 8 (oito) construções finalizadas do Proinfância, os estabelecimentos que atenderam a pré-escola diminuíram, o que pode estar associado à estratégia de realocar salas de pré-escola nos estabelecimentos de EF já contados anteriormente.

Nesse ponto de vista Pires (2017) também revela que é importante explicar que as “obras do Proinfância nem sempre são direcionadas a novas matrículas, haja vista que, às vezes, as obras são de reformas de unidades de ensino já existentes, e que, portanto, já acomodavam crianças matriculadas” (PIRES, 2017, p. 65).

Conforme Costa (2015, p. 262,) os dados de sua pesquisa demonstraram que a política de Educação Infantil está em expansão, que as políticas como o FUNDEB e Proinfância têm contribuído significativamente para essa expansão. Entretanto, os municípios ainda carecem de mais aportes técnicos e financeiros para prosseguir nessa expansão e melhorar a qualidade dos serviços ofertados.

Na perspectiva federativa, a adesão do município de Campo Grande ao Proinfância retrata a dificuldade deste ente federativo em lidar com suas próprias demandas e indica o fortalecimento do protagonismo da União na condução e no planejamento da política educacional. Contraditoriamente esse processo, a longo prazo, contribui para o crescimento da autonomia do município, uma vez que permite a ampliação da oferta da educação infantil.

3.4 Convênio de Parceria com a Sociedade Civil Organizada (Setor Privado) no Município de Campo Grande – MS

A parceria entre as instituições de direito privado e o poder público para atendimento da EI, firmada sob a configuração de convênio, é uma característica da EI brasileira desde sua origem e apresenta aspectos intrínsecos nas políticas atuais (ZARPELON, 2011).

⁶⁴ Conferir p. 77.

A partir do processo de municipalização, os municípios passaram a assumir o EF, que onerou os cofres municipais, assim, no que se refere à EI, buscaram diferentes formas de convênios que pudessem atender a demanda e diminuir os gastos dos cofres públicos (SILVA, 2016, p. 121).

Com relação à transferência de recursos públicos para entidades privadas a LDB de 1996 institui:

Art. 77. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;

II - apliquem seus excedentes financeiros em educação;

III - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;

IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos (BRASIL, 1996).

A novidade que o FUNDEB trouxe “foi a inclusão das creches e pré-escolas, públicas e privadas sem fins lucrativos, como beneficiárias dos recursos públicos” (ZARPELON, 2011, p. 95). Assim, a rede conveniada de Educação Infantil passa a ser inserida na política educacional.

Zarpelon (2011), em sua pesquisa no município de Joinville, SC, fez uma análise das condições de repasse de recursos do FUNDEB para as instituições conveniadas apresentadas no quadro 9.

Quadro 9: Critérios de consideração dos alunos da Educação Infantil na distribuição dos recursos do FUNDEB – 2008 a 2020

Segmento da Educação Infantil	Matrículas nas escolas			
	Estaduais	Distritais	Municipais	Conveniadas (a partir de 2008)
Creches	Não	Sim	Sim	Sim (até 2020)
Pré-Escolas	Não	Sim	Sim	Sim* (até 2011)

Fonte: Zarpelon, 2011, p. 99.

Na análise do autor, o repasse de recurso do FUNDEB para as creches conveniadas seria efetivada a partir de 2008 até 2020: todavia, para o segmento da pré-escola poderia se efetivar com instituições conveniadas a partir de 2008 até 2011⁶⁵. Por outro lado, a Lei n.12.837 de 2013 possibilitou a transferência de recursos do FUNDEB a instituições conveniadas que atendessem as crianças de 4 e 5 anos na pré-escola (BRASIL, 2013b).

Neste trabalho, entendemos como convênio “acordo ou ajuste corresponde a pacto estabelecido entre órgãos públicos ou entre órgãos públicos e entidades privadas sem fins lucrativos para a execução de programas governamentais” [...] (OLIVEIRA & GANZELI, 2013, p. 1037)

No município de Campo Grande, os recursos do FUNDEB são repassados pela prefeitura para as entidades privadas sem fins lucrativos que compõem a rede de atendimento de Educação Infantil, por valor per capita e renovado anualmente. Tais instituições precisam estar cadastradas no MEC para conseguirem efetivar o convênio. Em 2016, foram atendidas 30 instituições conforme apresentado no quadro 10.

Quadro 10: Instituições conveniadas com o município de Campo Grande/MS em 2016

Nº	Relação das Instituições Conveniadas – FUNDEB 2016
01	Associação Anandamóyi (recurso FUNDEB – convenio n. 109/ DIOGRANDE 4.553 de 29 de abril de 2016)
02	Associação Beneficente de Campo Grande (Santa Casa) – CEI Maria Aparecida Moraes Davila (recurso FUNDEB – convenio n. 464/ DIOGRANDE 4.660 de 25 de agosto de 2016)
03	Associação Beneficente do Aero Rancho – Centro de Educação Infantil Oscar (recurso FUNDEB – convenio n. 114/ DIOGRANDE 4.553 de 29 de abril de 2016)
04	Associação Beneficente Girassol (recurso FUNDEB – convenio n. 122/ DIOGRANDE 4.553 de 29 de abril de 2016)
05	Associação Camille Flammarion (recurso FUNDEB – convenio n. 128/ DIOGRANDE 4.553 de 29 de abril de 2016)
06	Associação Clube de Mães Cantinho da Amizade (recurso FUNDEB – convenio n. 115/ DIOGRANDE 4.553 de 29 de abril de 2016)
07	Associação Clube de Mães Unidos Venceremos (CEI – João Paulo II) - (recurso FUNDEB – convenio n. 124/ DIOGRANDE 4.557 de 4 de maio de 2016)
08	Associação de Pais e Amigos de Creche Flamingos (CEI Flamingos) - (recurso FUNDEB – convenio n. 136/ DIOGRANDE 4.557 de 4 de maio de 2016)
09	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Campo Grande – APAE (recurso FUNDEB – convenio n. 140/ DIOGRANDE 4.557 de 4 de maio de 2016)
10	Associação Escola Clínica Santa Terezinha (recurso FUNDEB – convenio n. 137/ DIOGRANDE 4.557 de 4 de maio de 2016)
11	Associação Esp. de Atendimento ao Deficiente Mental – ASSEADEM (recurso FUNDEB – convenio n. 139/ DIOGRANDE 4.557 de 4 de maio de 2016)
12	Associação Especial de apoio a Criança e ao Adolescente – CEACA (recurso FUNDEB – convenio n. 113/ DIOGRANDE 4.553 de 29 de abril de 2016)
13	Associação Evangélica de Proteção a Criança – ASSEPAC (recurso FUNDEB – convenio n. 113/ DIOGRANDE 4.553 de 29 de abril de 2016)

⁶⁵ O convênio com a pré-escola estava previsto para ser realizado apenas com as entidades que estavam conveniadas em 2006, não podendo os municípios conveniar com novas entidades (ZARPELON, 2011, p. 99).

14	Associação Filantrópica Acácia Morena (recurso FUNDEB – convenio n. 111/ DIOGRANDE 4.553 de 29 de abril de 2016)
15	Associação Pestalozzi (Raio de Sol) - (recurso FUNDEB – convenio n. 141/ DIOGRANDE 4.557 de 4 de maio de 2016)
16	Associação de Mães Trabalhando a Inclusão AMATI (Vó Inez) - (recurso FUNDEB – convenio n. 110/ DIOGRANDE 4.553 de 29 de abril de 2016)
17	Centro Espírita Discípulos de Jesus – Fraternidade Assistencial Espírita Casa da Criança (recurso FUNDEB – convenio n. 126/ DIOGRANDE 4.553 de 29 de abril de 2016)
18	Creche Nossa Senhora Auxiliadora I e II (Centro Social Dom Bosco) - (recurso FUNDEB – convenio n. 135/ DIOGRANDE 4.557 de 4 de maio de 2016)
19	Creche Pequeno Príncipe (CEI Pequeno Príncipe) - (recurso FUNDEB – convenio n. 127/ DIOGRANDE 4.553 de 29 de abril de 2016)
20	Creche Santa Fé (recurso FUNDEB – convenio n. 112/ DIOGRANDE 4.553 de 29 de abril de 2016)
21	Escola Especial Colibri – Associação de Ed. Especial Marcelo Takahashi (recurso FUNDEB – convenio n. 118/ DIOGRANDE 4.553 de 29 de abril de 2016)
22	Lar Nossa Senhora Aparecida (recurso FUNDEB – convenio n. 120/ DIOGRANDE 4.553 de 29 de abril de 2016)
23	Lar Nossa Senhora do Perpétuo Socorro (recurso FUNDEB – convenio n. 128/ DIOGRANDE 4.553 de 29 de abril de 2016)
24	Missão Salesiana de Mato Grosso (São Domingo Sávio – UCDB) - (recurso FUNDEB – convenio n. 463/ DIOGRANDE 4.646 de 11 de agosto de 2016)
25	Obras Sociais do Centro Espírita Fraternidade Analia Franco (recurso FUNDEB – convenio n. 117/ DIOGRANDE 4.553 de 29 de abril de 2016)
26	Obras Sociais Francisco Thiesen (Educandário Espírita Blaise Pascal) - (recurso FUNDEB – convenio n. 119/ DIOGRANDE 4.553 de 29 de abril de 2016)
27	Organização Mundial para Educação Pré-Escolar – OMEP (recurso FUNDEB – convenio n. 123/ DIOGRANDE 4.553 de 29 de abril de 2016)
28	Sociedade Assistencial Meimei - (recurso FUNDEB – convenio n. 121/ DIOGRANDE 4.553 de 29 de abril de 2016)
29	Sociedade Educacional Juliano Varella (recurso FUNDEB – convenio n. 125/ DIOGRANDE 4.553 de 29 de abril de 2016)
30	Sociedade Eunice Weaver (recurso FUNDEB – convenio n. 138/ DIOGRANDE 4.557 de 4 de maio de 2016)

Fonte: DIOGRANDE, 2016; Divisão de Orçamento e Finanças – Prefeitura de Campo Grande – MS. Quadro organizado pela pesquisadora.

Os convênios⁶⁶ com as Organizações não Governamentais (ONG) têm período de vigência anual, podendo ser renovados ou não. Para que sejam renovados, é preciso ser submetido a uma análise de um plano de trabalho com as ações a serem realizadas durante o ano de vigência do convênio. O valor total da subvenção está em cláusula do contrato (conforme número do contrato no quadro 10) definido por valor per capita, em função do número de alunos matriculados.

⁶⁶ A nomenclatura utilizada, para as ações de transferência de recursos às Organizações Não Governamentais – ONG, pela Prefeitura Municipal de Campo Grande até 2016 era chamada de convênio, entretanto a partir de 2017 a Lei Federal 13.019/2014, entra em vigor e estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, assim nos termos da prefeitura de Campo Grande passou a vigorar a nomenclatura – cooperação mútua. O município regulamentou a Lei Federal 13.019/2014, com o Decreto 13022/2016 para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico a serem celebradas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

Conforme documento do MEC, “o montante de recursos do FUNDEB repassado à instituição conveniada é definido pela Secretaria Municipal de Educação e deve estar previsto no ‘termo de convênio firmado entre a instituição e o Poder Executivo competente’” (BRASIL. MEC, SEB, 2009c, p. 26).

As instituições conveniadas com o município em questão, são consideradas sem fins lucrativos e se dividem em: filantrópicas, comunitárias, confessionais, associações e ONGs. Os convênios firmados entre o município e as instituições sem fins lucrativos, constituem uma tentativa de responder à demanda da educação infantil, bem como da educação especial.

Os municípios têm encontrado dificuldades em atender às demandas por vagas na educação infantil, principalmente no que se refere às creches, alegando falta de recursos ou os limites estabelecidos pela lei de responsabilidade fiscal. A procura tem sido muito grande, considerando os déficits acumulados, a importância que os pais passaram a dar para esta etapa, bem como a necessidade de trabalho das mães [...] (OLIVEIRA & GANZELI, 2013, p. 1038).

Assim, conforme Pinto (2007), o FUNDEB pode e está incentivando e contribuindo com a consolidação de convênios entre o setor público e privado, pois permite a inclusão das instituições privadas conveniadas na estrutura de distribuição dos recursos. O incentivo às parcerias com a sociedade civil denota as formas de ação do Estado gerencialista que, a partir dos anos 1990, no Brasil, amplia a concepção de que o bem-estar social deve ser provido pelo conjunto da sociedade. Assim, o município a partir de convênios firmados com a sociedade civil organizada dispõe de instituições que realizam o atendimento à educação infantil e especial com pouco investimento.

Flores e Albuquerque (2016, p. 89) destacam que dos dados levantados em sua pesquisa, evidencia-se “a intensificação da prática de convênio junto a instituições privadas” para o atendimento da demanda da educação infantil.

O município de Campo Grande possui um histórico de parceria com setores privados, podemos evidenciar a realização da parceria com o Instituto Ayrton Senna⁶⁷ (2001-2004), que trouxe várias implicações para a gestão da rede municipal de ensino, demonstrando a aproximação da rede com a lógica gerencial na educação. “Nesse cenário, a configuração que a gestão educacional assume no município revela correspondência com conteúdos da gestão

⁶⁷ Este Instituto caracteriza-se como uma associação de caráter filantrópico, sem fins lucrativos inserida no “terceiro setor” (ROCHA, 2008, p. 131).

gerencial, distanciando-se da perspectiva democrático-participativa” [...] (OLIVEIRA *et al*, 2010, p. 335).

Conforme dados da tabela 2⁶⁸, em 2016, a rede municipal é a responsável pela creche e pré-escola, ofertando respectivamente 11.522 e 13.555 matrículas, enquanto que a rede privada oferece na creche 6.064 e pré-escola 5.488 matrículas. O que se percebe é que a oferta da EI nas instituições conveniadas se torna uma opção complementar de se adequar à exigência de oferecer vagas com menor custo, pois o município se exime dos gastos com a estrutura e com os profissionais. Sob essa ótica, Santos (2012, p. 172 – grifo da autora) destaca que “[...] O crescimento atual dessa estratégia de parceria está relacionado ao FUNDEB, [...]; e à Lei de Responsabilidade fiscal, que limita os gastos da administração pública, provocando, assim, a busca por alternativas que tenham ‘custos menores’”.

O que é importante considerar sobre o município de Campo Grande é que embora a rede pública tenha aumentado significativamente o número de atendimento, a demanda reprimida existente no município ainda continuou necessitando do convênio com as ONGs. E o que tratamos aqui como estratégia do município, Zarpelon identifica como ação orgânica “[...] Percebemos também que o convênio [...] vem sendo tratado pelo MEC como “orgânico” à política de educação, e não como uma estratégia emergencial” [...] (ZARPELON, 2011, p. 105).

Santos (2012, p. 172) destaca que a literatura tem indicado que o fenômeno da “relação do público e do privado na educação é uma consequência dos processos de municipalização, oriundos das reformas políticas e educacionais que ocorreram nas últimas décadas”. Neste sentido, Silva (2016, p. 104) evidencia que “[...] a maior parte dos sistemas municipais de educação passou adotar, a partir de 1990, políticas público-privadas como forma de —resolver a educação infantil nos municípios [...]”.

Em continuidade, Casagrande (2011, p. 13), em pesquisa realizada em municípios paulistas, apresenta que 16.60% dos municípios pesquisados firmaram parcerias público-privadas após a vigência do FUNDEB, e que o aumento das matrículas na rede pública municipal são olhados com cautela, “pois as matrículas das instituições conveniadas estão sendo contabilizadas como públicas”.

A cultura gerencial como forma de organização administrativa do Estado foi implantada e se fortaleceu no governo de Margareth Thatcher na Inglaterra (1970) e, na década

⁶⁸ Conferir p. 65.

de 1980, com Ronald Reagan, nos Estados Unidos da América (EUA), no contexto de crise do modelo de acumulação fordista, do esgotamento do Estado de bem-estar social e da implantação de reformas de caráter neoliberais.

As narrativas que sustentavam a necessidade do redesenho do pacto econômico político do pós-guerra (fordista/bem-estar) apontavam para o inchaço dos gastos públicos e a insustentabilidade da garantia de direitos e políticas de cunho universalista amparados pelo Estado. Além do que advogavam a liberalização dos mercados, novas formas de regulamentação mais flexíveis, privatizações de empresas e serviços estatais e o recuo da taxa de impostos como meio para ampliar a lucratividade do capital.

Essas mudanças foram apoiadas na crença do fortalecimento da gestão pública baseada nos conceitos de eficiência e eficácia como caminho para atingir qualidade e excelência na prestação de serviços. O discurso ideológico de que o Estado não gasta pouco no social, mas gasta mal povoou o imaginário dos reformadores. Iniciava-se um processo de mudança no papel do Estado, ou seja, no lugar de garantir e prover os direitos e políticas sociais, este fortaleceu seu caráter regulador e administrativo, abrindo espaço para a iniciativa privada e para a sociedade civil organizada (terceiro setor), bem como modificando sua forma de gerir os recursos. Na perspectiva administrativa, o Estado iniciou um processo de modificação de seu modelo de gestão burocrático weberiano para o modelo gerencialista. De acordo com Newman e Clarke (2012, p.358, grifo dos autores):

O gerencialismo como ideologia era essencial para o processo de reforma das décadas de 1980 e 1990 no Reino Unido porque traduzia um *ethos* de negócios do setor privado no Estado e no setor público. Ocorre que, mesmo onde os serviços públicos não foram totalmente privatizados (e muitos permaneceram no setor público), era exigido que tivessem um desempenho como se estivessem em um mercado competitivo. Eram exigidos que se tornassem *semelhantes a negócios* e esse *ethos* era visto como personificado na figura do gerente (em oposição ao político, ao profissional ou ao administrador). Isto introduziu novas lógicas de tomada de decisão que privilegiavam economia e eficiência acima de outros valores públicos. [...].

Nesta pesquisa a compreensão sobre o gerencialismo segue o que Newman e Clark (2012) definiram.

[...] gerencialismo é uma estrutura calculista que organiza o conhecimento sobre as metas organizacionais e os meios para alcançá-las. Usualmente está estruturado em torno de um cálculo externo de posicionamento competitivo em um campo de relações de mercado. Contudo gerencialismo é uma série de discursos superpostos que articulam proposições diferente – até mesmo

conflitantes – a respeito de como gerir e do quê deve ser gerido. Assim, diferentes formas de gerencialismo articulam liderança, estratégia, qualidade e assim por diante para produzirem um campo complexo e mutante de conhecimento gerencial. (NEWMAN e CLARK, 2012, p. 359, grifo do autor).

Essa proposta trazia em seu bojo a ideia de modernização da gestão pública em contrapartida à burocracia de gabinete. A crença nas ditas “boas práticas de negócios” do setor privado levaram à implementação da lógica empresarial na gestão pública, ou seja, maior produtividade (intensificação do trabalho) com maior controle de custos. Mas é preciso lembrar que esse processo não ocorreu de maneira linear nem homogênea nos mais diversos contextos e departamentos estatais.

No Brasil, as reformas gerencialista, ocorreram no Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1994 a 2002), no contexto do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado coordenado pelo Ministro da Fazenda Luis Carlos Bresser Pereira (MARE, 1995). O discurso dos reformistas alinhava a crise do capital como consequência direta de um funcionamento equivocado do Estado que estendeu sua função reguladora e provedora de forma a sufocar a economia e provocar uma crise fiscal. Essa narrativa tentava justificar a necessidade de redefinição do papel do Estado nos meados da década de 1990 no Brasil. (COSTA, 2010).

Um dos caminhos indicados para o enfrentamento da crise, além do ajuste fiscal, era a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a passagem do modelo burocrático caracterizado pela rigidez dos processos e excesso de normas e regulamentos, para o modelo gerencial mais flexível, descentralizado e pragmático (focalizado nos resultados) (MARE, 1995).

No contexto da Reforma do Estado no Brasil, nos meados da década de 1990, descentralização incluía além do processo de municipalização das políticas sociais, as parcerias com o setor privado e a sociedade civil (terceiro setor) como estratégia para o atendimento das demandas sociais locais. No que diz respeito a ação do Estado, na área educacional, Medeiros e Rodrigues (2014, p. 236-237) destacam as influências do gerencialismo nas políticas públicas que:

[...] consistem no incentivo às parcerias, à mobilização e à participação ativa da sociedade civil, com ação efetiva do empresariado na execução das políticas; consistem, ainda, na adoção de mecanismos de avaliação do desempenho e estratégias de premiação; na defesa da autonomia do sistema; descentralização; flexibilização da administração pública; qualificação dos gerentes; racionalização.

As reformas de caráter neoliberal implementadas no governo de FHC, mudaram a cara da federação e prepararam o terreno para a descentralização (desconcentração) das políticas sociais. Esta tornou-se a palavra de ordem do governo federal, agora não mais ligada à democratização do país, mas às estratégias de ajustes fiscais. Arretche (2000, p. 244) afirma que: “[...] No âmbito do governo federal, a formulação e implementação das medidas destinadas a transferir funções de gestão a Estados e municípios processou-se lentamente e só começou a ocorrer de fato a partir dos anos de 90 [...]”

Dois exemplos emblemáticos da materialização do gerencialismo na política educacional brasileira podem ser vistos na implantação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), na década de 1990, que, por meio de mecanismos de mensuração, pretendia diagnosticar e acompanhar o desempenho (performance) dos alunos desse nível de ensino. O segundo exemplo, O PDE⁶⁹ implantado, em 2007, pretendia, por meio do regime de colaboração entre as unidades federativas, a parceria com o setor privado e a sociedade civil organizada, melhorar a educação no Brasil⁷⁰ em todos os níveis e modalidades. Logo, as parcerias dos municípios brasileiros com as ONGs para o oferecimento da educação infantil, está inserida dentro dessa lógica do gerencialismo.

Silva (2016, p. 174) expõe sobre as parcerias público-privadas identificadas em sua pesquisa na região de Campinas, “O principal foco desta parceria localiza-se na gestão dos serviços, pois a partir da lógica do gerencialismo e da performatividade, subentende-se que a lógica mercadológica de conduzir os serviços será a salvação para a educação brasileira”.

Conforme Casagrande (2011, p. 4), na pesquisa interinstitucional intitulada “Estratégias municipais para a oferta da educação básica: análise das parcerias público-privado no Estado de São Paulo”, constatou que um número considerável de municípios no Estado de São Paulo possui diversos tipos de parcerias com instituições privadas, dos 645 municípios do Estado, 456 declararam possuir essas parcerias, representando mais de 70% dos municípios do estado.

Conforme Medeiros e Rodrigues (2014, p. 222), o papel do Estado é identificado como formulador e financiador das políticas públicas e, assim, passa a transferir a

⁶⁹ Plano de Metas para a Educação Básica – Decreto 6.094/2007.

⁷⁰ A aferição da qualidade na educação básica realizada pelo PDE era mensurada pelo SAEB, portanto o Plano estabeleceu como objetivo de suas ações o crescimento do desempenho (performance) na referida avaliação como sinônimo da melhoria da qualidade.

responsabilidade pela execução dos serviços públicos com o setor privado e o público não estatal. Contudo, há uma ressalva em que o Estado deverá intervir quando não houver condições sociais de dividir esses serviços com a sociedade.

O processo de descentralização das políticas sociais/educacionais ganhou expressão na década de 1990, no contexto do ajuste fiscal e da implantação do modelo gerencialista de administração, e se estende até os dias atuais. No campo educacional, a descentralização foi sinônimo de municipalização, ou seja, transferências de competências e responsabilidades educacionais para os municípios (ADRIÃO; GARCIA, 2008).

Em relação ao processo de descentralização no setor educativo nos anos de 1990, dois aspectos se tornaram significativos: primeiro a municipalização que constituiu na transferência da esfera estadual, das matrículas do EF, para a esfera municipal, que contava com um sistema precário, com menores recursos; segundo, a atribuição da demanda da EI aos municípios que ainda não haviam se estruturado para atender ao EF, passaram a minimizar o atendimento às crianças menores e buscar parcerias e conveniamento com o setor privado. “Estas parcerias, por um lado, resolvem o problema da demanda, mas por outro, [...] firma convênios de qualidade muitas vezes duvidosa para a educação das crianças das camadas populares, cujas famílias necessitam do serviço [...]” (SILVA, 2016, p. 113).

O que ocorre é que a maioria dos municípios brasileiros não possui recursos econômicos, administrativos/operacionais ou experiências em políticas prévias para exercer sua autonomia constitucional. Esses dependem largamente das transferências constitucionais e de programas do governo federal para exercerem suas funções no campo social. De acordo com Adrião e Garcia (2008, p. 786):

O redesenho da oferta da educação pública, iniciado nos anos 1990, ainda está em curso, situação que resulta da própria lógica pulverizadora deflagrada no período. Essa ‘pulverização’ da oferta da educação básica – termo que a nosso ver melhor designa o processo de transferência de responsabilidade e gestão da educação para as pontas das esferas governamentais – tem sido responsável pelo surgimento de inúmeros arranjos locais.

Na área educacional, diversos foram os arranjos feitos pelos municípios para atenderem suas demandas que vão desde a adesão de vários programas propostos por um nível mais abrangente de governo até a parceria com o público não estatal e o campo empresarial. A Emenda 59/2009 aprofundou e intensificou o processo de descentralização enquanto

municipalização da educação infantil, uma vez que estendeu a obrigatoriedade do ensino para a pré-escola.

Esse movimento provocou o surgimento de novas demandas para os municípios que vão da oferta da pré-escola, contratação de professores, investimento em infraestrutura e outros. Na tentativa de responder as demandas advindas da obrigatoriedade da educação infantil, os governos locais utilizaram das mais diversas estratégias que abarcam convênios, parcerias com o setor privado e com a sociedade civil e racionalização dos processos de gestão para otimizar recursos, como apresentamos nas pesquisas mencionadas neste capítulo.

No caso do município de Campo Grande, a presente pesquisa identificou algumas características do gerencialismo e economicismo na tentativa de ampliação de matrículas na pré-escola. As estratégias da gestão buscaram utilizar a infraestrutura e os recursos existentes por meio da realocação de espaços e a mudança da oferta em período integral da pré-escola para parcial (meio período). Além de arranjos associativos⁷¹ que se configuram em consórcios públicos com a União e arranjo societal⁷² que se constituem na parceria com o setor público não estatal.

Em continuidade apresentaremos algumas considerações a respeito desta Dissertação de Mestrado.

⁷¹ Arranjo associativo compreende uma tipologia que abarca desde colaboração intergovernamental no plano horizontal e vertical e as parcerias com o setor privado e o terceiro setor (público não estatal). Ver Abrúcio (2013, p. 102).

⁷² Arranjo societal compreende os convênios de parcerias com o setor público não estatal (terceiro setor). Ver. Abrúcio (2013, p. 113-115).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, objetivamos analisar os arranjos e estratégias utilizados pela Rede Municipal Pública de Educação de Campo Grande, MS, para efetivação da obrigatoriedade e da universalização da pré-escola, preconizados pela Emenda Constitucional 59 de 2009.

Foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: discutir a respeito da obrigatoriedade da matrícula na educação infantil no Brasil; caracterizar o cenário da pré-escola no município de Campo Grande pós EC 59 de 2009; e analisar os arranjos e estratégias utilizados pelo município em tela para garantir a obrigatoriedade e a universalização da EI na Rede Municipal Pública de Educação.

Para atingir os objetivos elencados, realizamos pesquisa bibliográfica e documental, bem como a utilização de dados quantitativos obtidos junto ao INEP e a Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande. A pesquisa bibliográfica propiciou situar a obrigatoriedade escolar ao longo da história brasileira, que foi se constituindo como forma de garantia do acesso à escolarização básica, isto é, a obrigatoriedade de matrícula passa a ser compreendida como medida de defesa e reafirmação do direito à educação.

Essa discussão é desenvolvida no capítulo 1, cuja revisão histórica da legislação nacional sobre a temática permitiu concluir que a ampliação do direito para a Educação Infantil veio se concretizando ao longo do tempo, a Constituição Federal de 1988 garantiu a oferta da EI a ser realizada pelo Estado como a primeira etapa da educação básica. A LDB de 1996 corrobora com o que foi preconizado na carta magna.

Tal obrigatoriedade, no entanto, carecia de financiamento que possibilitasse sua concretização na realidade educacional nos mais de 5.700 municípios brasileiros, aspecto contemplado pelo PDE, regulamentado pelo Decreto nº 6.094 de 2007 (para a Educação Básica), que traz importantes avanços na direção do fortalecimento da Educação Infantil como a primeira etapa da Educação Básica, ao garantir programas de apoio à efetivação do direito da criança à educação. Entre esses programas, destacamos: Transporte Escolar, Luz para Todos, Saúde nas Escolas, Biblioteca na Escola, Educação Especial, Olhar Brasil, Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiências Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social.

Para além desses programas, duas metas do PDE se relacionam diretamente à educação infantil, quais sejam: 1) a institucionalização do Fundo de Desenvolvimento da

Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação Magistério da Educação Básica (FUNDEB), que prevê aplicação de recursos para a educação básica, na qual a educação infantil é a base; e 2) O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA), dirigido especificamente à educação infantil, com vistas a garantir o financiamento para a construção, ampliação e melhoria de creches e pré-escolas.

O FUNDEB e o PROINFÂNCIA podem ser considerados programas fundamentais para a garantia do atendimento à Educação Infantil no município em análise, uma vez que destinam recursos para essa etapa de ensino e tem contribuído para a expansão da oferta deste atendimento. Em relação ao Proinfância, o município de Campo Grande, em 2015, possuía 38 projetos cadastrados e oito construções entregues o que demonstra o volume de recursos destinado à EI, e coloca essa etapa de ensino como prioridade de acompanhamento.

Em 2009, a Emenda Constitucional 59 universaliza e torna obrigatória a pré-escola a partir dos 4 anos de idade, determinando o prazo até 2016 para que esta universalização ocorra nos municípios, entes federativos responsáveis por esta etapa de ensino. É nesse contexto que se pronuncia nosso problema de pesquisa, ao indagar: quais são os arranjos e estratégias utilizadas pelo município em análise para atender à demanda estabelecida pela Emenda Constitucional 59/2009 no que se refere à educação infantil em nível pré-escolar?

Para tanto, iniciamos o segundo capítulo contextualizando o município de Campo Grande, *locus* de realização da pesquisa. Os dados educacionais do município permitem identificar que este foi assumindo progressivamente o atendimento à Educação Infantil e, embora tenha se identificado avanços nas condições de infraestrutura, no aumento das matrículas e no seu reconhecimento social, esses ainda não são suficientes para o atendimento da demanda das crianças do município em questão, uma vez que em 2016 ainda havia 5.258 crianças de 4 e 5 anos fora da pré-escola.

A partir dos dados analisados no segundo capítulo, foi possível identificar os principais desafios que se apresentam para a educação infantil no município de Campo Grande, quais sejam: insuficiência de infraestrutura e limitação de recursos financeiros, bem como a necessidade de atrair para a escola as crianças que ainda estão fora dela.

Considerando que o atendimento pré-escolar, envolve uma rede de atendimento que comporta recursos federais, municipais, instituições públicas, instituições privadas e instituições da sociedade civil organizada, buscamos caracterizar, no terceiro capítulo, quais

estratégias de gestão foram adotadas pelo município pesquisado, e como se relacionam no âmbito dessa rede. Assim, foi possível identificar as seguintes estratégias:

a) Realocação de espaços ociosos nas escolas de Ensino Fundamental:

A partir dos dados do município em tela foi possível identificar que em 2016 havia mais oferta da pré-escola nas escolas de Ensino Fundamental da rede municipal perfazendo um total de 85%, do que nos CEINFs que totalizaram 74,7% que atenderam a pré-escola. Fato corroborado pela fala da secretária de educação municipal em entrevista à mídia local “as turmas do Pré foram abertas em salas ‘desocupadas’ por turmas do primeiro ano” (SIMTED, 2013).

Essa estratégia encontra respaldo em outros municípios brasileiros, como sinalizam Almeida (2016) e Silva (2012), que identificam a concentração de atendimento à população da pré-escola em espaços escolares ocupados pelo Ensino Fundamental nos municípios dos estados de Goiás e Amazonas, o que acaba por legitimar a concepção de pré-escola como preparação para o Ensino Fundamental.

b) Atendimento da pré-escola em período parcial:

Embora o PME (2015-2025) do município de Campo Grande tenha fixado a proposta de atendimento integral às crianças de 4 a 5 anos, de forma progressiva, os dados identificados no período da pesquisa demonstraram que há um movimento em direção à oferta da pré-escola em período parcial, pois de 2010 a 2016, diminuíram 467 matrículas em período integral e aumentaram 6.747 matrículas em período parcial de atendimento.

Também a redução do atendimento de período integral para parcial tem se tornado comum em municípios como São Carlos, SP, conforme destacado por Henriques (2015) e, em que pese o questionamento de Aquino (2015), a respeito da viabilidade de uma educação infantil de tempo integral diante da realidade brasileira de contaminação dessa etapa de ensino pelo Ensino Fundamental, há que se ressaltar o caráter precipuamente economicista de tal medida, que dobra o número de vagas na Educação Infantil sem qualquer investimento suplementar.

c) Consórcio público com a União

Com o processo de municipalização, e as responsabilidades constitucionais auferidas pela EC 14 de 1996, recai para o município, a respeito da demanda educacional, a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, e para dar conta destas demandas além da

arrecadação própria municipal e dos fundos de financiamento nacional, o município *locus* da pesquisa recorreu aos consórcios públicos com a União para adesão ao Programa Proinfância. O referido programa, por sua vez, visa à melhoria da infraestrutura da rede física escolar para a EI, que em Campo Grande, de 2007 a 2015, estavam cadastrados 38 projetos, dos quais foram entregues 8 obras concluídas, entretanto ainda possuíam 12 em construção e 11 obras paralisadas. Se faz necessário maior atenção às obras em construção e as paralisadas a fim de garantir o direito à educação infantil.

Também é fato que o Proinfância teve poucas obras finalizadas no estado de Goiás, como apresenta Pires (2017), bem como Costa (2015) no estado de Minas Gerais, e os autores concordam que, embora o programa tenha apresentado problemas na execução das obras, é de suma importância para a educação infantil os recursos investidos na construção dos Centros de Educação Infantil.

d) Convênio de parceria com a sociedade civil organizada (setor privado).

As parcerias com instituições públicas não estatais para o atendimento à EI é uma característica brasileira desde sua origem, entretanto, esta realidade é destacada com o processo de municipalização da educação infantil. No município de Campo Grande, a oferta da EI é iniciada por instituição pública não estatal, paulatinamente o estado vai ofertando este atendimento, contudo, as parcerias com estas instituições sempre estiveram presentes como opção complementar de se adequar à exigência de oferecer vagas com menor custo e atender a demanda desta etapa de ensino. Em 2016, havia 30 ONGs conveniadas atendendo creche, pré-escola e educação especial, recebendo recursos do FUNDEB.

Em síntese, essa Dissertação de Mestrado possibilitou constatar avanços no campo legal a respeito da garantia da obrigatoriedade escolar, especificamente na educação infantil. No que tange ao município de Campo Grande, sobre o cumprimento da EC/59, de 2009, apesar dos avanços, o estudo revelou que Campo Grande não conseguiu universalizar o atendimento à pré-escola em 2016. E os dados demonstraram que: 1) a SME realocou e reorganizou os espaços ociosos nas escolas de Ensino Fundamental para incluir a oferta da pré-escola; 2) o governo local para atender a pré-escola ofertou, em sua maioria, matrículas em período parcial de quatro horas, ou seja, reduziu a jornada escolar como estratégia de ampliação de vagas; 3) o município realizou consórcio público com a União para adesão ao Programa PROINFÂNCIA, visando à melhoria da infraestrutura da rede física escolar; 4) concretizou convênios de parceria com a sociedade civil organizada (setor privado). Portanto, o que houve foi uma readequação da estrutura já existente, com a finalidade de atender as demandas da EC/59 para a pré-escola;

adesão a programas do Governo Federal e; convênios entre o setor público e privado, o que demonstrou as formas de ação do Estado gerencialista de caráter economicista.

O estudo realizado não pretendeu esgotar a questão, contudo, procurou problematizá-la, considerando as delimitações do tempo de uma pesquisa de mestrado, e as limitações e contradições do sujeito que se predispõe a empreender o caminho da pesquisa. Esperamos que o esforço aqui reunido possa gerar reflexões e que as lacunas deixadas aqui sejam propostas para novas inquietações e novas pesquisas.

REFERÊNCIAS

ABRUCCIO, F. L. A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater a desigualdade, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010.

ABRUCCIO, F. L.; SANO, H. **Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras**. Brasília: IABS, 2013. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/programas-e-projetos-de-gestao/arquivos/vol_8_associativismo_intergovernamental.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2017.

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. **Cadernos de Pesquisa**. v. 38, n. 135, set/dez. 2008.

ALMEIDA, L. B. **Pré-escola na escola de Ensino Fundamental: os direitos das crianças, desafios e contradições**. 19/09/2016. 161 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

AMARAL, N. C. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação [online]**. 2017, vol.22, n.71, e227145. Epub 09-Out-2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v22n71/1809-449X-rbedu-s1413-24782017227145.pdf>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

ANDRADE, L. B. P. Direitos da infância: Da tutela e proteção à cidadania e educação. **Educação infantil: discurso, legislação e práticas institucionais [online]**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. p.79-125. Disponível em: <<http://books.scielo.org>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

AQUINO, L. L. de. Educação infantil em tempo integral: infância, direitos e políticas de educação infantil. ARAÚJO, V. C. de (org.); SARMENTO, M. J. [et al.]. **Educação infantil em jornada de tempo integral: dilemas e perspectivas**. Brasília, DF: Ministério da Educação. Vitória: EDUFES, 2015. 186 p.

ARRETICHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo: FAPESP, 2000.

ASSUMPÇÃO, E. de. Plano Municipal de Educação: da intenção à ação. Org: WERLE, F. O. C. **Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração**. Ed. Unijuí. Ijuí: RS, 2006. p. 137-153.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Campo grande, ms. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/campo-grande_ms>. Acesso em: 10 jun. 2017.

BRASIL. **Constituição (1824)**. Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824). Constituição, Rio de Janeiro, RJ, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 1 set. 2017.

_____. **Constituição (1891)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). Constituição, Rio de Janeiro, RJ, 1891. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 1 set. 2017.

BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). Constituição, Rio de Janeiro, RJ, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 1 set. 2017.

_____. **Constituição (1937).** Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937). Constituição, Rio de Janeiro, RJ, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 1 set. 2017.

_____. **Constituição (1946).** Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). Constituição, Rio de Janeiro, RJ, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 1 set. 2017.

_____. **Lei nº. 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da [República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 27 dez. 1961 e retificado em 28 dez. 1961. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4024.htm>. Acesso em: 1 ago. 2017.

_____. **Constituição (1967).** Constituição da República Federativa do Brasil (de 24 de janeiro de 1967). Constituição, Brasília, DF: Senado Federal:1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 1 set. 2017.

_____. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.** Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Senado Federal:1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 1 set. 2017.

_____. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Diário Oficial da [República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 12 ago. 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm>. Acesso em: 1 ago. 2017.

_____. **Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977.** Cria o Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Brasília, DF, 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp31.htm>. Acesso em: 1 ago. 2017.

_____. **II Plano Setorial de Educação e Cultura 1975/1979.** Brasília, DF, 1977. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002052.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 1 ago. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Estatuto da Criança e do adolescente. Brasília, DF: Senado, 1990.

_____. Ministério da Educação e Cultura. **Plano Decenal de Educação para todos – 1993-2003**. Brasília: DF, 1993. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002599.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. **Política Nacional de Educação Infantil**. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Coordenação de Educação Infantil. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1994. 48 p.

_____. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: DF, 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm>. Acesso em: 1 set. 2017.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Diário Oficial, Brasília, DF, 23 dez. 1996b.

_____. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília: DF, 1996c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9424.htm>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, 1998.

_____. **Lei nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da [República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: 1 ago. 2017.

_____. **Lei nº. 11.114, de 16 de maio de 2005**. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Diário Oficial da [República Federativa do Brasil], Brasília, DF, 17 maio. 2005a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111114.htm>. Acesso em: 1 ago. 2017.

_____. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF: 2005b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm>. Acesso em: 1 ago. 2017.

_____. **Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006**. Dispõe sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Brasília, DF: Senado, 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111274.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017.

_____. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006b**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: 1 set. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, DF: 2007a.

_____. Ministério da Educação. **Documento de Apresentação do PAR – Plano de Ações Articuladas (Relatório Público)**. Brasília, DF: 2007b. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>>. Acesso em: 10 set. 2010.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Brasília, DF: Senado, 2007c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017.

_____. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007**. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA. Brasília, DF: 2007d. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000006&seq_ato=000&vlr_ano=2007&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: 1 ago. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Andamento da PEC nº 277/2008**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=403508>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. Comissão Especial destinada a proferir parecer à proposta de emenda à constituição n.º 277-a, de 2008 [...]. **Parecer do Relator**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/636747.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. **Emenda Constitucional nº. 59, de 11 de novembro de 2009b**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 20 set. 2016.

_____. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Básica (SEB). **Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias,**

confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para oferta de educação infantil. Brasília, 2009c.

BRASIL. **Lei 12.061 de 27 de outubro de 2009d.** Altera o inciso II do art. 4o e o inciso VI do art. 10 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar o acesso de todos os interessados ao ensino médio público. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12061.htm>. Acesso em: 2 set. 2017.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.** Brasília: MEC, SEB, 2010.

_____. **Resolução CD/FNDE n. 13, de 8 de junho de 2012.** Brasília: DF, 2012. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 05 de jan. 2018.

_____. **Lei 12.796 de 04 de abril de 2013.** Altera a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília: DF, 2013a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm>. Acesso em: 2 set. 2017.

_____. **Lei 12.837 de 09 de julho de 2013.** Altera a Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007, para dispor sobre o cômputo no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB das matrículas em pré-escolas conveniadas com o poder público. Brasília: DF, 2013b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12837.htm>. Acesso em: 01 fev. 2018.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 26 jun. 2014 – Edição Extra.

_____. Ministério da Educação/Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE). **Planejando a Próxima Década Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação.** Brasília: MEC, 2014a. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2016.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base.** – Brasília, DF: Inep, 2015. p. 404.

_____. Ministério da Educação. INEP. **Censo Escolar da Educação Básica 2016: Notas Estatísticas.** Brasília, DF, fev. 2017. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/notas_estatisticas/2017/notas_e_statisticas_censo_escolar_da_educacao_basica_2016.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2018.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos.** 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992. 217 p.

CALDERAN, A. M; CALDERAN, A. Implementação da Emenda Constitucional 95/2016: reflexões sobre suas possíveis implicações nas políticas educacionais da Infância. Org.: NASCIMENTO, M. L. & GOBBI, M. A. **Infâncias sul-americanas: crianças nas cidades, políticas e participação.** São Paulo: FEUSP, 2017. p. 1105-1117. Disponível em: <<http://www4.fe.usp.br/wp-content/uploads/infanciasok.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

CAMPO GRANDE. **Lei Orgânica do Município de Campo Grande - MS, 1990.**

Disponível em: <http://www.camara.ms.gov.br/public/leis/lei_organica_1.pdf> Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. **Lei n. 3.404, de 1º de dezembro de 1997.** Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino. Disponível em: <<https://cm-campo-grande.jusbrasil.com.br/legislacao/249590/lei-3404-97>> Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. **Lei Municipal nº 3.438, de 13 de janeiro de 1998.** Dispõe sobre a criação composição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação. Campo Grande: MS, 1998.

_____. **Deliberação CME/MS N. 334, de 9 de setembro de 2004.** Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Campo Grande - MS. Disponível em: <<http://www.campogrande.ms.gov.br/cme/regimento-interno-cme/>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

_____. **Lei nº 4.507, de 17 de agosto de 2007.** Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino no Município de Campo Grande - Ms, e dá outras providências. Campo Grande: MS, 2007a.

_____. **Decreto nº 9.891, de 30 de março de 2007.** Dispõe sobre a ampliação da Rede Municipal de Ensino e dá outras providências. Campo Grande: MS, 2007b.

_____. **Decreto nº 10.000, de 27 de junho de 2007.** Dispõe sobre a ampliação do Sistema Municipal de Ensino e o funcionamento dos Centros de Educação Infantil – CEINFs, e dá outras providências. Campo Grande: MS, 2007c.

_____. **Decreto nº 12.261, de 20 de janeiro de 2014.** Dispõe sobre o funcionamento dos Centros de Educação Infantil e obrigações do órgão de gestão – Secretaria Municipal de Educação e dá outras providências. Campo Grande: MS, 2014.

_____. **Lei nº 5.565, de 23 de junho de 2015.** Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Campo Grande - MS e dá outras providências. Campo Grande: MS, 2015.

_____. **Deliberação CME/CG/MS nº 1.903, de 6 de abril de 2016.** Dispõe sobre a organização, o credenciamento e a autorização de funcionamento da Educação Infantil nas instituições de ensino do Sistema Municipal de Ensino de Campo Grande/MS e dá outras providências. Campo Grande: MS, 2016.

CAMPO GRANDE NEWS. **Semed abre salas de pré-escola em alguns ceinfs da capital em 2016.** Disponível em: <<https://www.campograndenews.com.br/cidades/capital/semed-abre-salas-de-pre-escola-em-alguns-ceinfs-da-capital-em-2016>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

CAMPOS, M. M. Educação Infantil: conquistas e desafios. **Reescrevendo a educação:** propostas para um Brasil melhor. São Paulo: Editoras Ática e Scipione, 2006. 91-104 p. Disponível em: <<http://www.oei.es/historico/noticias/spip.php?article3433>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

CAMPOS, R. **Educação infantil e organismos internacionais:** uma análise dos projetos em curso na América Latina e suas repercussões no contexto nacional. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

CAMPOS, R. As indicações dos organismos internacionais para as políticas nacionais de educação infantil: do direito à focalização. **Revista Educação e Pesquisa**. v. 39, n.1, p. 195-209. São Paulo, SP. jan/mar. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v39n1/v39n1a13.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

CAMPOS, R; CAMPOS, R. F. A educação das famílias pobres como estratégia política para o atendimento das crianças de 0 - 3 anos: uma análise do Programa Família Brasileira Fortalecida. **Pro-Posições**, Campinas, v. 20, n. 1 (58), p. 207-224, jan/abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pp/v20n1/v20n1a12.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

CARTA CAPITAL. **A falência da educação pública** - José Guimarães – 11/10/2017. Disponível em: <<http://www.cartaeducacao.com.br/artigo/falencia-da-educacao-publica/>>. Acesso em: 07 fev. 2018.

CASAGRANDE, A. L. As parcerias público-privadas: um comparativo entre as matrículas públicas e privadas em creche nos municípios médios paulistas na série histórica 2005-2010. **In: Cuarto Congreso Nacional/ Tercer Encuentro Iberoamericano de Estudios Comparados en Educación**, 2011, Buenos Aires. p. 1-15. Disponível em: <<http://www.saece.com.ar/docs/congreso4/trab11.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

COELHO, R. de C. Papel do Ministério da Educação na garantia da educação infantil (creche e pré-escola) na perspectiva da Emenda Constitucional nº 59/2009. **CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional nº 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2012.

COSTA, F. L. da. **Reforma do Estado e contexto Brasileiro: crítica do paradigma gerencialista**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

COSTA, S. C. **Programa PROINFÂNCIA: Considerações sobre os efeitos nas políticas Municipais de Educação Infantil**. 15/07/2015. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

CURY, C. R. J. **Legislação Educacional Brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. M. Obrigatoriedade da educação das crianças e adolescentes: uma questão de oferta ou de efetivo atendimento? **Revista Nuances: estudos sobre educação**. Ano XVII, v.17, n.18, p.124-145. Jan/dez. 2010.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA. **Assembleia Geral das Nações Unidas**. 20 nov. 1959. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. **Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris**. 10 dez. 1948. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

FARENZENA, N. A Emenda da obrigatoriedade: mudanças e permanências. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.4, n.7, p.197-209, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 10 maio 2017.

FELIPONI, E. **A Educação infantil a partir da Obrigatoriedade escolar**: concepções de currículo, infância e criança (e o desempenho do “ofício de aluno”) em documentos oficiais. 20/09/2013. 120 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2013.

FERNANDES, C. V. Desatando nós...os fios que tecem o percurso da pré-escola no Brasil: da liberdade de escolha à obrigatoriedade de frequência. **Revista Textura**, v. 18 n.36, p.44-65, jan./abr. 2016.

_____. **A identidade da pré-escola**: entre a transição para o ensino fundamental e a obrigatoriedade de frequência. 03/09/2014. 248 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

FERREIRA, F. O. dos S. [et al]. **Insucesso Escolar – abordagem financeira – 2011/2016**. Série Transparência - 7. Campo Grande: Escoex, 2017. 228 p.

FLACH, S. de F. O direito à educação e sua relação com a ampliação da escolaridade obrigatória no Brasil. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 64, p. 495-520, jul/set. 2009.

_____. **Direito à Educação e Ampliação da Escolaridade Obrigatória em Ponta Grossa (2001-2008)**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2010.

FLORES, M. L. R; ALBUQUERQUE, S. dos S. de. Direito à educação infantil no contexto da obrigatoriedade de matrícula escolar na pré-escola. **Revista Textura**, v. 18 n.36, p.87-110, jan/abr. 2016.

FRONER, E. **Educação Infantil, do direito à obrigação**: caminho para a qualidade? 26/08/2014. 105 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, Frederico Westphalen, 2014.

GADOTTI, M. Da palavra a ação. INEP. **Educação para todos**: a avaliação da década. Brasília: MEC/INEP, 2000. p. 27-31. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485564/Educa%C3%A7%C3%A3o+para+todos+avalia%C3%A7%C3%A3o+da+d%C3%A9cada+S%C3%ADntese+do+I+Semin%C3%A1rio+Nacional+sobre+Educa%C3%A7%C3%A3o+para+Todos+%28Bras%C3%ADlia%2C+10+e+11-6-1999%29/a698194e-feab-4117-9088-53c1297b315b?version=1.2>>. Acesso em: 15 jun.2017.

GAMBOA, S. S. Quantidade-Qualidade: para além de um dualismo técnico e de uma dicotomia epistemológica. Org.: SANTOS FILHO, C. dos; GAMBOA, S. S. **Pesquisa educacional**: quantidade-qualidade. 7 ed. São Paulo, Cortez, 2009. (Coleção Questões da Nossa Época: v. 42).

GERMANO, J. W. **Estado Militar e Educação no Brasil**: 1964/1985 – um estudo sobre a Política Educacional. 19/12/1990, 444 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1990.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HENRIQUES, A. C. **Educação Infantil: retrato de uma rede municipal de ensino**. 27/02/2015. 104 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2015.

HORTA, J. S.B. Direito à Educação e obrigatoriedade escolar. **Cadernos de Pesquisa**, nº104, p.5-34. Jul. 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/CMC>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Coordenação de população e Indicadores Sociais. **Síntese de Indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016 (Série 36: Estudos e Pesquisas, Informação Demográfica e Socioeconômica).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades – Brasil/Mato Grosso do Sul/ Campo Grande**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/ms/campo-grande/panorama>>. Acesso em: 06 jun. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Brasil/ mato grosso do sul/ campo grande**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/ms/campo-grande/pesquisa/23/22469?detalhes=true&localidade1=0>>. Acesso em: 26 ago. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Básica**. Brasília: Inep, 2010. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Básica**. Brasília: Inep, 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Texto para Discussão: **Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: Arranjos Institucionais de Políticas de Desenvolvimento**. Org. PIRES, R.R.C.; GOMIDE, A. de A. Brasília: RJ, Ipea, 2014.

KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas Políticas Educacionais no Brasil: Educação Infantil e é Fundamental. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol.27, n.96 – especial, p.797-818, out. 2006. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 13 mai. 2017.

KRAWCZK, N. **Sociologia do ensino médio: crítica ao economicismo na política educacional**. n. 1. ed. São Paulo: SP, Cortez, 2014.

MANCILLA, C. A. B. ECA, LDB e Educação Popular: perspectivas diversas para diversos fins. In: **29ª Reunião Anual da ANPED**. GT06 – Educação Popular. Caxambu, 15 a 18 de out. 2006. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/sites/default/files/gt06-2272.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

MANIFESTO dos pioneiros da educação nova. São Paulo: Ed. Nacional, 1932.

MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Educação. **Resolução/SED/nº 1. 222, de 10 de fevereiro de 1998**. Campo Grande, MS, 1998.

_____. **Extrato do Protocolo de Municipalização dos Centros de Educação Infantil**. Objetivando a transferência de 29 (vinte e nove) Centros de Educação Infantil e a cedência de 503 (quinhentos e três) servidores efetivos. Diosul nº 6.912 de 15 de fevereiro de 2007. Disponível em: <http://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO6912_15_02_2007>. Acesso em: 10 maio 2017.

_____. **Lei nº 4.621, de 22 de dezembro de 2014**. Plano Estadual de Educação. Aprova o Plano Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.sed.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/67/2015/05/pee-ms-2014.pdf>>. Acesso em: 03 jun. 2017

MEDEIROS, S. da S.; RODRIGUES, M. M. O Gerencialismo, Reforma do Estado e da Educação no Brasil. **Revista Educação em Questão**. v. 48, n. 34, p. 216-240. Natal, 2014.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, novembro de 1995. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995 e pelo Presidente da República em novembro de 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2016.

MOSS, P. Qual o futuro da relação entre Educação Infantil e Ensino Obrigatório? **Cadernos de Pesquisa**, v.41, n.142, jan/abr. 2011 - Tradução Tina Amado

MOTTA, V.A. da; FERREIRA, F.O. dos S. **Acesso à educação infantil da pré-escola: estudo e análise da realidade do estado de Mato Grosso do Sul – 2015 – meta PNE 2016**. Série Transparência - 3. Campo Grande: Escoex, 2015. 44 p.

MOTTI, K.R.N.R. **A municipalização da Educação Infantil em Campo Grande pós-LDB/1996**. Dissertação (Mestrado em Educação) Campo Grande, MS: Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, 2007. 120 f.

NEWMAN, J; CLARK, J. Gerencialismo. **Revista Educação & Realidade**. v. 37, n. 2 p. 358-381. Porto Alegre, RS, 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/29472>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

NUCCI, L. P. **O Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR): o regime de colaboração**. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2017.

OLIVEIRA, R. T. C. de. Os Movimentos Sociais na Educação: o processo de elaboração da LDB – 1988 a 1996. *In: II Congresso Brasileiro de História da Educação*, 2002, Natal-RN. Anais do Congresso Brasileiro de História da Educação, 2., 2002, Natal-RN: Editora Núcleo de Arte e Cultura da UFRN, 2002, v.1, p. 1-12. Disponível em: <<http://sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe2/pdfs/Tema2/0208.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

OLIVEIRA, R. T. C. de; BOLSON, H. da S. P.; DANTAS, L. C. L. Política de gestão da educação municipal: implicações para a direção escolar. **Série-Estudos - Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB**. Campo Grande, MS, n. 30, p. 325-338, jul/dez. 2010. Disponível em: <<http://www.serie-estudos.ucdb.br/index.php/serie-estudos/article/view/174/202>>. Acesso em: 01 abr. 2018.

OLIVEIRA, C de; GANZELI, P. Relações intergovernamentais na educação: Fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de Desenvolvimento da educação. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, v. 34, n. 125, p. 1031-1047, out-dez: 2013. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 de abr. 2017.

OSTELLINO, P. Direito. BOBBIO, N; MATTEUCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 1ª. ed. Brasília: UNB, 1998.

PINAZZA, M. A.; SANTOS, M. W. dos. A (pré)-escola na lógica da obrigatoriedade: um desconcertante ‘dejà vu’? **Revista Textura**, v. 18 n.36, p. 22-43, jan/abr. 2016.

PINTO, J. M. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1228100.pdf>>. Acesso em: 10 de jan. 2018.

PINTO, J. M de R; ALVES, T. Ampliação da obrigatoriedade na educação básica: Como garantir o direito sem comprometer a qualidade? **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v.4, n.7, p.211-229, jul/dez. 2010. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 10 de maio 2017.

PIRES, A. M. B. **O PROINFÂNCIA como política de acesso à Educação Infantil nas cidades do sudeste goiano**. 12/06/2017. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Unidade Acadêmica Especial de Educação, Catalão, Programa de Pós-Graduação em Educação, Catalão, 2017. 111p.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA - GOVERNO FEDERAL. **Convênios por estado/município (planilha detalhada)**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/consultam.asp?fcod=9051>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

PLANURB - Instituto Municipal de Planejamento Urbano. **Perfil Socioeconômico de Campo Grande**. 23. ed. Campo Grande, 2016. Disponível em: <<http://www.campogrande.ms.gov.br/sisgran/#/downloads>>. Acesso em: 03 abr. 2017.

PLANURB - Instituto Municipal de Planejamento Urbano. **Perfil Socioeconômico de Campo Grande**. 24. ed. Campo Grande, 2017. Disponível em: <<http://www.campogrande.ms.gov.br/sisgran/#/downloads>>. Acesso em: 03 set. 2017.

PMCG. Secretaria Municipal de Planejamento, Finanças e Controle – SEPLANFIC.

Relatório de Atividades 2012. Campo Grande: MS, 2012. Disponível em:

<<https://transparencia.campogrande.ms.gov.br/downloads/relatorio-anual-de-atividades-raa-2012/>>. Acesso em: 05 de jan. 2018.

PMCG. Secretaria Municipal de Planejamento, Finanças e Controle – SEPLANFIC.

Relatório de Atividades 2014. Campo Grande: MS, 2014. Disponível em:

<<https://transparencia.campogrande.ms.gov.br/downloads/relatorio-anual-de-atividades-raa-2014/>>. Acesso em: 05 de jan. 2018.

PMCG. Pré-Matrícula da Rede Municipal de Educação. **Lista de espera CEINFs.** Disponível em: <<http://www.campogrande.ms.gov.br/semmed/downloads/lista-de-espera-dos-ceinf/>>.

Acesso em: 14 ago. 2017a.

PMCG. Pré-Matrícula da Rede Municipal de Educação. **Lista de CEINFs no município de Campo Grande.** Disponível em:

<http://matriculasreme.capital.ms.gov.br/docs/Arquivo_publicar_site_ceinf.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2017b.

PMCG. Pré-Matrícula da Rede Municipal de Educação. **Lista de Escolas Municipais de Campo Grande/MS.** Disponível em:

<http://matriculasreme.capital.ms.gov.br/docs/Arquivo_publicar_site_escola.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2017c.

PMCG. Pré-Matrícula da Rede Municipal de Educação. **Modalidades e faixa etária.**

Disponível em: <http://matriculasreme.capital.ms.gov.br/docs/modalidade_ceinf_2016.pdf>.

Acesso em: 18 ago. 2017d.

PMCG. Pré-Matrícula da Rede Municipal de Educação. **Modalidade de Ensino por escolas 2016.** Disponível em:

<http://matriculasreme.capital.ms.gov.br/docs/modalidades_escolas_2016.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2017e.

POSSEBON, C. M. **Matrícula Obrigatória na Educação Infantil:** impactos no Município de Santa Maria – RS. 29/08/2016. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, RS, 2016.

ROCHA, A. B. B. da. **Parceria entre o público e o privado na Educação:** implicações do Programa Escola Campeã para a gestão escolar. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2008.

ROSA, M. F. **A Educação das crianças em idade pré-escolar em Campo Grande, MS (1980 a 1992).** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999. 226f.

_____. **O direito da criança a ter direito:** a educação infantil em Mato Grosso do Sul (1991 a 2002). Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. 286f.

ROSEMBERG, F. A Educação pré-escolar brasileira durante os governos militares. **Cadernos de Pesquisa**, n. 82, p. 21, ago. 1992.

ROSEMBERG, F. **DOCUMENTO TÉCNICO B:** Instrumento de acompanhamento da expansão da oferta da educação infantil, urbana e rural, 2014. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=33031-educ-infantil-instrumentos-acompanhamento-expansao-oferta-urbana-rural-pdf&category_slug=janeiro-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 20 ago. 2017.

SANTOS, A. R. dos. **Metodologia Científica:** a construção do conhecimento. 6 ed. Revisada. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SANTOS, J. B.; SOUSA JUNIOR, L. de. Educação Infantil: 20 anos da primeira etapa da educação básica e os desafios do financiamento. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 12, p. 261-284, 2017.

SANTOS, K. A. dos. **Parcerias público-privadas no Ensino Fundamental e na Educação Infantil:** implicações na gestão da escola pública e no trabalho docente. 204 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

SAVIANI, D. O Plano de desenvolvimento da educação básica: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

SENADO NOTÍCIAS. **Universalização da pré-escola traz desafio gigantesco para os municípios.** André Falcão- 08/12/2015. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/12/08/universalizacao-da-pre-escola-traz-desafio-gigantesco-para-os-municipios>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

SILVA, V. P. da. **Organização e Gestão da Educação Infantil em Manaus** – uma análise de seus marcos regulatórios. 01/11/2012. 192 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

SILVA, N. A. da. **Educação Infantil e as relações público-privado no Município de Campinas:** o Programa Naves-Mãe. 221 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

SIMTED. **Crianças de 4 e 5 anos superlotam escolas em Campo Grande** - 13/11/2013. Disponível em: <<http://www.simted.org.br/noticias/criancas-de-4-e-5-anos-superlotam-escolas-em-campo-grande>>. Acesso em: 04 jan. 2018.

SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina.** 3 ed. São Paulo: Cortez, 2009.

SOUSA JUNIOR, L. O FUNDEF e o direito à educação básica. In: **23ª reunião anual da ANPEd**, 2000, Caxambu. Educação não é privilégio. Rio de Janeiro: ANPEd, 2000. v. 1.

SOUZA, R. P. de. **Educação Infantil:** Políticas Públicas e Práticas Educativas na Pré-escola de Escolas Municipais de Ensino Fundamental em Goiânia. 01/08/2012. 207 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2012.

STRELEC, T.; COSTA, V. M. F. Cooperação e articulação intergovernamental: classificação, características e formatos existentes à luz da experiência brasileira. **Revista RIEM**, n. 14, Año VII: Chile, 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MATO GROSSO DO SUL (UFMS). Documento Sobre (o) viver da Criança e do Adolescente em Campo Grande - MS. MEC/UFMS, julho de 1996.

UNICEF. Situação Mundial da Infância 2008 - **Caderno Brasil**. Brasil: DF, 2008. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/pt/cadernobrasil2008.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Conferência de Jomtien – 1990)**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10230.htm>. Acesso em: 15 jun. 2017.

UNICEF-BRASIL. **Evolução do IDI entre 1999 e 2004**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/idi_2004.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2017.

UNESCO. CONSED. **Educação para Todos: o compromisso de Dakar**. Brasília: Ação Educativa, 2001, 70p.

UNESCO, **Declaração mundial sobre educação para todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem**. Jomtien, 1990, 8p. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

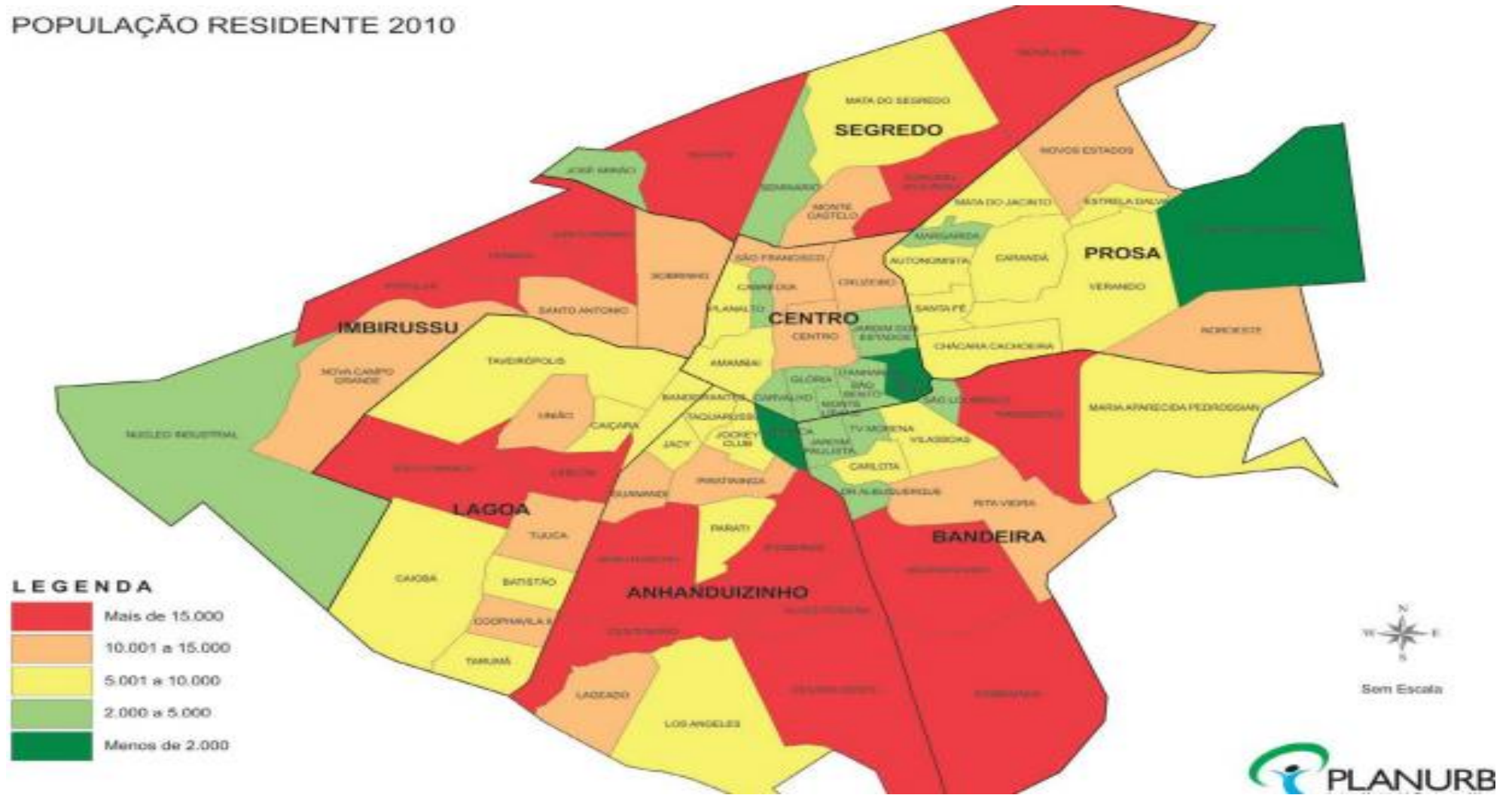
VALADÃO, A.; SCAFF, E. A. da S.; OLIVEIRA, R. T. C. de. Planejamento e Financiamento das Políticas Educacionais em Âmbito Municipal: contribuições do plano de ações articuladas. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 7, n. 4, 2017. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/68694/41328>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

VIEIRA, S. L.; FARIAS, I. M. S de. **Política Educacional no Brasil: introdução histórica**. Brasília: Liber Livro, 2007, 188p.

ZARPELON, G. **A Relação Público-Privada na Educação Infantil: um estudo sobre os convênios com entidades privadas na Rede Municipal de Educação de Joinville/SC**. 01/09/2011. 249 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

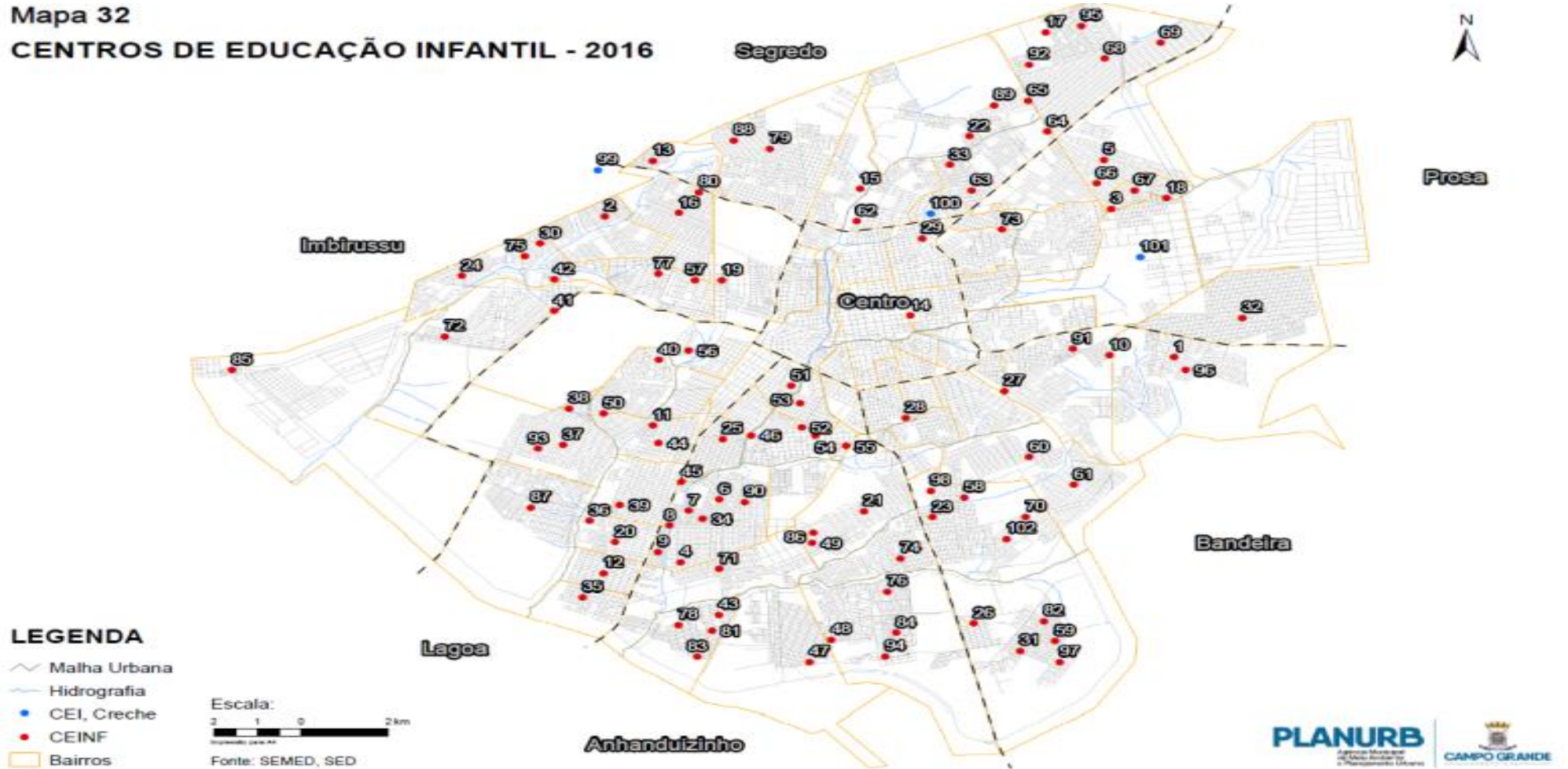
ANEXO I

POPULAÇÃO RESIDENTE 2010



ANEXO II

Mapa 32
CENTROS DE EDUCAÇÃO INFANTIL - 2016



ANEXO III

Gestores Municipais de Campo Grande, MS, no período de 2009 a 2016

Gestão Administrativa	1/1/2009-31/12/2012	1/1/2013-12/3/2014	13/3/2014-25/8/2015	26/8/2015-31/12/2016
Observações	Prefeito reeleito pelo sufrágio universal	Prefeito eleito pelo sufrágio universal	Vice-prefeito, assume em virtude de cassação do mandato do titular	Prefeito reconduzido ao cargo por determinação judicial
Partido	PMDB	PP	PP	PP
Coligações	Coligação “Campo Grande cada vez melhor”: PMDB, PRB, PR, PDT, PP, PPS, PSDB, DEM, PV, PTN, PRP, PSC, PTdoB, PTC, PSDC, PRTB, PTB, PHS e PSB	Partido não coligado	Partido não coligado	Partido não coligado
Prefeito	Nelson Trad Filho	Alcides Jesus Peralta Bernal	Gilmar Antunes Olarte	Alcides Jesus Peralta Bernal
Vice-Prefeito	Edil Albuquerque (PMDB)	Gilmar Antunes Olarte (PP)	-----	Gilmar Antunes Olarte (PP)
Secretário de Educação	Maria Cecília Amendola da Motta	José Chadid	Angela Maria Brito (18/03/2014 a 04/05/2015) Wilson do Prado – Secretário interino (05/05/2015 a 10/07/2015) Marcelo Salomão (13/07/2015 a	Leila Cardoso Machado (21/09/2015 a

Fonte: PLANURB, 2017, p. 446.

ANEXO IV

Notícia: SEMED abre salas de pré-escola em alguns CEINFs da Capital em 2016



14/11/2015 16:09

Semed abre salas de pré-escola em alguns Ceinfs da Capital em 2016

Juliana Brum



Secretária Leila Machado falou sobre a necessidade em ampliar as vagas da Educação nas escolas (Foto - Juliana Brum)

sempre muito alta e estamos tomando as providências para atendê-los já" revelou Leila.

Quem deseja manter os filhos na mesma **escola** ou Ceinf pode fazer a pré-matricula pela internet, no site da prefeitura. Conforme a prefeitura, o procedimento deve ser feito até o dia 30 de novembro.

A pré-matricula para alunos novos começa no dia 9 de novembro e terá prazo maior, até 18 de dezembro.

Para novos alunos de ceinf, é preciso fazer o cadastramento de aluno no banco de dados da Central de Matrículas, que entrará em contato com os pais ou responsáveis para atualização de dados até início de fevereiro de 2016.

Alguns Ceinf (Centros de **Educação** Infantil) de Campo Grande terão salas de pré 1 no ano letivo de 2016. Pais que têm os filhos matriculados nessas unidades já foram avisados sobre a novidade durante a realização da pré-matricula, que está aberta para todo o município desde a última segunda-feira.

Segundo a secretária de **Educação** da Capital, Leila Machado, a intenção era conseguir colocar uma sala de **pré-escola** em cada uma das creches, mas nem todas têm espaço físico que as comporte. Por essa razão, somente algumas unidades, como o caso do Tupinambás, no Tiradentes, poderão acomodar os alunos que já frequentam o local, liberando mais vagas nas escolas da Reme (Rede Municipal de Ensino).

"A medida foi tomada como uma saída para conseguirmos receber novos alunos, já que a procura no começo do ano é

ANEXO V



13/11/2013 10h16 - Atualizado em 13/11/2013 10h16

Crianças de 4 e 5 anos superlotam escolas em Campo Grande

Por: O Estado de MS

Uma mudança na Constituição Federal, realizada em 2009, provocou uma verdadeira corrida de pais de crianças de 4 e 5 anos às escolas da Reme (Rede Municipal de Ensino) em busca de matrículas para seus filhos. A Semed (Secretaria Municipal de Educação) já estima um aumento de 58% no número de alunos do Pré1 e Pré2 no ano de 2012, chegando a 8,2 mil crianças.

Com a mudança na legislação, se tornou obrigatória a frequência de crianças com idades entre 4e 17 anos em escolas brasileiras. Antes, a obrigatoriedade se restringia às crianças com idade entre 6 e 14 anos. Apesar de a mudança ter sido aprovada no fim de 2009, os Estados e municípios têm até 2016 para se adequarem. "Temos um prazo ainda para cumprir essa legislação, mas já estamos nos adequando aos poucos", afirma a secretária municipal de Educação, Maria Cecília Amendola.

De acordo com a Semed, neste ano 330 salas de aula serão destinadas à Educação Infantil, somente nas escolas da Reme. No ano de 2011, foram 194 salas. A secretária de Educação diz, ainda, que além das escolas, os Ceinfs (Centros de Educação Infantil) também terão salas do Pré1 para alunos de 4 anos.

Em razão da enxurrada de matrículas, a Prefeitura de Campo Grande teve de alugar anexos para comportar as novas turmas. Um dos casos é o da Escola Municipal Nagem Jorge Saad, no bairro São Pedro, região sudoeste da cidade. No ano passado, a escola teve seis turmas no Pré. Em 2012, o número dobrou e serão atendidas mais de 200 crianças com idades entre 4 e 6 anos. Ao todo, serão sete turmas de Pré1 e 5, no Pré2. O anexo da escola foi alugado na rua Souto Maior, a menos de um quilômetro do prédio principal.

No Jardim Anache, região norte de Campo Grande, a Escola Municipal Nazira Anache voltou a oferecer vagas para a Educação Infantil em razão da demanda. Inicialmente, estavam previstas quatro turmas duas de Pré1 e duas de Pré2, mas já foi necessária a abertura de mais uma sala para o Pré2, no período matutino. Além disso, a escola ainda contará com quatro salas de primeiro ano, onde podem ser matriculadas crianças que completam 6 anos até março de 2012.

Depois de ficar sem oferecer vagas para a Educação Infantil durante três anos, a Escola Municipal Padre Tomaz Ghirardelli vai atender crianças matriculadas no Pré2, em 2012. Os mais de 100 alunos serão distribuídos em quatro turmas. Conforme informações repassadas pela própria escola, as turmas de Pré1 serão atendidas pelos

quatro Ceinfs da região. As turmas do Pré foram abertas em salas "desocupadas" por turmas do 1º ano. Das nove salas de 1º ano em 2011, duas foram fechadas.

Por conta da falta de professores, principalmente, para a Educação Infantil, a Semed adiou o início das aulas. Entre os 300 professores convocados de última hora, cerca de 140 são para a Educação Infantil e devem ser empossados até

29/01/2018 Crianças de 4 e 5 anos superlotam escolas em Campo Grande - Sindicato Municipal dos Trabalhadores em Educação de Dourados -MS
o dia 8 de fevereiro. As aulas começam no dia 9 de fevereiro.

Para a secretária de Educação, o aumento na procura de vagas da Educação Infantil deve-se ao esclarecimento da própria população. "A sociedade, realmente, está exigindo do Poder Público. Por conta das mudanças sociais, é comum toda a família trabalhar e as crianças precisarem ir para a escola mais cedo também", afirma.

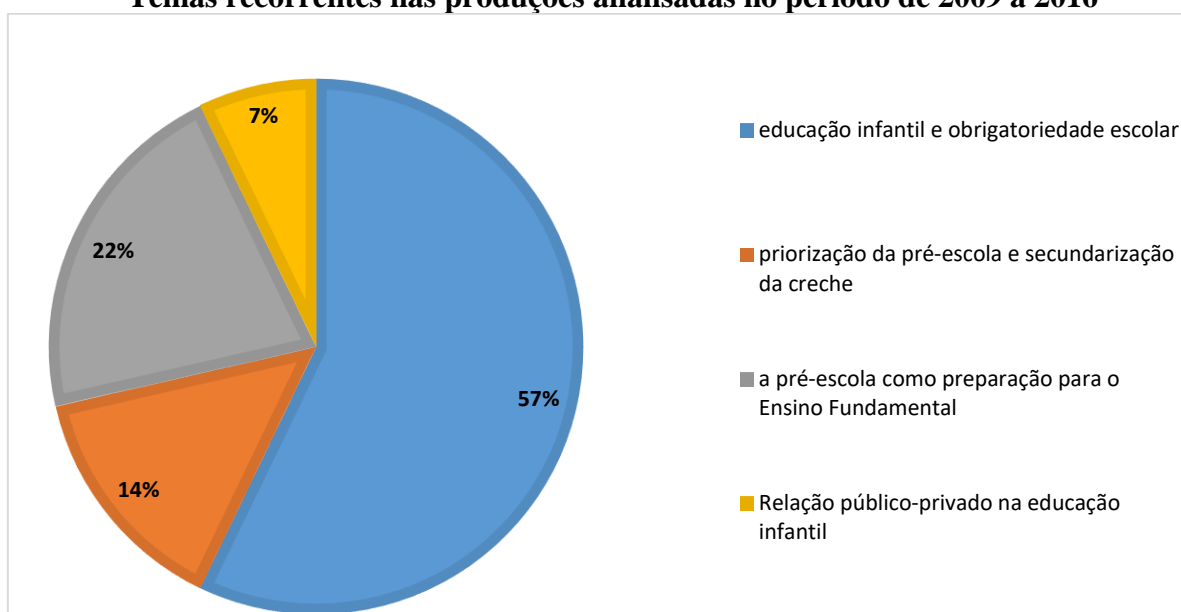
Além do aluguel de novos espaços para comportar os novos alunos, a prefeitura também teve de adequar as escolas que já funcionam. "Precisamos adequar toda a escola com estrutura física. Então, estamos colocando parquinhos em todas as escolas, adaptando os banheiros com vasos menores, para atender estes alunos. O professor também tem uma formação específica, já que temos uma proposta pedagógica diferenciada para essas crianças", explica Maria Cecília.

A necessidade de trabalhar faz com que muitas mães busquem vagas nos 92 Ceinfs (Centros de Educação Infantil) da Capital. A falta de vagas, no entanto, fez aumentar a procura nas escolas. Na tarde de ontem, a técnica em Enfermagem Edilsa Carvalho, 35 anos, foi à Escola Nagem Jorge Saad em busca de uma vaga para a filha de 4 anos. "Coloquei o nome da minha menina na lista em setembro do ano passado e até agora não chamaram. Pelo jeito, não vai ter vaga este ano de novo no Ceinf e eu preciso trabalhar. A vantagem da creche é que ele fica o dia inteiro", afirma Edilsa.

Moradora do bairro São Conrado, Edilsa afirma que nas duas creches e nas duas escolas próximas da sua casa não tinham vagas. "Mesmo que eu consiga aqui, fica complicado, porque é longe da minha casa." (PB)

APÊNDICE A

Temas recorrentes nas produções analisadas no período de 2009 a 2016



Fonte: Elaboração da autora

APÊNDICE B**Produções selecionadas no periódico Scielo (2009-2016)**

Âmbito da pesquisa e modalidade	Título	Autor	Ano e Vinculação Institucional
Nacional Artigo	Qual o futuro da relação entre Educação Infantil e Ensino Obrigatório?	Peter Moss Tradução Tina Amado	2011 Cadernos de Pesquisa

Fonte: Scielo – elaborado pela autora

APÊNDICE C

Dissertações selecionadas no Banco de Dados da CAPES (2009-2016)

Âmbito da pesquisa	Título	Autor	Ano e Vinculação Institucional
Nacional	EDUCAÇÃO INFANTIL: retrato de uma rede municipal de ensino	Afonso Canellas Henriques	2015 UFSCar
Nacional	Educação Infantil, do direito à obrigação: caminho para a qualidade?	Emanuele Froner	2014 URI
Nacional	A Educação infantil a partir da Obrigatoriedade escolar: concepções de currículo, infância e criança (e o desempenho do “ofício de aluno”) em documentos oficiais	Elizete Feliponi	2013 URB
Nacional	ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM MANAUS – uma análise de seus marcos regulatórios.	Vanderlete Pereira da Silva	2012 UFSC
Nacional	EDUCAÇÃO INFANTIL: Políticas Públicas e Práticas Educativas na pré-escola de escolas municipais de Ensino Fundamental em Goiânia	Rosiris Pereira de Souza	2012 UFG
Nacional	A Relação Público-Privada na Educação Infantil: um estudo sobre os convênios com entidades privadas na Rede Municipal de Educação de Joinville/SC	Geovani Zarpelon	2011 UFSC
Nacional	A identidade da pré-escola: entre a transição para o ensino fundamental e a obrigatoriedade de frequência	Cinthia Votto Fernandes	2014 UFRGS

Fonte: CAPES - elaborado pela autora

APÊNDICE D

Produções selecionadas no Banco de Dados do GOOGLE ACADÊMICO (2009-2016)

Âmbito da pesquisa e modalidade	Título	Autor	Ano e Vinculação Institucional
Nacional Artigo	Desatando nós...os fios que tecem o percurso da pré-escola no Brasil: da liberdade de escolha à obrigatoriedade de frequência	Cynthia Votto Fernandes	2016 Revista Textura
Nacional Artigo	Direito à educação infantil no contexto da obrigatoriedade de matrícula escolar na pré-escola	Maria Luiza Rodrigues Flores; Simone dos Santos de Albuquerque	2016 Revista Textura
Nacional Artigo	A (pré)-escola na lógica da obrigatoriedade: um desconcertante 'dejà vu'?	Mônica Appezzato Pinazza; Maria Walburga dos Santos	2016 Revista Textura
Nacional Dissertação	Pré-escola na escola de Ensino Fundamental: os direitos das crianças, desafios e contradições	Lorena Borges Almeida	2016 UFG

Fonte: GOOGLE Acadêmico - elaborado pela autora