

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
NÍVEL DOUTORADO**

DENISE MADEIRA DE CASTRO E SILVA

**AS REPERCUSSÕES DA OBRIGATORIEDADE DA PRÉ-ESCOLA NO
DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL:
Relações entre o Público e o Privado**

**São Leopoldo
2020**

DENISE MADEIRA DE CASTRO E SILVA

**AS REPERCUSSÕES DA OBRIGATORIEDADE DA PRÉ-ESCOLA NO
DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL:
Relações entre o Público e o Privado**

Tese apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Doutora em
Educação, pelo Programa de Pós-
Graduação em Educação da Universidade
do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Manoel Dias da Silva

São Leopoldo
2020

S586r Silva, Denise Madeira de Castro e.
As repercussões da obrigatoriedade da pré-escola
no direito à educação infantil: relações entre o público
e o privado / Denise Madeira de Castro e Silva. – 2020.
280 f.: il.; 30 cm.

Tese (doutorado) – Universidade do Vale do Rio
dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em
Educação, 2020.
“Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Manoel Dias da Silva.”

1. Direito à educação infantil. 2. Obrigatoriedade da
pré-escola. 3. Creches. 4. Políticas educacionais. I.
Título.

CDU 37

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Bibliotecária: Amanda Schuster – CRB 10/2517)

DENISE MADEIRA DE CASTRO E SILVA

**AS REPERCUSSÕES DA OBRIGATORIEDADE DA PRÉ-ESCOLA NO
DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL:
Relações entre o Público e o Privado -**

Tese apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Doutora em
Educação, pelo Programa de Pós-
Graduação em Educação da Universidade
do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS

Aprovado em 10 de março de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Professora Dra. Fernanda Müller – UNB

Professora Dra. Maria Carmen Silveira Barbosa – UFRGS

Professora Dra. Daianny Madalena Costa – UNISINOS

Professora Dra. Rosângela Fritsch – UNISINOS

Professor Dr. Rodrigo Manoel Dias da Silva – UNISINOS

AGRADECIMENTOS À CAPES

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Às crianças brasileiras da educação infantil.

AGRADECIMENTOS

À Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) e, especialmente, ao Programa de Pós-Graduação em Educação, a seus professores e funcionários pela acolhida e competência no direcionamento da vida acadêmica de seus estudantes. À Maria Alice dos Santos, bibliotecária dessa universidade, a qual foi incansável na colaboração da formatação desta tese às normas vigentes da ABNT.

À Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão de bolsa parcial de estudos, a qual viabilizou a realização financeira deste estudo.

À Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) pela liberação de afastamento de minhas atividades profissionais, a qual foi fundamental para o aprofundamento necessário ao término desta tese.

Às professoras participantes desta seção avaliativa. À professora Dra. Flavia Obino Werle pelas instigantes e desafiadoras aulas, assim como a análise na qualificação desta tese. À professora Dra. Rosângela Fritsch pelas valiosas contribuições realizadas. De forma singular, à professora Dra. Maria Carmen Barbosa pelas importantes indicações e sugestões apontadas a essa tese. À professora Dra. Fernanda Müller pela leitura atenta e criteriosa. À professora Dra. Daianny Costa pelo aceite à participação na banca avaliativa e contribuições à tese.

Ao professor Dr. Rodrigo Manoel Dias da Silva, orientador desta tese, pelo acompanhamento acadêmico rigoroso, dedicado e inteligente. Pelas palavras de incentivo que serviram de bálsamo nesta jornada de doutoramento.

Aos colegas do Grupo de Estudos e Pesquisas em Sociologia da Educação (GEPSE) que na socialização de suas experiências e estudos propiciaram ampliar os horizontes em diferentes áreas do conhecimento. Especialmente, à Scarlett pelas trocas teóricas, pelas viagens, pela convivência e amizade além dos muros da universidade.

Às participantes da pesquisa pela disponibilidade em relatar suas experiências profissionais, angústias e desejos em prol de uma Educação Infantil de qualidade e pela confiança a mim depositada.

Aos meus pais, por me concederem o dom da vida. Ao meu pai, que me incentivou ao magistério, pois sempre quis ter uma filha professora. À minha mãe, que por seu exemplo, aprendi a virtude da persistência.

Ao meu esposo e filha, pela compreensão das incontáveis horas de estudo demandadas pelo doutorado. Ao Jefferson, companheiro de todas as horas, pelo apoio, amor e cuidado dedicados a nossa família, indispensáveis para a consecução desta tese. À Cecília, por ser inspiradora da minha vida na busca por uma educação de maior qualidade a todas as crianças.

O real não está na saída nem na chegada: ele se dispõe para gente é no meio da travessia. (ROSA, c2020).

RESUMO

A presente tese teve como objetivo geral: analisar as repercussões da obrigatoriedade da pré-escola no direito à educação infantil, considerando as formas de acesso e as condições de permanência na escola no âmbito do sistema municipal de educação. A pesquisa realizada no município de Caxias do Sul/RS se coaduna com a de tipo qualitativo e valeu-se para a produção dos dados de análise documental, do emprego de dados quantitativos, da realização de entrevistas compreensivas com diversos segmentos desse sistema. Foi identificado que a obrigatoriedade da pré-escola produziu efeitos em toda a etapa da educação infantil, o que significa afirmar que as crianças de creche, apesar de não terem sido incluídas na compulsoriedade de entrada, também foram afetadas em relação ao acesso, ao tempo de permanência na escola e às condições de oferta, embora as taxas de atendimento fossem crescendo no período estudado. A estratégia da parcialização do atendimento à pré-escola usada como medida para o alcance da universalização, impõe desafios pedagógicos e trabalhistas. O princípio da gratuidade foi afetado uma vez que, de um lado há a cobrança de turno inverso nas escolas da rede privada e, de outro, o pagamento de aulas extras e outras atividades oferecidas nesses estabelecimentos. Os princípios da obrigatoriedade e da gratuidade são fundamentais para que de fato ocorra o acesso à educação para todos. A rede conveniada apresentou maiores indicativos de que sua oferta estaria mais alinhada aos pressupostos qualitativos desenvolvidos para a área. Atribuímos essa constatação ao fato de o município desempenhar um papel importante na regulação das escolas conveniadas, já que não construiu rede própria pública de educação infantil. No período estudado, houve uma redução do número de matrículas na rede conveniada para toda etapa da educação infantil. As escolas da rede privada com fins lucrativos aumentaram em mais de 100% suas matrículas, sendo que 63% delas participaram de edital específico a venda de vagas ao município. Nessas escolas, há dificuldades de acompanhamento e intervenção por parte do poder público municipal, mesmo quando há algum tipo de irregularidade. No escopo da rede privada, há ainda escolas que optam por não participar dos editais para a venda de vagas para aguardar possíveis matrículas encaminhadas via processo de judicialização. A judicialização pode ser um fator que concorra ao estabelecimento de uma rede de negócios na cidade, pois as escolas veem a possibilidade de maiores ganhos econômicos, uma vez que o valor pago é

mais alto e são encaminhadas matrículas ao turno integral. Sendo assim, o município ao buscar evitar as judicializações, vai ampliando a compra de vagas no setor privado, aprofundando sua dependência para a oferta dessa etapa. Essas repercussões impõem limites no direito à educação infantil. Desse modo, foi percebido uma privatização do direito à educação. O direito à educação extrapola a dependência administrativa da vaga, pois deve ser garantido o acesso com qualidade a todos em instituições que cuidem e eduquem as crianças, sem considerá-las parte integrante de um negócio.

Palavras-chave: Direito à Educação Infantil. Obrigatoriedade da Pré-escola. Creche. Políticas Educacionais.

ABSTRACT

The present thesis had as its general goal was to analyze the impact of compulsory education at preschool concerning the right to early childhood education taking into account ways of admission and permanence at school in the scope of the city educational system. The research carried out in the city of Caxias do Sul/RS was characterized as a qualitative research in order to carry out data production through document analysis, comprehensive interviews with the assistant team of the City Secretariat of Education, which were acting in different times, with the technical assistance of the City Council of Education, principals, pedagogical coordinators, and teachers from early childhood education from both partner and private schools. It was identified that compulsory education at preschool in the city aforementioned brought about effects in the whole stage of early childhood education, which means to affirm that children at kindergarten, despite not having been included in the compulsory admission, have also been affected regarding admission, time of permanence at school and the conditions of the offer, although the assistance rate increased during the period of the study. The strategy of partialization of preschool care, used as a measure to achieve universalization, imposes pedagogical and labor challenges. The principle of gratuity was affected since, on the one hand, there is a charge for the reverse shift in private schools and, on the other, the payment of extra classes and other activities offered in these establishments. The principle of compulsory and free are fundamental for access to education for all to take place. The public sector unlike other cities presented more signs that its offer is aligned with the qualitative premises developed for the area. This can be attributed to the fact that the city plays an important role in regulating the partner schools as it hasn't built its own network of schools for early childhood education. During the period studied, there was a reduction in the number of enrollments in the public sector for every stage of early childhood education. Private for-profit schools increased their enrollment by more than 100%, with 63% of them participating in a specific call for tenders to sell places to the municipality. In these schools, there are difficulties in monitoring and intervention by the municipal government, even when there is some kind of irregularity. Within the scope of the private sector, there also schools that choose not to participate in the public notices for the sale of vacancies to wait for possible enrollments sent through the judicialization process. Judicialization can be a factor that contributor to the establishment of a

business network in the city as schools see the possibility of greater economic gains, since the amount paid is higher and enrollments are sent to the full shift. Thus the municipality seeking to avoid legalization is expanding the purchase of vacancies in the private sector, deepening its dependence on the offer of this stage. These repercussions impose limits on the right to early childhood education. Thus the privatization of the right to education was perceived. The right to education goes beyond the administrative dependency of the vacancy as quality access must be guaranteed to all in institutions that care for and educate children without considering them as an integral part of a business.

Key-words: Right to early childhood education. Compulsory education at preschool. Kindergarten. Educational policies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organograma da Secretaria Municipal de Educação de Caxias do Sul..... 104

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Educação infantil no município de Caxias do Sul, 2018.....	187
--	-----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Setor de atuação e cargo desempenhado dos participantes da pesquisa	93
Quadro 2 - Governos municipais do período estudado (1996-2019).....	94
Quadro 3 - Temáticas das formações pedagógicas ofertas pela SMED em 2018 ..	110
Quadro 4 - Escolas de educação infantil e suas mantenedoras.....	155
Quadro 5 - Planejamento da turma de pré-escola	168
Quadro 6 - Questionário de seleção às vagas para as crianças de zero a três anos	224

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de artigos encontrados por descritor relacionados ao tema na base de dados da CAPES.....	32
Tabela 2 - Número de artigos encontrados por descritor relacionados ao tema na base de dados da rede SCIELO	32
Tabela 3 - Taxa de atendimento por idade e vagas a criar – creche e pré-escola (2013-2017).....	127
Tabela 4 - Evolução do número de matrículas, creche e pré-escola, por dependência administrativa, Caxias do Sul (2013-2018).....	129
Tabela 5 - Taxa de atendimento por idade da educação infantil em Caxias do Sul no ano de 2017	133
Tabela 6 - Total de matrículas na educação infantil na rede conveniada em creches e pré-escolas por tempo de permanência na instituição (2013-2019)	136
Tabela 7 - Total de matrículas e número de escolas da rede pública municipal (EMEFs) com pré-escola e tempo de permanência na instituição (2013-2019).....	138
Tabela 8 - Judicializações da educação infantil, Caxias do Sul (2013-2019).....	185
Tabela 9 - Número de crianças e adolescentes em situação de privação e privação extrema ao direito à educação no Brasil e Região Sul (quatro aos 17 anos).....	214
Tabela 10 - Número de vagas compradas por chamamento público no município de Caxias do Sul (2017-2019).....	216
Tabela 11 - Total de crianças com CADÚnico por faixa etária e renda <i>per capita</i> ..	244

LISTA DE SIGLAS

AL	América Latina
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAPES	Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CF	Constituição Federal
CME	Conselho Municipal de Educação
CONAE	Conferência Nacional da Educação
CONEB	Conferência Nacional da Educação Básica
DCNEI	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
DRU	Desvinculação da Receita da União
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EEI	Escola de Educação Infantil
EF	Ensino Fundamental
EI	Educação Infantil
EMEF	Escola Municipal de Ensino Fundamental
EMEI	Escola Municipal de Educação Infantil
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FURG	Fundação Universidade do Rio Grande
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da Sociedade Civil
PDE	Programa de Desenvolvimento da Educação
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PNE	Plano Nacional de Educação
RCNEI	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil
SCIELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
SME	Sistema Municipal de Ensino
SMED	Secretaria Municipal de Educação
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TPE	Todos pela Educação
UERGS	Universidade Estadual do Rio Grande do Sul
UFPEL	Universidade Federal de Pelotas
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
2 TENDÊNCIAS ANALÍTICAS ACERCA DA OBRIGATORIEDADE DA PRÉ-ESCOLA	31
2.1 Contexto da Obrigatoriedade da Pré-escola e o Direito à Infância	34
2.2 Articulação entre EI e EF e a Gramática dos Organismos Multilaterais	39
2.3 Principais Estratégias Municipais para o Alcance da Universalização da Pré-escola.....	47
2.4 Panorama da Revisão de Literatura: à Guisa de um Diagnóstico	57
3 POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL: REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO	61
3.1 Globalização do Capital e a Influência dos Organismos Internacionais	63
3.2 Políticas para a Educação Infantil no Brasil: Descentralização e Focalização	70
3.3 O Direito à Educação Infantil e a EC nº 59/09: Contexto de sua Aprovação	81
3.4 Metodologia	88
3.4.1 Entrevistas Compreensivas e Análise Documental.....	91
4 POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL: CONCEPÇÕES E AÇÕES ..	99
4.1 Dados sobre o Município de Caxias do Sul	100
4.2 A Gestão da Educação Infantil no Município de Caxias do Sul	102
4.3 A Educação Infantil em Caxias do Sul: O que Revelam os Números	126
4.4 Obrigatoriedade da Pré-escola: A Parcialização como Direito à EI	134
5 EDUCAÇÃO INFANTIL EM CAXIAS DO SUL: RELAÇÕES ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO	150
5.1 A Rede Conveniada – <i>aspúblicas/asnossas</i>	151
5.1.1 As Mantenedoras	155
5.1.2 Centro Educacional Cecília Meireles.....	161
5.2 A Rede Privada	170
5.2.1 A Judicialização da Educação Infantil	184
5.2.2 Escola de Educação Infantil Arca de Noé.....	191
5.3 Quando o Privado Define o Público	196
6 O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL: A VULNERABILIDADE COMO CRITÉRIO	210
6.1 Da Vulnerabilidade: o Acesso à Creche das Crianças Pobres	211
6.2 Notas sobre a Vulnerabilidade	233

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	248
REFERÊNCIAS.....	256
APÊNDICE A – ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA: ASSESSORIA PEDAGÓGICA DA SMED E CME DE CAXIAS DO SUL.....	275
APÊNDICE B – ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA: EQUIPE GESTORA E PROFESSORES DAS ESCOLAS PESQUISADAS.....	276
APÊNDICE C – ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA: MANTENEDORAS DAS ESCOLAS CONVENIADAS	277
APÊNDICE D – ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA: SETOR DE ACESSO.....	278
ANEXO A – NÚCLEOS DE GESTÃO DE APRENDIZAGEM- ESCOLAS MUNICIPAIS DE ENSINO FUNDAMENTAL – EMEFS E ESCOLAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL – EEIS	279

1 INTRODUÇÃO

A expansão da educação infantil (EI), a partir da universalização da pré-escola, trazendo a obrigatoriedade de frequência aos quatro anos de idade, nos remete ao cenário da discussão do direito à educação. O século XX foi reconhecido como a *Era dos Direitos*, pois a proteção dos direitos humanos é a base das constituições democráticas modernas, desse modo “[...] são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas”. (BOBBIO, 1992, p. 5).

O estudo realizado teve como temática a obrigatoriedade da pré-escola, sendo o objeto de pesquisa o direito à EI, realizada no município de Caxias do Sul. A região da Serra Gaúcha faz parte do cotidiano da pesquisadora desde 2011, ano em que passou a radicar no município de Farroupilha. Entretanto, a inserção da pesquisadora nos estudos da infância e da EI se dão desde a graduação em Pedagogia Pré-escola na Universidade Federal do Rio Grande (FURG) e a atuação profissional na cidade de Rio Grande e Porto Alegre em turmas de pré-escola e maternais. O Mestrado em Educação realizado na Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) versou a respeito da violência escolar. Embora, a pesquisa realizada em âmbito de Mestrado levasse aos estudos sociológicos em educação, o exercício de docência em nível superior, em disciplinas vinculadas à EI, fizeram com que a pesquisadora aprofundasse as leituras e discussões em relação a essa etapa educativa, sendo a marca de sua trajetória profissional.

Atualmente, leciona na Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) no curso de Pedagogia e ao supervisionar estágios na EI verifica diferenciadas condições de oferta no que tange à infraestrutura do prédio da escola, o perfil das docentes e monitoras, a proposta pedagógica, a adequação do pátio a possibilitar as interações e brincadeiras, o número de crianças por turma, o tamanho da sala de aula, e a organização dos tempos e espaços nas respectivas rotinas em cidades como São Francisco de Paula, Canela, Gramado e Caxias do Sul. Ao observar as condições de oferta em cada uma dessas cidades, mesmo não estando na posição de pesquisadora, consegue perceber grandes diferenças que remetem a um perfil qualitativo da vaga ofertada.

Destacamos ainda a atuação da pesquisadora como conselheira¹ na Comissão de EI do Conselho Municipal de Educação (CME) de Caxias do Sul, desde o ano de 2017. Fazer parte do CME permitiu um olhar de dentro do Sistema Municipal de Educação (SME), o que contribuiu para a aproximação do objeto de pesquisa por intermédio do conhecimento de inusitadas situações que emergem das escolas de EI no município e exigem deliberações desse Conselho. A constante disputa entre o setor privado de EI e o poder público municipal, que por vezes lançam forças contrárias de interesses e outras vezes se unem para a oferta dessa etapa, oportunizaram à pesquisadora vislumbrar que estaria diante de uma complexa relação de parcerias.

Além de motivações pessoais e profissionais, a justificativa para a escolha do município de Caxias do Sul para a realização desta pesquisa, deve-se ao fato de que de acordo com o TCE (RIO GRANDE DO SUL, 2016) a cidade é o 6º município gaúcho que mais necessitava criar vagas para faixa etária da pré-escola, ficando atrás, em ordem crescente, de Gravataí, Viamão, Alvorada, Canoas e Porto Alegre. Essas cidades que lideravam o *ranking* no RS do não cumprimento da meta 1, do Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024), são consideradas de médio e grande porte, justamente aquelas que em nível nacional também demonstram maior dificuldade.

Consideramos que o caso de Caxias do Sul merece atenção, pois apesar de a região ser considerada bem desenvolvida e a segunda maior cidade em relação ao PIB no estado, ocupando a 33ª posição no *ranking* nacional (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) 2018), no que tange à EI é possível observar que o SME não conta com vaga pública para a creche. Essa subetapa é 100% ofertada na rede privada. Enquanto que 75% da pré-escola é atendida em rede privada e os 25% restantes em Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs). Em vista disso, o município não constituiu rede pública de EI, interpretada nas ações concretas de construção de Escolas Municipais de EI (EMEIs), tampouco houve a criação do cargo de professor de EI à carreira do magistério municipal, o que viabilizaria a realização de concursos.

Iniciaremos o debate sobre o direito à EI trazendo alguns marcos importantes internacional e nacional para posteriormente adentrarmos especificamente no contexto

¹ A pesquisadora possuía assento neste Conselho, entre os anos de 2017 a 2019, como representante das instituições de ensino superior do município.

municipal. Nas últimas duas décadas do século XX, o Brasil registrou uma ampliação do acesso à educação das crianças menores de sete anos, a partir da expansão do número de matrículas e do progressivo reconhecimento do direito da criança e da família à EI. Telles (1999) lembra que, desde 1948 com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU), os direitos sociais, juntamente com os direitos civis e políticos, foram incorporados ao rol dos Direitos Humanos, tendo como princípio fundamental a isonomia, fato que fortalece as lutas pela cidadania. Nas palavras de Lautier (2014), quando há o entendimento de que um direito é considerado direito humano, o debate que circula é vinculado em reivindicações em torno de sua universalidade em um contexto de cidadania.

A educação, pela Constituição Federal (CF) brasileira (BRASIL, 1988), insere-se nos direitos sociais, considerada condição básica à cidadania. O direito à educação como direito humano fundamental é reivindicado quando se busca a construção de uma sociedade mais justa e igualitária (BOBBIO, 1992; GENTILI, 2009).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos completou 71 anos em 2019. Para Gentili (2009), o conjunto de direitos expressos nessa Declaração ganham fundamentação e aplicabilidade quando o direito à educação se torna uma realidade efetiva. Desse modo, a educação é considerada a premissa básica para o alcance de todos os outros direitos humanos, sejam civis ou políticos, (GENTILI, 2009; SAVIANI 2013). Nesse sentido, Cury (2002) assegura que sem educação não pode haver cidadania.

É inegável a importância do avanço do reconhecimento do direito à educação nas legislações nacionais, declarada na CF (BRASIL, 1988) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9394/96 (BRASIL, 1996), assim como do protagonismo da criança destacado no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (BRASIL, 1990), embora que, ao longo do século XX, mesmo havendo a obrigatoriedade do ensino elementar, grande número de extratos populacionais continuaram do lado de fora dos muros da escola. Essa realidade foi se modificando ao longo do século XXI, uma vez que a nossa sociedade elegeu a universalização escolar à forma privilegiada de transformar indivíduos em cidadãos (SAVIANI, 2013).

Em se tratando de direito à EI a CF (BRASIL, 1988) foi um marco importante para as crianças brasileiras. Em seu artigo 205, considera a educação direito de todos e dever do Estado e da família. Nessa constituição, os direitos específicos das crianças foram referendados pela primeira vez no Brasil fora do âmbito do Direito da

Família. Originalmente em seu texto houve a admissão do direito à educação das crianças de zero aos seis anos em creches e pré-escolas, o que era substituído em constituições anteriores por expressões que buscavam suprimir seu caráter educativo. Apesar de, à época, a EI não fazer parte do ensino obrigatório, era direito das crianças e opção das famílias a frequência nessa etapa educativa. Como consequência, as creches foram paulatinamente transferidas dos setores de assistência social e saúde e passaram a integrar o sistema educacional. (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 2001). A LDB nº 9394/96 indicou a EI como primeira etapa da educação básica, reafirmando o direito à educação para as crianças de zero a seis anos de idade e dever do Estado a sua oferta, não sendo na época a frequência obrigatória.

Não obstante, os anos 2000 trouxeram importantes mudanças no ordenamento legal que produziram efeitos na identidade da EI brasileira. A inclusão obrigatória das crianças de seis anos no Ensino Fundamental (EF) a partir da Lei Federal nº 11.114 (BRASIL, 2005) que alterou a redação dada à LDB, é vista por diferentes autores destacados na revisão de literatura, como uma mudança que trouxe grande impacto tanto para o EF como para a EI. Corroborando para esse impacto, temos a aprovação da Lei nº 11.274 (BRASIL, 2006a) que definiu a duração do EF passando de oito para nove anos. A retirada das crianças de seis anos da pré-escola acabou por redefinir a etapa da EI como sendo aquela específica para a faixa etária entre zero a cinco anos, promovendo uma redução de tempo de permanência.

Essas alterações que provocaram uma redução do tempo de permanência das crianças na EI também se referem às questões teórico-metodológicas de transição entre a pré-escola e o EF. Para Maria Malta Campos (2011), essas medidas foram muito polêmicas, pois não houve o planejamento de regras sobre a idade da entrada das crianças no primeiro ano, tampouco formação aos professores visando o atendimento de estudantes mais jovens, nem aos pais esclarecimentos condizentes, nem adaptação da infraestrutura como prédios, equipamentos, mobiliários e materiais escolares.

Outro importante movimento de ampliação da obrigatoriedade escolar no Brasil é a Emenda Constitucional (EC) nº 59/09 que vem sendo apontada por diversos autores como capaz de forjar uma mudança estrutural na identidade da EI. (ARELARO *et al.*, 2011; CAMPOS *et al.*, 2011; KRAMER; NUNES; CORSINO, 2011). Essa emenda incluiu as crianças a partir de quatro anos na educação obrigatória e determinou que os municípios brasileiros efetivassem esse atendimento até o ano de

2016. A Lei Federal nº 12.796, de 04 de abril de 2013 (BRASIL, 2013), que alterou a LDB nº 9394/96, ratificou a obrigatoriedade escolar dos quatro aos 17 anos, considerando a pré-escola os dois anos iniciais desse processo.

Entretanto, essas políticas que preconizaram a ampliação da escolarização não trouxeram as condições de permanência necessárias aos estudantes. Pablo Gentili (2009) considera que a partir da segunda metade do século XX, houve um importante processo de universalização da escola e ampliação da obrigatoriedade escolar na AL, mas afirmar que uma efetiva inclusão educacional tenha ocorrido pode ser um equívoco. A afirmação desse autor alerta para o fato de que a ampliação do direito à educação não deve servir para engrossar as estatísticas governamentais como propaganda de partidos políticos, mas possibilitar a reflexão das condições e oportunidades disponibilizadas para toda a população de usufruir esse direito.

Ao analisar as políticas públicas para a criança pequena na AL, Campos (2012) considera que a centralidade da infância no século XXI dá visibilidade às possíveis misérias por elas vivenciadas, mas, por outro lado, encobre as condições socioeconômicas que as produzem: “expressa um processo perverso de repolitização da concepção de pobreza, na medida em que se introduz uma disjunção entre as condições estruturais que a produz e suas formas de manifestação” (CAMPOS, 2012, p. 49).

Dessa forma, a educação das crianças pequenas, sobretudo, aquela vinculada a grupos considerados vulneráveis é considerada uma estratégia de combate à pobreza, no contexto de políticas focalizadoras, prejudicando a pretensa universalidade imbuída nos discursos dos documentos produzidos pelos organismos internacionais. (CAMPOS, 2012). Nesse sentido, dissimula as condições perversas e desiguais em que se encontram boa parcela da população, atribuindo à própria criança e à sua família a responsabilidade por eventuais diferenças de aprendizagem e socialização, impondo à EI um tom redentor das mazelas sociais.

Gentili (2009) destaca que quando se fala de direitos humanos não haveria o princípio da maioria, ou que bastaria um alcance de um grande contingente de pessoas que fossem inseridas no direito à educação, pois: “[...] direito à educação é um direito coletivo. O direito à educação, como direito humano fundamental, ou pertence a todos ou não pertence a ninguém”. (GENTILI, 2009, p. 1075).

O autor busca chamar a atenção para os baixos índices de taxa de escolarização que ainda persistem na AL. No entanto, ainda que ocorra em alguns

países a universalização da educação, Gentili (2009) enfatiza que as oportunidades de acesso à escola geraram uma *universalização sem direitos*; que significa: “[...] o processo de acesso à escola produzido em um contexto de deterioração das condições necessárias para que a permanência nesta permita tornar efetivas as dimensões atribuídas e reconhecidas ao direito à educação desde 1948”. (GENTILI, 2009, p.1063-1064).

Assim sendo, muito se avançou no caminho da expansão da escolarização, porém em um contexto social altamente desigual, deixando um contingente muito grande da população sem o efetivo direito à educação. A universalização sem direitos, expressão cunhada pelo autor, refere-se à oferta de uma educação e de uma escola que não atendam critérios de qualidade, que não possibilitem a aprendizagem de fato dos estudantes, facilitando processos de exclusão por intermédio de dispositivos internos pertencentes aos modos de organização escolar. (GENTILI, 2009).

Dessa maneira, há uma correspondência entre pobreza social e pobreza educacional, o que para Libâneo (2012) significa uma dualidade da escola brasileira, caracterizada por aquela voltada ao conhecimento e desenvolvimento de habilidades, tendo como público-alvo os mais ricos, e outra focada no acolhimento social vinculada aos mais pobres. Sendo assim, houve a universalização da escola, mas “[...] em condições de extrema pobreza para aqueles setores que agora sim conseguiram ingressar nela, multiplicando as desigualdades e polarizando ainda mais as oportunidades educacionais dos 10% mais ricos em relação aos 40% mais pobres” (GENTILI, 2009, p.1067).

A questão da dualidade da escola, uma voltada aos mais pobres e outra aos mais abastados, problematizada por Libâneo (2012) e Gentili (2009) não significa necessariamente uma divisão entre as instituições escolares públicas e privadas, respectivamente. A tese ora apresentada, mostrará que a precarização da EI no município estudado se dá, principalmente, na rede privada. Essa precarização da oferta da EI faz com que se problematize os efeitos benéficos previstos da implantação da política de obrigatoriedade da pré-escola usados como justificativa à EC nº 59/2009.

Na pesquisa realizada pôde-se analisar, em um contexto municipal, as repercussões da política de expansão da obrigatoriedade escolar mais recente e a compulsoriedade de matrícula para as crianças da pré-escola no direito à EI. Essa pesquisa permitiu apresentar a seguinte tese que será detalhada e discutida nos

capítulos vindouros: *as repercussões da obrigatoriedade da pré-escola, traduzidas de forma mais evidente na parcialização do atendimento, no princípio da gratuidade afetado, na colaboração da constituição de uma rede de negócios na cidade, são processos iniciados anteriormente à promulgação da legislação específica, em razão de um profundo e mútuo atravessamento entre o poder público municipal e a rede privada que impõe limites no direito à EI.*

Essas repercussões impõem limites no direito à EI, uma vez que fragilizam o caráter público da educação, tornando o município dependente da rede privada para a realização da oferta dessa etapa educativa. A presente pesquisa identificou que a obrigatoriedade da pré-escola no município estudado produziu efeitos em toda a EI, o que significa afirmar que as crianças de creche, apesar de não terem sido incluídas na compulsoriedade de entrada, também foram afetadas em relação ao acesso, ao tempo de permanência na escola e às condições de oferta, embora as taxas de atendimento fossem crescendo no período estudado, o que contraria previsões de alguns estudos. Entendemos o direito à educação em um contexto no qual seja garantido o acesso, ou seja, a vaga, e as condições de permanência na escola, do contrário ocorreria a chamada *universalização sem direitos*.

O estudo realizado no município, caracterizado como pesquisa qualitativa valeu-se para a produção dos dados de análise documental, emprego de dados quantitativos, realização de entrevistas compreensivas com a equipe de assessoria da Secretaria Municipal de Educação (SMED) que estiveram atuando em diferentes épocas, assessoria técnica do CME, diretora, coordenadores pedagógicos e professores de EEIs das redes conveniada e privada, tendo como objetivo geral: *analisar as repercussões da obrigatoriedade da pré-escola no direito à EI, considerando as formas de acesso e as condições de permanência na escola no âmbito do SME do município de Caxias do Sul*. Para o alcance desse objetivo geral, foram traçados eixos norteadores expressos nos seguintes objetivos específicos:

- a) identificar as principais estratégias empregadas pela gestão municipal para buscar a universalização da pré-escola, a partir de 2016, ano limite imposto pela lei específica;
- b) compreender a organização do SME e as formas empreendidas para garantir o acesso e a permanência das crianças na EI;

- c) caracterizar as redes conveniada e privada, assim como as diferenças de regulação sobre elas empregadas pela gestão municipal;
- d) situar as relações entre o público e o privado na oferta da EI no município.

A partir desses objetivos geral e específicos depreende-se algumas questões de pesquisa, quais sejam:

- a) Qual o papel do SME na gestão das políticas educacionais voltadas à EI?
- b) Como é a organização da assessoria pedagógica em EI da SMED?
- c) Quais e como se desenvolveram as principais estratégias empregadas para a universalização da pré-escola e suas consequências à creche?
- d) Quais particularidades as taxas de evolução de matrícula apresentam para a pré-escola e para a creche?
- e) Quais as características das redes conveniada e privada e o funcionamento de suas escolas?
- f) Qual o papel da judicialização de vagas no direito à EI?
- g) Quais os entrelaçamentos são perceptíveis entre os setores público e privado na EI do SME?
- h) Como a subetapa creche é afetada pela obrigatoriedade da pré-escola?
- i) Quais as consequências da interposição de critérios ao acesso à subetapa creche?

Para o alcance de tais objetivos foram lançados instrumentos de pesquisa convenientes. Nesse sentido, destacamos que as entrevistas compreensivas (KAUFMANN, 2013) ganharam centralidade, pois possibilitaram a construção de narrativa que puxou fios do passado recente da EI do município entrelaçando-os com o cenário atual. Foi realizado levantamento de dados quantitativos e indicadores advindos de documentos que consubstanciaram as políticas para a EI no contexto macro e micro, em âmbito internacional, nacional, regional e municipal. (RIO GRANDE DO SUL, 2017; UNICEF, 2018; UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ; UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS, 2019).

Foram realizadas ao todo 19 entrevistas compreensivas com os seguintes segmentos: SMED, CME, mantenedoras, escola da rede conveniada e escola da rede privada. Os roteiros de entrevista foram construídos para cada segmento desses, pois

entendemos que cada setor pode atribuir sentidos diferentes à questão da obrigatoriedade da pré-escola.

Os nomes das participantes da pesquisa foram trocados por prenomes de escritoras brasileiras, assim como o nome das escolas. As gestoras da SMED participantes da pesquisa foram selecionadas a partir do ano de 1997 até 2019. Os temas que emergiram das entrevistas foram sendo costurados de forma complementar, por isso não buscamos recorrência quantitativa ou necessariamente convergências. Desse modo, os documentos selecionados para a análise colaboraram para aprofundar, conceituar, compreender determinados aspectos evidenciados nas entrevistas.

A revisão de literatura permitiu observar que a ampliação da escolarização é uma tendência mundial e a indicação dos organismos multilaterais colaborou para construção do objeto de pesquisa e na definição do referencial teórico-metodológico. Dados quantitativos foram usados para a elaboração de Tabelas que permitiram acompanhar as taxas de evolução de matrícula, suas dependências administrativas, assim como números que revelam a questão da vulnerabilidade social em âmbito nacional, regional e municipal.

As análises e interpretações foram produzidas a partir da realização de entrevistas compreensivas (KAUFMANN, 2013) com os atores envolvidos em interlocução com os referenciais teórico-metodológicos e da revisão de literatura estudados nessa investigação. Esses referenciais que serviram de base para sustentar as análises podem ser divididos em duas chaves analíticas. A primeira delas seria a de políticas educacionais; dentre os referenciais salientamos: Adrião (2018), Akkari (2011), Algebaile (2009), Barbosa (BRASIL, 2009e), Bobbio (1992), Borghi (2018), Campos (2013), Campos (2012), Campos (2011), Cury (2002, 2008, 2010), Dubet (2004), Flach (2009, 2011, 2016), Kramer, Nunes e Corsino (2011), Peroni (2013, 2015). A segunda delas seriam os aportes teórico-metodológicos para a EI e as infâncias; dentre os quais evidenciamos: Barbosa (2004, 2006, 2014), Edwards, Gandini e Forman (1999), Kramer, Toledo e Barros (2014), Momma-Bardela e Passone (2015), Müller e Dutra (2018), Müller e Nunes (2014), Pinazza e Santos (2016), Sarmiento (2018).

A investigação realizada demonstrou algumas perspectivas que se coadunam com estudos nacionais e outros achados que são muito particulares do município pesquisado. Apontamos a tendência à parcialização do atendimento à pré-escola

como estratégia para sua universalização também usada por outros municípios em nível nacional. Contudo, a rede conveniada, diferentemente de outros municípios, apresentou maiores indicativos de que sua oferta estaria mais alinhada aos pressupostos da área². Atribuímos essa constatação ao fato de o município desempenhar um papel importante na sua regulação, pois não construiu rede própria pública de EI. A judicialização por vagas na EI demonstrou que pode ser um fator que concorre ao estabelecimento de uma rede de negócios na cidade, no qual as EEs veem a possibilidade de maiores ganhos econômicos. Assim, a questão da gratuidade no interior das escolas também foi problematizada, de um lado, há a cobrança de turno inverso e, de outro, o pagamento de aulas extras e outras atividades oferecidas nesses estabelecimentos.

A presente tese foi organizada em sete capítulos. No primeiro capítulo, construímos essa introdução na qual apresentamos a temática, o objeto, os objetivos geral e específicos, assim como as questões de pesquisa. Nessa introdução também exibimos as motivações que justificam a realização deste estudo, bem como os critérios de escolha do município. Apresentamos, ainda, a tese central defendida nesta pesquisa que perpassa os demais capítulos.

No segundo capítulo, realizamos a revisão de literatura delimitada entre os anos de 2010 e 2017. Explicamos a metodologia usada para busca dos artigos, teses e dissertações e apresentamos as três principais tendências analíticas apreendidas na literatura estudada. Essa revisão de literatura proporcionou um panorama geral da implementação da obrigatoriedade de frequência a partir dos quatro anos na pré-escola em todo o Brasil, colaborando no estabelecimento de possíveis análises do município eleito para esse estudo. Essa revisão de literatura permitiu à pesquisadora delimitar o referencial teórico-metodológico, uma vez que as pesquisas estudadas em diferentes municípios apontam para a necessidade de alinhamento a políticas internacionais e municipais. Desse modo, apreendeu-se que a temática da obrigatoriedade da pré-escola está circunscrita no âmbito ao direito à educação em um contexto de mundialização do capital.

² Referimo-nos aos padrões de qualidade e critérios para a oferta da EI estabelecidos pelos documentos: Práticas Cotidianas na EI: base para reflexão sobre as orientações curriculares (BRASIL, 2009e); Política Nacional de EI: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação (BRASIL, 2005); Parâmetros nacionais de qualidade para EI (BRASIL, 2006b); Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de EI (BRASIL, 2006c); Indicadores da Qualidade na EI (BRASIL, 2009d); Educação Infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação (BRASIL, 2012)

No terceiro capítulo, buscamos apresentar o referencial teórico-metodológico que versou sobre as políticas educacionais no contexto da mundialização do capital. Sendo assim, aprofundamos a influência dos organismos multilaterais nas políticas nacionais, anteriormente apontada na revisão de literatura. Desenvolvemos os conceitos de duas estratégias usadas a partir da Reforma do Estado que são indicadas por agendas internacionais: a descentralização e a focalização. Esses conceitos foram desenvolvidos com o intuito de auxiliar a perceber o município de Caxias do Sul dentro de um contexto macro de políticas educacionais internacionais e nacionais. O capítulo se encerra descrevendo a metodologia, os instrumentos de pesquisa, quais atores envolvidos, quais setores do poder público municipal foram entrevistados, quantas entrevistas realizadas, a importância da análise documental para esta pesquisa, assim como o papel da construção de Quadros explicativos e de Tabelas com dados quantitativos que colaboraram para as interpretações apresentadas. Logo após foram produzidos três capítulos de análises.

O quarto capítulo foi dedicado à análise das políticas municipais para a EI no período pós LDB nº 9394/96 até o ano de 2019. Para tal, o SME foi descrito, assim como o funcionamento da Secretaria de Educação, especificamente a gerência de EI. Essa descrição cumpriu o papel de mostrar como a assessoria pedagógica instrumentaliza suas ações com a rede conveniada, sendo que o mesmo não ocorre com as escolas da rede privada com e sem fins lucrativos. Esse capítulo demonstra as relações entre o público e o privado e a negligência do município com a EI. Foi analisada a estratégia da parcialização do atendimento à pré-escola que atinge também a creche. A parcialização do atendimento provoca também uma fragilização do princípio da gratuidade prevista legalmente. A situação de turmas de pré-escola em EMEFs também ganharam destaque nas análises, assim como a problematização do lugar da criança na cidade e nas ações políticas previstas pela municipalidade para sua educação.

No quinto capítulo buscamos focalizar as redes conveniada e privada, assim como suas escolas. Narrou-se um pouco da história das mantenedoras da rede conveniada e as mudanças de contrato de trabalho impostas pela nova legislação implantada em 2018. A rotina, o fazer pedagógico e administrativo de uma escola da rede conveniada foi descrito, permitindo perceber que a parcialização do atendimento impõe dificuldades à organização da escola. A rede privada foi descrita evidenciando algumas precariedades pedagógicas e de infraestrutura, inserida em um contexto de

negócio em educação, no qual a judicialização por vagas cumpre importante papel. Uma escola dessa rede também foi pesquisada, onde percebeu-se que a parcialização do atendimento gera a cobrança de pagamento de turno inverso, quando as famílias necessitam de atendimento em período integral. Desenvolvemos a metáfora do gancho de dependência para demonstrar que o município teria enormes dificuldades em prescindir das vagas compradas do setor privado de EI. Assim sendo, concluímos este capítulo com a consideração de que o município paga para ficar dependente da rede privada.

No sexto capítulo abordamos os critérios utilizados para a seleção das vagas das crianças da creche. Em vista disso, problematizamos a questão da vulnerabilidade social como critério ao direito à educação que é assegurado constitucionalmente a todos. Apontamos que a utilização de critérios a vagas para a creche esteve presente no período estudado, nos diferentes governos, desde visitas domiciliares até o desenvolvimento do questionário de vulnerabilidade social. Identificamos a ausência de uma rede apoio externa à escola que favorecesse às crianças e suas famílias. Também foi possível interrogar as questões de justiça seletiva no acesso, uma vez que não coopera na redução das desigualdades sociais, apenas delimita públicos.

Nas considerações finais, foram retomados os principais pontos abordados nas análises, buscando responder aos objetivos traçados e questões de pesquisa lançadas. Constatamos que o direito à educação deve ser considerado no contexto do acesso que deveria ser universal, assim como o atendimento de condições de permanência condignas que visasse o pleno desenvolvimento das crianças.

2 TENDÊNCIAS ANALÍTICAS ACERCA DA OBRIGATORIEDADE DA PRÉ-ESCOLA

A revisão de literatura proporcionou uma delimitação em relação ao tema da pesquisa. Assim como possibilitou aprofundar e tomar decisões teórico-metodológicas que circunscreveram o tema da obrigatoriedade da pré-escola em um panorama internacional de políticas voltadas à ampliação da escolarização. Este capítulo objetiva demonstrar as três principais interpretações encontradas na análise da obrigatoriedade escolar da pré-escola no Brasil.

Para a realização da revisão de literatura, optamos por pesquisar nas Bases de Dados de Periódicos da Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e também na rede *Scientific Electronic Library Online* (SCIELO), sem focalizar em títulos de revistas específicas. Essa opção se deve ao fato de que a maioria dos artigos que versam a respeito da educação infantil e infância tendem a ser publicadas em diversas revistas, pois os temas abordados fazem interface com inúmeras áreas do conhecimento, não se restringindo a um único perfil editorial. O período eleito para a busca dos descritores nas bases de dados referidas compreende de 2010 a 2017. Essa escolha temporal se justifica em razão da EC nº 59 datar do ano de 2009 e, partir de então, há o estabelecimento de prazo para os municípios universalizarem a pré-escola.

Inicialmente, os descritores escolhidos para a pesquisa na base de dados de Periódicos da CAPES foram: 1) “educação infantil” AND “obrigatoriedade”; 2) “educação infantil” AND “direito à educação” e 3) “educação infantil” AND “políticas públicas”. No momento da consulta, trocando o descritor “educação infantil” por pré-escola, não foram encontrados resultados. Os denominados operadores booleanos AND, OR, NOT são utilizados para possibilitar combinações conectivas ou ao contrário, excluir termos ou palavras na pesquisa nas bases de dados. Nesse caso, a partícula AND auxiliou no modo de busca procurando combinar duas possibilidades e delimitar de forma mais certa os artigos de nosso interesse. As aspas serviram para indicar que apenas as expressões “educação infantil”, “direito à educação” e “políticas públicas” serviriam aos interesses da pesquisa. Na Tabela 1 informamos a quantidade de artigos encontrados, revisado por pares, em cada descritor.

Tabela 1 - Número de artigos encontrados por descritor relacionados ao tema na base de dados da CAPES

Descritor	Número de artigos encontrados
“Educação infantil” AND obrigatoriedade	7
“Educação infantil” AND “direito à educação”	10
“Educação infantil” AND “políticas públicas”	4

Fonte: Elaborada pela autora.

Na base de dados da rede SCIELO a consulta precisou ser mais ampla para que a busca possibilitasse o maior número de artigos possíveis que viessem ao encontro dos objetivos da pesquisa, razão pela qual as aspas não foram utilizadas. Os mesmos descritores anteriores foram aplicados, porém obtivemos poucos resultados. À vista disso, ampliamos os descritores na busca, visando adensar a lista de artigos compatíveis com o tema. Na Tabela 2 indicamos os descritores utilizados e seus respectivos resultados referentes àqueles revisado por pares.

Tabela 2 - Número de artigos encontrados por descritor relacionados ao tema na base de dados da rede SCIELO

Descritor	Número de artigos encontrados
Educação infantil AND obrigatoriedade	1
Educação infantil AND direito à educação	0
Educação infantil AND políticas públicas	1
Direito à educação AND pré-escola	0
Pré-escola AND obrigatoriedade	0
Direito à educação	1
Educação infantil	13

Fonte: Elaborada pela autora.

Portanto, foram encontrados 21 artigos referentes ao tema da pesquisa na CAPES, enquanto que no SCIELO, apenas 16. Um desses artigos constava em ambas as bases, por essa razão obtivemos um total de 36 artigos. Após a busca, compusemos um quadro com uma lista anual contendo a referência bibliográfica completa desses artigos. Nesse quadro, foram acrescentados dossiês temáticos e artigos que versavam sobre o interesse da pesquisa, mas não constavam nas pesquisas das bases consultadas. Assim sendo, chegamos a um total de 52 artigos.

As teses e dissertações também compuseram a revisão de literatura. A leitura dos artigos, especialmente, aqueles que faziam parte de dossiês temáticos sobre o tema remetiam à teses e dissertações cuja centralidade era a obrigatoriedade da pré-escola. Então, consultamos o portal do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) com os mesmos descritores e período usados na pesquisa dos artigos de revistas. Essa busca permitiu encontrar um total de 12 teses e dissertações de diversas universidades e regiões do país.

Essas teses e dissertações compuseram o quadro geral anual de revisão de literatura, totalizando 64 materiais. Iniciou-se, assim, a leitura dos referidos artigos, teses e dissertações. Com a finalidade de registrar os principais conceitos e identificar a centralidade da discussão desse material, foram elaboradas fichas de leitura. A análise dessas fichas de leitura oportunizou a observância de três tendências recorrentes ao debate contemporâneo da obrigatoriedade da pré-escola, a saber: 1) Contexto da obrigatoriedade da pré-escola e o direito à infância; 2) Articulação entre EI e EF e a gramática dos organismos multilaterais e 3) Principais estratégias municipais para o alcance da universalização da pré-escola.

Cumpre salientar que os artigos, teses e dissertações estudados apresentavam uma ou mais dessas recorrências. Outros não se encaixavam necessariamente nessas interpretações, mas permitiram tangenciar a discussão proposta, por isso mantivemos nessa lista todas as fontes encontradas com a finalidade de apontar linhas de pensamento.

Essas tendências foram definidas gradativamente e observadas nos textos lidos de forma convergentes, porém híbridas denotando a interface dos assuntos abordados. Podemos afirmar, assim, que essas tendências estão imbricadas, pois compõem a análise teórico-metodológica de seus autores. Apresentaremos, a seguir, cada uma delas e, posteriormente, realizaremos um panorama geral com o intuito de destacar os pontos principais observados nas tendências.

2.1 Contexto da Obrigatoriedade da Pré-escola e o Direito à Infância

O direito à EI para todas as crianças do zero aos seis anos e a necessidade da expansão da oferta com qualidade dessa etapa educativa, independente de classe social, fizeram parte de lutas históricas que envolveram diferentes segmentos da sociedade. Porém, essa realidade não se traduz no que concerne ao debate em relação à obrigatoriedade da EI. De acordo com as referências estudadas, a obrigatoriedade da EI é uma discussão recente pensada a partir de perspectivas de legisladores, sem a necessária reflexão de professores, autores, escolas, universidades que tradicionalmente tematizam os fundamentos vinculados à infância e suas práticas.

Desde 2005, a Lei nº 11.114 (BRASIL, 2005) alterou a redação dada à LDB e tornou obrigatório o ingresso da criança de seis anos no EF. Essa extensão da escolaridade obrigatória era prevista no PNE (2001-2010), aprovado pela Lei nº 10.172 (BRASIL, 2001). Em 2006, a Lei Federal nº 11.274 (BRASIL, 2006a) ampliou o EF para nove anos de duração. A EI, então, passou a compreender a faixa etária do zero aos cinco anos de idade. Percebemos, nesse caso, um avanço da escola obrigatória sobre a EI (FERNANDES, 2016). A creche continuou a especificar a educação das crianças de zero a três anos e para a pré-escola houve uma redução de sua duração delimitada agora aos quatro e cinco anos de idade.

O reflexo mais evidente dessa ampliação da obrigatoriedade é a diminuição do tempo da pré-escola e a possível antecipação de práticas empregadas no EF para a EI (PINAZZA; SANTOS, 2016). Esse movimento recente na política educacional brasileira, na opinião de Arelaro, Jacomini e Klein (2011), pode levar ao fim de uma das experiências que mais logrou êxito na história contemporânea da educação brasileira, a EI na faixa etária dos quatro aos seis anos, compreendida em um conjunto de práticas que propiciam uma organicidade pedagógica de valorização da infância.

Além da redução do período dedicado à primeira etapa da educação básica, uma possível cisão entre as duas subetapas, creche e pré-escola, na visão dos autores consultados, pode acarretar um prejuízo pedagógico. Na atual legislação apenas a creche ficou de fora da ampliação da obrigatoriedade escolar. Nesse sentido, a obrigatoriedade parece acompanhar a forma internacional de compreensão dessa etapa educativa.

Organismos internacionais, por exemplo, cunham o termo educação infantil em cartas de princípio e compromisso, ratificando que as crianças têm direito à educação. Entretanto, para muitos deles, não há institucionalidade educativa formal para o atendimento às crianças de 0 a 3 anos. Nomeia-se educação infantil como sinônimo do ingresso das crianças na pré-escola, do início da socialização e dos primeiros passos na compreensão da linguagem e da cultura escolar. (KRAMER; NUNES; CORSINO, 2011, p. 72-73)

A história do atendimento às crianças pequenas em creches e pré-escolas no Brasil, segundo Souza e Perez (2017), foi marcada pela precariedade e pela desigualdade de acesso. As creches seriam destinadas aos mais pobres e vinculadas ao assistencialismo e a pré-escola seria baseada em modelos vanguardistas que atendiam as classes altas e médias: “portanto, o atendimento oferecido à infância acontecia ora sob o viés da saúde, ora sob o da assistência social, ora sob o da educação”. (SOUZA; PEREZ, 2017, p. 289).

Desde a LDB a EI é considerada etapa inicial da educação básica, as creches foram paulatinamente desvinculadas dos órgãos assistenciais, colocando o período educativo dedicado à primeira infância numa posição de integralidade, sem diferenciação dos públicos assistidos em cada subetapa, dando um novo sentido ao atendimento das crianças dessa faixa etária. O binômio cuidado e educação tornaram-se indissociáveis. O campo da EI foi sendo pautado na afirmação da especificidade da área.

Roselane Campos (2011, p. 220), ao abordar a identidade da EI, destaca alguns consensos estabelecidos na área: 1) a própria natureza dos processos educativos desenvolvidos com e para as crianças pequenas é que orienta sua especificidade; 2) educar e cuidar, de modo indissociável são os núcleos estruturantes das propostas curriculares e da prática docente em creches e pré-escolas e 3) o trabalho pedagógico nas escolas é desenvolvido em complementaridade com as práticas educativas e de socialização das famílias.

Como podemos observar as características da EI, o modo de fazer o trabalho pedagógico nessa etapa busca que a creche e a pré-escola constituam um conjunto de práticas exequíveis em ambas, sem distinções entre as subetapas, e que sejam justificáveis pelas suas próprias propriedades e saberes desenvolvidos a partir do escopo do pensamento educacional.

Sendo assim, é recorrente nos estudos da área a preocupação com a garantia ao direito à infância em todos os processos de escolarização da criança, sobretudo na EI. O conceito de infância, nas palavras de Quinteiro e Carvalho (2015, p.128),

refere-se à “[...] condição social de a criança viver esse período da vida (e não simplesmente como sinônimo de criança), diz respeito às condições materiais e ao processo histórico e cultural em que vive essa criança”. Nesse sentido, define-se o conceito de infância:

A competência infantil opõe-se à negatividade historicamente atribuída à infância; ela era estudada pelo que não podia falar ou fazer. Por fim, a infância não deve ser tomada como uma transição - o que todas as idades seriam -, mas como um período em que os sujeitos são atores sociais competentes, que se expressam na alteridade geracional. (MOTTA, 2011, p. 164).

Essas premissas básicas da EI foram conquistadas a partir de lutas históricas e, por isso, levam especialistas desse campo de estudo a olharem com cautela a EC nº 59/09 e posteriormente a Lei nº 12.796/13, que alterou a LDB, tornando obrigatória a educação para a faixa etária dos quatro aos 17 anos. Essas alterações podem contribuir, ainda mais, para um redimensionamento da permanência da criança por menos tempo na pré-escola. A entrada da criança em um EF de nove anos e a obrigatoriedade da pré-escola podem significar menos tempo dedicado à infância. Arelaro, Jacomini e Klein (2011, p. 48-49) advertem que:

A Emenda Constitucional nº. 59/09, apesar de sua pretensão de ampliar a duração da escolaridade obrigatória no Brasil para 14 anos, poderá trazer sérios problemas em relação ao provimento educacional para as crianças de 4 e 5 anos. Dado que já temos crianças entrando no ensino fundamental antes de completarem 6 anos, se não houver uma restrição radical à entrada das crianças de 5 anos no ensino fundamental, teremos, de forma inédita, a pré-escola com um ano ou, no máximo, um ano e meio de duração.

No sentido de redimensionamento da EI no que tange a seus anos de duração, Paula e Demech (2017) apresentaram a celeuma jurídica no estado do Paraná que envolveu a inclusão das crianças de seis anos no EF, em função de seu corte etário. Os resultados de suas pesquisas apontam para o fato de que, entre os anos de 2005 a 2015, houve um encurtamento da EI, devido ao fato de a legislação deste estado permitir a matrícula das crianças de cinco anos no primeiro ano do EF. A EI, nesse estado, ficou limitada a faixa etária do zero aos quatro anos de idade.

Fernandes (2014), ao debater a identidade da pré-escola e a obrigatoriedade de frequência, em tese de doutorado, verificou que o fato de as crianças cursarem mais cedo o primeiro ano e também a pré-escola não provocou discussões pedagógicas inovadoras, apenas houve a antecipação daquilo que se fazia em anos subsequentes, por exemplo, as atividades comumente realizadas aos seis, a partir de

então são disponibilizadas para os de cinco anos de idade. Portanto, a autora conclui que a captura da criança ao chamado *ofício de aluno* (Vicent; Lahire e Thin (2001, apud FERNANDES, 2014) se concretiza.

Ao encontro de que a obrigatoriedade da EI não trouxe uma nova proposta pedagógica, apenas a antecipação cada vez mais cedo de práticas escolarizantes, colocando em risco o direito à infância, Correa (2011, p. 113) constata que:

“Todavia, o que temos observado como dado novo é o discurso que começa a sustentar essas posturas por parte das professoras e como elas vêm sendo adotadas cada vez mais cedo e de modo mais intenso. Além dos clássicos exercícios de cópia, observamos que, em 2008 e 2009, em comparação com anos anteriores, aumentou o número de atividades ainda mais mecânicas, como aquelas em que o contorno pontilhado de uma letra ou de um número é oferecido à criança para que ela apenas passe o lápis por cima. Esses exercícios têm sido iniciados nos grupos de crianças de 3 anos.

Em 2013, a dissertação de mestrado defendida por Feliponi pretendeu apreender nas DCNEIs (2009) e na proposta municipal de uma cidade do interior do estado de Santa Catarina as concepções de currículo, infância e criança frente à obrigatoriedade escolar. A análise desses documentos oficiais permitiu a autora afirmar que, em ambas as propostas, há o estímulo do exercício *ofício de aluno*. Nesse sentido, há um paradoxo, pois ao mesmo tempo em que esses documentos pretendem dar voz às crianças, lhes é imposto um modo de ser aluno. Feliponi (2013) questiona o fato de as crianças não serem ouvidas a respeito da frequência obrigatória à pré-escola.

Ocorre que a ampliação e a obrigatoriedade de matrícula geraram uma redução do tempo destinado à EI e a não garantia das vivências próprias da infância para essa etapa, ou seja, o direito à infância postulado por renomados autores. Soares (2015, p. 515) enfatiza que o fato da ampliação da escolarização, ou seja, oportunizar mais educação não é sinônimo de uma melhor educação. Assegurar o acesso à vaga não significa dizer que haverá permanência das crianças na escola e que a qualidade do processo de ensino e de aprendizagem estará garantida.

Nesse sentido, Esteves (2017) ao comparar dados relativos ao rendimento dos estudantes (IDEB) e cobertura de atendimento na EI, especificamente nas regiões Nordeste e Sul que representam índices inversos, respectivamente, baixo e alto, conclui que estar na escola não garante aprendizagem, mas as questões relativas à qualidade da vaga ofertada podem ser o diferencial nesses resultados.

Farenzena (2010) observa que a educação obrigatória não é negociada com a população, muito menos com as crianças, não há a possibilidade de escolha pela não frequência na escola. Encerra este artigo acentuando a relevância de pensar o direito à educação, seja ela obrigatória ou não, abrangendo as condições de oferta e padrões de qualidade escolar.

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. Contudo, para além da educação considerada obrigatória, a delimitação de um nível da educação como *básica* tem consequências no direito à educação mais alargado, e de um dever do Estado, incluindo a oferta de vagas e de condições de qualidade que permitam o acesso, a permanência e a conclusão das etapas da escolaridade básica. (FARENZENA, 2010, p. 206, grifo do autor).

A cisão entre creches e pré-escolas e a diminuição do tempo da EI como perda para as crianças, repercutindo no direito à infância e, também, no de suas famílias, a partir da promulgação da EC nº 59/09, é salientado pelo viés do direito da mulher à cidadania em Momma-Bardela e Passone (2015). Apesar de haver a afirmação na CF (BRASIL, 1988) de assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até cinco anos de idade em creches e pré-escolas, a alteração introduzida no texto constitucional pela EC nº 59/09, demonstra uma lacuna no atendimento ao direito à EI de zero a três anos, bem como o dever do Estado (MOMMA-BARDELA; PASSONE, 2015).

A tendência de precarizar o atendimento das crianças de zero a três anos, associando-o à assistência social e reduzindo apenas ao cuidado, o que no Brasil corresponde à creche, é uma realidade de vários países da AL, de acordo com estudos realizados por Campos (2011, p. 221-222):

Em estudo recente sobre a educação infantil em diversos países da América Latina, constatamos que o crescimento de matrículas nessa etapa educativa expressa uma dinâmica muito particular: observam-se uma crescente institucionalização da educação das crianças de quatro a cinco anos nos sistemas formais de ensino e uma crescente desinstitucionalização (ou informalização) da educação das crianças de zero a três anos, que passam a ser objeto de programas vinculados às políticas de combate à pobreza, permanecendo, na maioria dos países, sob a órbita dos órgãos de assistência social.

D'Almeida (2014), ao realizar uma pesquisa documental em sua tese de doutoramento em relação à obrigatoriedade da EI, constatou que houve um

refinamento das técnicas de governo para as crianças pequenas. Essa autora enfatiza que houve uma naturalização da institucionalização das crianças vista como imperativa e primordial tanto nos discursos políticos como na legislação direcionada a essa etapa da educação básica. Sugere que a permanência prolongada em escolas de EI favorece a instituição de técnicas de governos dos corpos infantis e de suas famílias ainda mais potentes.

Em texto de Vieira (2011), também encontramos um alerta a respeito de um dos primeiros desafios a serem enfrentados a partir da EC nº59/09, qual seja, a garantia da concepção de EI, construída no Brasil nos últimos 30 anos, e a necessidade de assegurar a qualidade da vaga ofertada, sustentada por uma visão de criança considerada sujeito de direitos e produtora de cultura. Assim sendo, a autora argumenta que a universalização da pré-escola não pode ser alcançada apenas com a obrigatoriedade das famílias matricularem seus filhos na EI, o Estado deve prover essas vagas e com qualidade.

As pesquisas aqui apresentadas colocaram em relevo inquietudes de estudiosos da área. A cisão entre creche e pré-escola, advinda de uma ruptura na concepção da EI como primeira etapa da educação básica, oportunizada pela EC nº 59/09, na qual torna obrigatória apenas a faixa etária compreendida entre os quatro e cinco anos, poderá ocasionar problemas de qualidade da oferta de vaga e, também, de investimentos públicos para àqueles que ficaram excluídos dessa obrigatoriedade. Além disso, o cotidiano das escolas infantis parece estar impregnado de trabalhos muito próximos dos realizados no EF, desse modo, as interações e brincadeiras previstas pelas DCNEIs (2009) podem encontrar-se, cada vez mais, secundarizadas, obliterando o direito à infância. A própria identidade da EI está em risco ao tornar obrigatório e focalizar apenas a pré-escola.

2.2 Articulação entre EI e EF e a Gramática dos Organismos Multilaterais

A partir da leitura dos artigos, teses e dissertações selecionados podemos afirmar que a obrigatoriedade da pré-escola parece estar vinculada à consideração de que a frequência na EI possa colaborar no combate à pobreza e na preparação das etapas posteriores de escolarização, contribuindo assim ao controle social. A gramática econômica, em nível mundial, considera o investimento na primeira infância

condição à produção do futuro cidadão, suficientemente preparado ao ingresso no mercado de trabalho (CAMPOS, R., 2011; CARVALHO, 2016).

Desde essa perspectiva, a infância das crianças mais pobres é considerada um espaço de risco social. Conseqüentemente, deve ser administrada por intermédio de programas governamentais e também pela ampliação da obrigatoriedade escolar, concepção adotada em documentos produzidos pelos organismos multilaterais, como UNESCO, UNICEF, Banco Mundial (BM) e, ainda, analisados em diferentes estudos que compõem os artigos dessa revisão de literatura.

A justificativa para a ampliação da obrigatoriedade escolar, desde a concepção desses organismos multilaterais, está baseada em pesquisas de programas educacionais aplicados, principalmente nos EUA, mas também em países da Europa, de caráter longitudinal, que buscaram comprovar que a frequência na EI de qualidade e cuidados domiciliares possa ser balizadora de uma vida escolar exitosa em etapas subsequentes. As principais pesquisas citadas e comentadas por autores brasileiros nessa revisão de literatura foram: *Early Head Start (EHS)*, *Chicago Child Parente Centers (CPC)*, *Abecedarian Program*, *High/Scope Perry Preschool*, que fornecem a base teórica de importantes documentos e relatórios¹ que visam nortear a EI em países em desenvolvimento, incluindo o Brasil. Essa influência dos organismos multilaterais é abordada em artigos de diferentes autores: Campos e Barbosa (2016), Carvalho (2016), Campos (2016), Campos *et. al.* (2011a), Kramer, Nunes e Corsino (2011), Campos (2013), Campos (2011), Quinteiro e Carvalho (2015), Souza e Perez (2017).

Melhuish (2013), professor da University of London e da University of Oxford (Reino Unido), em artigo intitulado *Efeitos de longo prazo da educação infantil: evidências e política* apresenta inúmeros resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos países nos quais a frequência na EI é defendida, sobretudo nos aspectos econômicos e sociais. Afirma, enfaticamente, ao tentar responder o porquê da importância no investimento na primeira infância:

¹ Esses documentos e relatórios foram o foco de análise das pesquisas vinculadas em diversos artigos estudados nessa revisão de literatura. Podemos destacar: “Relatório n. 22841-BR - Brasil desenvolvimento da primeira infância: foco sobre o impacto das pré-escolas” (FLACH; CALDAS, 2016); “Como investir na primeira infância: um guia para a discussão de políticas e a preparação de projetos de desenvolvimento da primeira infância” (CARVALHO, 2016), “Educação Infantil: programas para a geração mais importante do Brasil” (CARVALHO, 2016), “Educação 2030 - Declaração de Incheon e Marco de Ação da Educação 2030: rumo a uma educação de qualidade inclusiva e equitativa e à educação ao longo da vida para todos” (CAMPOS, 2016), entre outros desenvolvidos pela Fundação Carlos Chagas (CAMPOS, 2011).

Uma das razões é o cúmulo de evidências que indicam que a experiência de uma criança nesse período traz profundas consequências para o restante de sua vida. Existem muitos estudos que mostram um quadro consistente indicando que as adversidades na fase inicial da vida, que frequentemente acompanham a infância pobre, se relacionam com: problemas físicos e mentais na idade adulta, mortalidade adulta, comportamento antissocial e criminoso, abuso de entorpecentes e baixos índices de alfabetização e rendimento acadêmico. (MELHUIH, 2013, p.127).

Os programas governamentais, anteriormente citados, são aferidos dentro de uma lógica economicista, projetando a EI como estratégia de intervenção, especialmente destinada às camadas mais pobres da população dos países nos quais foram aplicados.

Por exemplo, projetos como *Perry preschool*, *Abecedarian*, *Chicago child-parent centers*, mostraram os possíveis benefícios da educação pré-escolar de alta qualidade para crianças afro-americanas pobres, e que o valor desses benefícios é muito maior do que o custo da pré-escola. Esses estudos norte-americanos demonstram claramente o benefício da Educação Infantil para as crianças pobres. Indicam também que, do ponto de vista da Economia, ela pode ser boa para a sociedade [...]. No *Perry preschool project* os benefícios foram equivalentes à economia de 7 dólares para cada dólar gasto, quando as crianças chegaram à idade de 21 anos, e ao completarem 40 anos, a economia foi equivalente a 15 dólares para cada dólar gasto. (MELHUIH, 2013, p.128, grifo do autor).

O prêmio Nobel em Economia do ano de 2000, James Heckman, citado por Campos (2011), Carvalho (2016), Melhuish (2013), Souza e Perez (2017) e Moss (2011) é considerado referência mundial para pensar a EI. Seus argumentos residem no fato de que o investimento realizado na primeira infância é economicamente compensado no futuro, “[...] representa, também, um investimento melhor do que os realizados em estágios posteriores da educação”. (MOSS, 2011, p. 145).

Dessa forma, evitar-se-ia possíveis riscos sociais como a violência e a garantia de uma aprendizagem mais significativa voltada ao mercado de trabalho e, ainda, obter-se-ia resultados positivos nas avaliações de larga escala. Esses argumentos são construídos e sustentados a partir de estudos advindos das neurociências. Campos (2011, p. 221) afirma que as discussões atuais em relação à função da EI recaem “[...] sobre sua própria especificidade, sob o argumento de que a educação ‘precoce’ das crianças pobres é um meio mais eficaz para romper o ciclo da pobreza e melhorar a performance dos sistemas educacionais”.

Souza e Pérez (2017) destacam a influência das concepções de educação, de infância e de criança advindas das neurociências, presentes nas atuais políticas educacionais nas quais parece renascer o discurso compensatório educacional:

Mesmo sabendo que os organismos multilaterais não possuem a capacidade de definir as orientações nacionais, a autoridade técnico-científica conferida aos muitos relatórios produzidos, bem como o poder de financiamento, trazem força para os argumentos utilizados para influenciar as decisões políticas. Em momentos diferentes, os organismos internacionais atuaram no Brasil na defesa de uma política preventiva de combate à pobreza. A Educação Infantil mostrou-se um caminho para buscar compensar a carência das populações através, por exemplo, do combate à desnutrição e a preparação para o Ensino Fundamental. (SOUZA; PEREZ, 2017, p. 291).

A emergência pelo interesse do direito à educação, principalmente, da criança pequena, da agenda política atual é questionada por Campos (2013). Ao seu ver, a estratégia de universalização da educação visa à lógica das políticas redistributivas compensatórias nas quais “[...] as causas estruturais da pobreza não são atacadas, e o que se fomenta é o desenvolvimento de políticas compensatórias focalizadas”. (CAMPOS, 2013, p.198). Essa autora, ao analisar diversos documentos produzidos pela UNESCO e UNICEF, observa que:

[...] as análises evidenciam uma indicação crescente da educação infantil como importante estratégia no combate à pobreza. Em outras palavras, 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.198).

No ano de 2011, a revista *Educação e Pesquisa* publicou uma edição temática dedicada a apresentar resultados de pesquisas realizadas no Brasil em relação ao processo de implementação do EF de nove anos. Mas de que forma o ingresso da criança de seis anos está relacionada com a EI? Além da redução do tempo dessa etapa educativa abordado na seção anterior, em diferentes artigos desse dossiê há ao mesmo tempo uma preocupação e um alerta quanto a uma possível dicotomia entre as subetapas, creche e pré-escola, contrariando o pensamento pedagógico da área e ainda a volta de um provável entendimento de período preparatório ao EF, principalmente a partir da EC nº 59/09 (ARELARO *et al.*, 2011; CAMPOS *et al.*, 2011a; CORREA, 2011, KRAMER; NUNES; CORSINO, 2011).

As evidências de que a frequência na EI, especialmente na pré-escola, pode incidir positivamente no EF foi o foco de um estudo realizado pela Fundação Carlos

Chagas e coordenado pela Professora Maria Malta Campos. Parte dos resultados desta pesquisa foi apresentada em Campos *et al.* (2011a), que objetivou avaliar a contribuição da EI de qualidade e seus impactos no início do EF em seis capitais brasileiras:

[...] existe efeito do EF e da qualidade da pré-escola nos resultados de aprendizagem medidos pelas notas na Provinha Brasil. Os melhores desempenhos são alcançados, em média, por alunos que frequentaram pré-escolas de boa qualidade. (CAMPOS *et al.*, 2011a, p. 28).

Porém, Campos *et al.* (2011a) reforçam que

A oportunidade de acesso à EI de qualidade é um direito da criança e constitui um benefício que não pode ser medido somente por resultados futuros, mas principalmente pelas vivências que proporciona à criança naquela fase de sua vida. Entretanto, do ponto de vista das políticas públicas, especialmente em um país como o Brasil, onde os indicadores educacionais revelam a persistência de déficits importantes na escolaridade básica da população, o debate sobre o impacto da EI na escolaridade futura ganha sentido e compõe uma gama de questões a serem mais bem pesquisadas no contexto brasileiro. (CAMPOS *et al.*, 2011, p.18).

Gardinal-Pizato, Marturano e Fontaine (2012) também analisaram os benefícios da frequência na EI e os resultados em provas e testes realizados do terceiro ao quinto ano de EF. Os resultados da pesquisa são sugestivos de um forte e duradouro impacto da EI na trajetória das crianças, mesmo quando dos dados da origem socioeconômica são desagregados.

Porém, esses benefícios do impacto da EI na vida escolar futura deve colaborar para pautar as políticas públicas na oferta de uma escola que imprima qualidade ao trabalho pedagógico desenvolvido. Kramer, Nunes e Corsino (2011, p. 75) alertam para o fato de que:

A educação é um campo de disputa. Educação infantil e ensino fundamental estão colocados num patamar díspar na educação básica. Concorrem. A obrigatoriedade de frequência das crianças de 4 e 5 anos à escola pode levar à compreensão de que é aí que a educação básica começa reiterando a antiga cisão entre creches e pré-escolas e trazendo de volta à cena o ideário de preparação para o ensino fundamental. Corre-se o risco de desvincular a educação infantil dos princípios formulados para a creche e a pré-escola e não se enfrenta a verticalidade do processo escolar, nem no que se refere à formulação das políticas nem no que diz respeito aos projetos curriculares. Acentua-se a fragmentação da educação básica sem atentar para as transições. [...]. Antecipação instrucional? Práticas escolarizantes? Reforço escolar? Estas são algumas das questões que começam a habitar os planejamentos educacionais.

Nesse sentido, Pinazza e Santos (2016) apontam alguns riscos da obrigatoriedade de matrícula e frequência das crianças na EI a partir dos quatro anos de idade. Destacam a reatualização da antiga cisão entre creches e pré-escolas e um processo de escolarização visando à antecipação e à preparação ao EF. Cumpre ressaltar que, ao longo do artigo, as autoras enfatizam essas preocupações e afirmam que impor um ritmo, tempo e espaços similares ao da escola de EF não trará avanços porque antes de mais nada o formato dessa instituição escolar deve ser fortemente revisto. Saliendam que a entrada da criança de seis anos no EF pode ser considerada uma experiência que demonstra que a antecipação da obrigatoriedade escolar pode ser muito problemática no Brasil, uma vez que não houve formação para os professores, tampouco preparação às escolas.

Explorando a afinidade entre EF e EI, Moss (2011) propõe quatro tipos possíveis de relações. A primeira seria a de *Preparação das Crianças para a Escola* de EF, garantindo o chamado período de prontidão, definido a partir de padrões de habilidades cognitivas, psicomotoras e comportamentais. Outro tipo de relação é tipificada, por esse autor, como a de *Distanciamento*, em que a identidade de uma etapa é definida em oposição à outra, dado ao fato de as culturas escolares, em uma e outra, serem muito diferentes. A terceira relação possível é a de *Preparação da escola para as crianças*, dentro de uma vertente mais crítica, na qual requerem mudanças na estrutura organizacional e pedagógica da instituição escolar para o recebimento dos estudantes. Nesse sentido, o que se reivindica é a prontidão da escola. A *Possibilidade de Convergência* é a quarta relação, que “visa uma parceria forte e igualitária criada pelo trabalho conjunto em um projeto comum”. (MOSS, 2011, p.153).

A relação entre EI e EF também deve ser pensada a partir do lugar da infância na escola. A escola brasileira, nos últimos anos, vem ampliando progressivamente seus públicos. Primeiro, com a entrada das crianças de seis anos no EF, sem a devida formação para a equipe pedagógica e, agora, com a ampliação da obrigatoriedade de quatro e cinco anos na pré-escola. (QUINTEIRO; CARVALHO, 2015). Destacam que “[...] o Ensino Fundamental de nove anos não é sinônimo de direito à infância na escola!”. (QUINTEIRO; CARVALHO, 2015, p. 126).

Complementam ainda Quinteiro e Carvalho (2015, p. 128):

[...] o problema da articulação entre Educação Infantil e Ensino Fundamental não pode ser considerado apenas em relação às características específicas entre idades tão limítrofes e diferentes níveis de escolarização. O verdadeiro problema que está em pauta é compreender a formação humana numa perspectiva histórica e cultural e definir qual educação desejamos oferecer para as crianças na contemporaneidade e na escola.

O estabelecimento de um projeto pedagógico em comum, que abarque a EI e o EF, no qual o respeito à infância e à formação humana possam alicerçar os fundamentos de um currículo que permita garantir as vivências e aprendizagens próprias de cada etapa, sem antecipações e preparações para o futuro escolar, parece ser o ponto de convergência nesses dois períodos, tanto para Moss (2013) quanto para Quinteiro e Carvalho (2015).

A dissertação de mestrado profissional defendida por Malta (2017) buscou verificar se a Lei nº 12.796/13 interferiu no currículo da escola de EI. A pesquisa foi realizada no município de Franca/SP, na rede municipal de ensino. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas nas quais os entrevistados diziam ser a brincadeira e as interações, tal como nomeia as DCNEIs (2009), o eixo do currículo. A pesquisadora, ao analisar os planos de aula e as observações, verificou o descompasso entre o dito nas entrevistas e o realizado, verificando uma prática nitidamente de preparação ao EF. Nessas observações constatou a realização de atividades pedagógicas clássicas dos primeiros anos, entre elas a organização da sala de aula enfileiradas e inclusive testagens para a verificação do nível de alfabetização. Esse município propõe indicadores de desempenho (metas) a serem alcançadas pelas crianças da EI: “Verificou-se que se prioriza a preparação dos alunos para o Ensino Fundamental, com ênfase no trabalho com a linguagem escrita, visando à alfabetização”. (MALTA, 2017, p.132). A autora conclui que as especificidades da pré-escola são desconsideradas nesse município, principalmente no que tange ao processo de avaliação. A proposta pedagógica é norteadada pelos indicadores de desempenho estabelecidos pela SME do município. Os alunos da pré-escola necessitam realizar atividades de escrita para compensar ausências, assim como os alunos do EF, isso porque a Lei nº 12.796/13 estabelece a necessidade de 60% de frequência. De acordo com Malta (2017), a criança, para compensar as faltas na escola, teria que realizar 10 atividades de escrita para ser anexada em um prontuário específico.

Marchetti (2015), em dissertação de mestrado, buscou entender as concepções de infância e educação de pais e professores a partir da obrigatoriedade da pré-escola

em uma rede municipal. Suas conclusões se coadunam com a perspectiva de que a pré-escola deva preparar ao EF, na visão dos partícipes da pesquisa, pais e professores. Os pais evidenciaram forte preocupação com a preparação para o EF e consideraram a entrada da criança aos quatro anos excelente iniciativa, visando esse intento. As professoras não demonstraram grande preocupação com a repercussão da Lei da obrigatoriedade, porque entendem que a qualidade da educação é reflexo do atendimento das famílias aos filhos. Os participantes não fizeram nenhuma menção em relação à creche, como se o direito à educação começasse aos quatro anos.

Kagan (2011), ao investigar a qualidade da EI ofertada no Brasil, a partir de um estudo realizado pela Fundação Carlos Chagas, sugere que, “é necessário pensar a educação como um sistema constituído de duas partes principais: os programas de educação infantil e a infraestrutura para mantê-los”. (KAGAN, 2011, p. 56). No estudo pela autora, 72% das instituições pré-escolares foram consideradas inadequadas na qualidade de seus serviços ofertados. A autora destaca a importância dos elementos de infraestrutura das escolas, assim como põe em relevo a qualidade das interações entre adultos e crianças, como fortes indicadores de qualidade da escola de EI. Dessa maneira, afirma que a pré-escola é preditor dos resultados da escola primária.

Essa ausência de qualidade seria problemática em virtualmente qualquer circunstância. Mas a prolongada oferta de serviços de baixa qualidade é ainda mais grave quando se considera a quantidade de dados que inequivocamente vinculam a qualidade das primeiras experiências da criança a seu desenvolvimento a longo prazo. Nos últimos 15 anos, dados emanaram de todos os cantos do mundo atestando que, independentemente de cultura e contexto, está firmemente estabelecida a relação entre a qualidade dos programas de educação dos primeiros anos e o desempenho das crianças a curto e longo prazos. (KAGAN, 2011, p. 59).

A partir dos artigos estudados percebeu-se a convergência de que a literatura especializada na área confirma os benefícios da oportunidade de acesso à EI para a criança “[...] tanto no presente como em sua escolaridade futura, e esses efeitos são tão mais positivos quanto melhor a qualidade dessa educação e são mais significativos para as crianças mais pobres”. (CAMPOS *et. al.*, 2011a, p. 29). Esses benefícios são enaltecidos em relatórios produzidos por organismos multilaterais que visam indicar políticas de cuidado e educação para as crianças pequenas, vislumbrando resultados de indicadores sociais e educacionais mais positivos. Nesse sentido, as neurociências são evocadas a dar sentido ao *ethos* da escola, buscando

resolver problemas de aprendizagem e resultando em avaliações de larga escala com escore mais elevado.

Há o risco da presença de um *dejà vu* (PINAZZA; SANTOS, 2016, p. 22), o retorno da educação compensatória, rechaçada nos anos 1980, a volta da demarcação da pobreza como sinônimo de risco social e a compreensão de que os projetos pedagógicos das escolas devam ser pautados na consideração de uma eventual *falta* das crianças de extratos sociais mais baixos (MOMMA-BARDELA; PASSONE, 2015). O destaque que gostaríamos de assinalar, a partir dessa revisão de literatura, é a influência dos organismos internacionais nessa agenda política. Contudo, a questão da qualidade da oferta da EI é o diferencial para a produção de benefícios para a criança em médio e longo prazo. Considerando que os estudos brasileiros analisados (CAMPOS *et al.*, 2011a, 2011b; KAGAN, 2011) demonstram a falta de qualidade nas escolas de EI, há que se problematizar a obrigatoriedade da pré-escola a partir da lógica estabelecida sem a necessária preocupação com a infraestrutura, formação e carreira docente, formando um sistema preparado ao recebimento das crianças de quatro e cinco anos.

2.3 Principais Estratégias Municipais para o Alcance da Universalização da Pré-escola

A preconização de maior tempo de estudo e conseqüente institucionalização da infância e da adolescência estão alinhadas aos interesses econômicos vinculados aos organismos multilaterais, como discutido anteriormente. O PNE (2014-2024) previa em sua meta 1 a universalização da pré-escola até o ano de 2016. Porém, conforme dados apresentados na introdução desta tese, ainda em 2017, essa meta não foi alcançada pela totalidade dos municípios brasileiros. Os textos estudados dentro do período estabelecido para essa revisão de literatura apresentam dados que já indicavam a dificuldade dos municípios para o alcance da meta 1 e a forte possibilidade da não universalização da pré-escola. Nessa seção, apresentaremos as principais estratégias, destacadas pelos autores, que fazem parte dessa revisão de literatura, alçada pelos municípios para tentar conseguir universalizar a pré-escola, dentro do recorte temporal estabelecido.

Historicamente, o atendimento da EI foi sendo estruturado, em diversos municípios brasileiros, prioritariamente, a partir de conveniamentos, que em alguns

casos, datam do final da década de 1970 e início da década de 1980, estabelecendo as parcerias público-privadas (ADRIÃO; BORGHI; DOMICIANO, 2010; OLIVEIRA; BORGHI, 2013). Há distintas formas de conveniamento, citadas por Adrião, Borghi e Domiciano, tais como: cessão de prédio público, pagamentos de profissionais contratados pela instituição privada com recurso público e distribuição de merenda, entre outros.

Em artigo de 2013, Oliveira e Borghi registraram o mapeamento realizado em 30 dos 50 maiores municípios do estado de São Paulo, visando identificar os principais arranjos interinstitucionais entre o poder público municipal e a esfera privada para a oferta de vagas na EI. O estudo permitiu identificar diferentes arranjos entre o poder público municipal e as instituições privadas, incluindo entidades com fins lucrativos, diferenciando-se das tradicionais formas de convênios historicamente instituídas na EI.

Neste estudo, as autoras explicam a tipificação das instituições parceiras/conveniadas, sem fins lucrativos: filantrópicas, comunitárias, confessionais, associações e Organização Não Governamental (ONG), ou seja, da sociedade civil, o terceiro setor. Há ainda as instituições estritamente com fins lucrativos. Quanto à parceria público-privada, explicam que “[...] designa os acordos formalmente firmados pelo poder público com setores da iniciativa privada”. (OLIVEIRA; BORGHI, 2013, p. 152). A justificativa dada pelos municípios para a opção pelos conveniamentos é destacada pelas autoras.

Em síntese, podemos dizer que as justificativas para opção de parceria pelos municípios se reportaram em sua grande maioria às dificuldades em prover o atendimento à educação infantil, de modo a atender a demanda ou parte dela. Nesse sentido, o poder público local, em algumas municipalidades, argumentou que o conveniamento seria uma alternativa eficaz e eficiente para resolver o aumento da demanda em um intervalo de tempo reduzido e com menor custo. Além disso, alguns municípios destacaram a importância da participação da sociedade civil para a solução de problemas de caráter social, como a da demanda na educação infantil e na categoria a ‘sociedade desenvolve e o município ajuda para fortalecê-la’. (OLIVEIRA; BORGHI, 2013, p. 163).

Ao concluírem seu estudo, Oliveira e Borghi (2013) afirmam que, de 1997 a 2006, período de vigência do FUNDEF, o EF foi privilegiado, favorecendo uma maior concentração dos convênios. Esses convênios foram firmados com instituições sem fins lucrativos, porém houve um aumento considerável com entidades com fins lucrativos. Esses novos arranjos foram identificados em duas cidades de São Paulo, onde identificamos o bolsa-creche, que se trata de investimento público em instituições

com fins lucrativos, que recebem um valor *per capita* por aluno para atendê-lo gratuitamente.

Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (BRASIL, 2015), discutidos por Borghi e Bertagna (2016), mostravam que, em 2013, existiam no Brasil 56.019 creches e 107.320 pré-escolas, responsáveis, respectivamente, pelo atendimento de 23,2% das crianças de zero a três anos e de 81,4% das crianças de quatro e cinco anos. Essas autoras afirmam que a ausência do Estado na oferta direta dessa etapa educativa colabora para que os municípios lancem mão de conveniamentos entre a esfera pública e a privada. Acreditam que a obrigatoriedade da pré-escola deixará ainda mais desigual a oferta das duas subetapas da EI, acarretando mais conveniamentos, sobretudo para a creche.

Para Borghi e Bertagna (2016) houve um aprofundamento do estabelecimento dos convênios realizados pelos municípios, desde o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), pois esse fundo autorizou contar matrículas de crianças na EI em instituições privadas comunitárias, filantrópicas e confessionais sem fins lucrativos, por isso se pode afirmar que no Brasil houve a instauração de uma verdadeira política nacional de conveniamentos, de acordo com Borghi *et al.* (2014, apud BORGHI; BERTAGNA; 2016).

Adrião, Borghi e Domiciano (2010) acreditam que a privatização da educação básica associa-se a sua descentralização. O setor privado tem sua presença na elaboração da política educacional local a partir da aquisição de sistemas de ensino apostilados e adoção de tecnologias ou assessoria privada para orientar a gestão educacional dos municípios. Adrião, Borghi e Domiciano (2010, p. 291) argumentam quanto a uma característica peculiar na compra dos sistemas apostilados de ensino:

Uma característica dos sistemas privados, que realizam parcerias com prefeituras para a venda de 'sistemas apostilados de ensino', é que as empresas criam um sistema diferenciado daquele que é utilizado por suas escolas próprias ou franqueadas particulares. É como se criassem uma 'segunda linha' de apostilados para serem utilizados nas escolas públicas. O grupo Positivo, por exemplo, atende alunos e professores no Brasil, por meio de seus dois sistemas de ensino: o Sistema Positivo de Ensino (voltado para as escolas particulares) e o Sistema de Ensino Aprende Brasil (voltado para as escolas da rede pública). Já o COC atende às escolas públicas com o Núcleo de Apoio à Municipalização do Ensino (NAME).

Em relação à assessoria na gestão pública prestada pelo setor privado é possível verificar princípios orientadores pautados em uma concepção gerencial de administração, baseado em aferição de resultados como indicador de qualidade educacional, papel central atribuído ao diretor escolar nos processos decisórios, sistema de monitoramento externo de avaliação e premiação pelos resultados positivos. (ADRIÃO; BORGHI; DOMICIANO, 2010).

Em vista disso, ainda em 2010, Adrião, Borghi e Domiciano (2010, p. 294) alertam para o fato da necessidade de

Atentar para a ampliação do atendimento à educação infantil, por meio de convênios com o setor privado, mais recentemente incorporando ONGs de distintos perfis ao conjunto das tradicionais instituições filantrópicas ou comunitárias. Tal movimento gera a dependência do setor público a uma rede privada, a qual, na esmagadora maioria dos casos, opera com um padrão de atendimento mais precário.

Em 2015, Casagrande e Borghi analisaram a oferta de EI à luz de parcerias público-privadas em 17 municípios de médio porte do estado de São Paulo. O início dessas parcerias, reguladas por convênios, correspondeu com a vigência do FUNDEF, o que levou a uma municipalização do EF sem precedentes no Brasil em detrimento da EI.

Em relação ao formato do subsídio repassado a essas instituições, Casagrande e Borghi (2015), perceberam majoritariamente o valor *per capita*, aquele que é definido em função do número de alunos matriculados na instituição conveniada. Há ainda os formatos de subsídios que estabelecem valor fixo mensal ou anual. Esse repasse *per capita* pode ser realizado de duas maneiras: valor fixo de acordo com as matrículas ou *voucher*, que é o subsídio pago às famílias para a manutenção das taxas em escolas de sua escolha, que por sua vez diferencia-se da proposta *charter*, “que consiste no financiamento repassado às escolas em função do número de matrículas” Costa (2003 apud CASAGRANDE; BORGHI, 2015, p. 123).

Quando os municípios utilizam essas formas de subsídios, as autoras destacam que se trata de financiamento e não da oferta de vaga pela municipalidade: “As propostas de *voucher* e *charter* são propostas de subsídio à demanda, ou seja, de financiamento à educação em função da procura e não da oferta”. (CASAGRANDE; BORGHI, 2015, p. 123, grifo do autor). Sugerem que

[...] parece mais adequado que o poder público se incumba de sua oferta integralmente, de modo a assumir o seu dever de atender, pela rede direta, as crianças na educação infantil e a sociedade o chame, diante das discussões acerca do Plano Nacional de Educação (2014-2024), a colocar em prática esse dever, ao invés de tomar para si responsabilidades dele. Se prevalecer a consolidação dessas parcerias para a oferta de educação infantil, elas podem se transformar, de soluções alternativas, em definitivas.

Assis, Aparício e Andrade (2015) realizaram um estudo com o propósito de analisar os indicadores de oferta da EI nos municípios do Consórcio do Grande ABC paulista. Concluíram que a realidade nacional estava refletida em todos os municípios investigados, ou seja, haveria dificuldade em universalizar a pré-escola e ainda a creche continuaria com percentuais mínimos de atendimento. Acreditam os autores, que o fato da obrigatoriedade escolar abarcar apenas a pré-escola, prejudicará ainda mais o atendimento das crianças de zero a três anos que tende a ser terceirizado por convênios e subvenções.

No sentido de refletir a respeito das condições de oferta, acesso e permanência da EI no âmbito do PNE (2014-2024), Côco *et al.* (2015, p. 82) afirmam que é “[...] agenda prioritária fixar, no planejamento da educação para a próxima década, reflexões indagando as condições atuais desse atendimento e especialmente as iniciativas para a qualificação desse atendimento nas metas a serem alcançadas”.

Nunes, Corsino e Kramer (2013), ao investigar o estado do Rio de Janeiro, em um estudo longitudinal num intervalo de 10 anos (1999-2009), buscaram diagnosticar a gestão pública dos municípios para as crianças de zero a seis anos. Esse mapeamento foi realizado com dados colhidos de questionário sobre aspectos como: organização dos sistemas de ensino; cobertura do atendimento educacional; funcionamento da EI e formação dos seus profissionais; formas de ingresso e carreira; entre outros. Uma de suas principais conclusões foi o de que: “A maior desigualdade entre ricos e pobres pode ser medida, entre outros indicadores, pela frequência à creche. Nascer e viver nas regiões com menos acesso à educação afeta a vida da população”. (NUNES; CORSINO; KRAMER, 2013, p.163).

O fato de morar em bairros periféricos das cidades, além dificultar o acesso, também parece afetar a qualidade do trabalho desenvolvido pelas instituições que se ocupam da EI. Essa constatação foi destacada em pesquisa a respeito da qualidade da EI em seis capitais brasileiras. Campos *et al.* (2011b) também observaram que melhores características do bairro e do público atendido pela instituição conferem maior qualidade ao trabalho pedagógico desenvolvido. Nesse sentido, as populações

de baixa renda além de maior dificuldade de acesso enfrentarão a problemática de que “[...] a qualidade da educação oferecida nas instituições localizadas nesses bairros tende a ser pior”. (CAMPOS *et al.*, 2011b, p. 47).

No estudo longitudinal realizado por Nunes, Corsino e Kramer (2013), em relação aos convênios, observaram que houve um aumento expressivo da participação do MEC na execução de conveniamentos nos municípios do estado do RJ, de 24% em 1999 e 83% em 2009. A partir deste estudo, as autoras sugerem que o legado dos anos 2000 trouxe inúmeras mudanças para a estrutura da EI que deveriam pautar a atual agenda política nacional como “atendimento educacional dos bebês e crianças de 1 a 3 anos [...] e aos processos de transição casa/creche, creche/pré-escola, pré-escola/ensino fundamental”. (NUNES; CORSINO; KRAMER, 2013, p.173).

Bassi (2011) publicou o resultado de uma pesquisa desenvolvida em seis capitais brasileiras, a saber, Belém, Campo Grande, Florianópolis, Fortaleza, Rio de Janeiro e Teresina, desenvolvida pela Fundação Carlos Chagas, encomendada pelo MEC e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), realizada entre os anos de 2007 a 2009, nos quais o FUNDEB passou a vigorar também para a EI. Foi realizada pesquisa documental e visitas em cada uma das capitais onde gestores e técnicos das secretarias de educação foram ouvidos visando “[...] conhecer a extensão e a forma da cobertura e de financiamento da educação infantil, não somente da oferta pública, como também das instituições privadas sem fins lucrativos conveniadas com as prefeituras”. (BASSI, 2011, p. 118).

A partir de dados produzidos neste estudo, Bassi (2011) sugere que o atendimento conveniado e todas as formas congêneres de terceirização, de parcerias entre o público e o privado remetem a oferta de baixa qualidade da EI. Ainda, afirma que o FUNDEB colaborou para mitigar as desigualdades entre os estados e os municípios, porém necessitaria, ainda, de complementação de recursos federais para alcançar um valor mais elevado por aluno.

Em artigo desenvolvido por Peixoto e Araújo (2017, p. 242), no qual indagam quanto custará aos municípios capixabas a oferta ao direito à EI com a qualidade prevista no PNE (2014-2024), argumentam que a obrigatoriedade da pré-escola depende

[...] de novas fontes de recursos financeiros e de uma nova matriz de financiamento e distribuição que contemplem a qualidade na perspectiva democrática, ou seja, a mesma qualidade para todos e em todos os lugares. Evidencia, ainda, a incapacidade da Política de Fundos para garantir padrões mínimos de qualidade, uma vez que se estrutura pela via da distribuição de recursos arrecadados e não pela qualidade dos insumos necessários ao processo de ensino-aprendizagem.

Destarte, Peixoto e Araújo (2017) sugerem a necessidade de um diagnóstico visando mapear quem são as crianças matriculadas na EI no Brasil. Isso se justifica para que uma educação de qualidade seja garantida para todas as crianças brasileiras. Questionam o atual modelo de financiamento (FUNDEB), no qual são distribuídos recursos proporcionalmente ao número de matrículas ponderadas de toda educação básica. Entendem que, partir da EC nº 59/09, haverá mais crianças nas redes de ensino e os recursos serão os mesmos, além disso a EI é mais onerosa, dada as suas características de atendimento à criança pequena. Portanto, advogam em favor do CAQ² (Custo Aluno Qualidade), o que oportunizaria saber qual o investimento necessário para cada criança dentro dos padrões de qualidade aplicados em países desenvolvidos.

No estado de São Paulo, as condições de atendimento e perfil das crianças da EI na série histórica 2007-2013 foram apresentadas em artigo elaborado por Fernandes e Domingues (2017). O estudo foi realizado por meio de uma pesquisa de natureza descritiva e explicativa sobre a oferta de vagas em EI e a cobertura nesse estado. Também, constataram um acirramento das formas de conveniamentos e “[...] a manutenção da desigualdade social e o aprofundamento da situação de pobreza, dada a dificuldade de crianças oriundas de lares de baixa renda em ter acesso à educação infantil”. (FERNANDES; DOMINGUES, 2017, p.153).

As crianças que ficam em lista de espera aguardando uma vaga para a EI foram mapeadas por Nazário (2011), em dissertação de mestrado, com o objetivo de analisar o perfil sociodemográfico em instituições públicas no município de Florianópolis. A análise dos dados permite ao autor afirmar que o grupo com maior representatividade é o das crianças de um ano a dois anos e 11 meses de idade. A categoria gênero teve pouca oscilação. A maioria das crianças eram oriundas de famílias trabalhadoras com renda *per capita* até dois salários mínimos. Um dado que

² É o padrão de qualidade que se aproxima dos custos dos países mais desenvolvidos em termos educacionais. Sua implementação poderá se dar até 2024. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2016).

exige pesquisa específica, sugestão do autor da dissertação, é o fato de que, dentro da categoria vulnerabilidade, pode-se interpretar a partir dos dados produzidos que todas as crianças estariam sendo atendidas ou nem sequer faziam parte da lista de espera.

A implantação de turmas de pré-escola em escolas de EF também constitui uma estratégia municipal para disponibilizar mais vagas às crianças de quatro e cinco anos. Em 2011, Siqueira, em dissertação de mestrado, acompanhou a implantação de turmas de pré-escola em escolas de EF em um município da região metropolitana do Rio de Janeiro, questionando se essa estratégia seria uma solução ou um paliativo. As concepções de infância e de EI por parte da equipe diretiva e dos professores se coadunavam com uma visão romântica em relação às turmas de crianças de quatro e cinco, chamadas de *bebês*. Por outro lado, havia uma atribuição preparatória a essa etapa educativa, destacado pelas entrevistadas, pois após a implementação da EI, o IDEB da escola havia aumentado. Conclui a dissertação afirmando que o município vinha adotando estratégias emergenciais como a implantação de turmas de EI em espaços das escolas de EF, além do aumento de convênios com instituições filantrópicas e comunitárias. Apesar de a secretaria considerar como estratégia emergencial de política municipal a inclusão de turmas de pré-escola em escolas de EF, não havia evidências de busca de outra alternativa, indicando a permanência de tal medida.

Souza (2012) escreveu a dissertação *Educação infantil: políticas públicas e práticas educativas na pré-escola de escolas municipais de ensino fundamental em Goiânia*, na qual seu objetivo central era o de compreender a relação que se estabelece entre as políticas públicas e as práticas educativas em pré-escolas situadas em escolas de EF nesse município. A referida pesquisa, a partir de observações, entrevistas, questionários em 16 escolas, constatou que as pré-escolas inseridas nos espaços das escolas de EF assumiram a escolarização como prática educativa. A autora enfatiza que para as turmas de pré-escola abertas nas escolas de EF, não havia preocupação com a articulação/integração entre as duas etapas, tampouco proposta pedagógica que respeitasse as especificidades da faixa etária da EI. Parecia ocorrer uma antecipação das práticas desenvolvidas nos primeiros anos do EF, buscando uma pretensa preparação. Observou, também, bastante contenção das crianças da EI, buscando a disciplina e evitando a mobilidade característica da faixa etária. A autora defende maior financiamento para criação de escolas que

abarque toda a EI, de zero aos cinco anos de idade, procurando evitar a cisão entre creches e pré-escolas.

No município de Santa Maria, no estado do RS, Possebon (2016), em dissertação de mestrado, investigou os impactos da EC nº 59/09, observando o processo de expansão da oferta da EI considerando a matrícula obrigatória a partir dos quatro anos, desde 2009 a 2016. A pesquisa realizada permitiu afirmar que, a atual demanda por novas vagas, estimula a rede privada a ampliar sua oferta sem as devidas condições de qualidade. As principais estratégias aplicadas por esse município são a compra de vagas na rede privada, a inserção de turmas de pré-escola nas escolas de EF, a qual a autora denomina de situação de acantonamento, pois não há condições de recebimento das crianças. No período investigado, nenhuma escola nova de EI foi construída.

Ferreira (2016) dedicou-se a investigar a EI na região metropolitana de Belo Horizonte sob as perspectivas de oferta e de aspectos diretos de qualidade, em dissertação de mestrado. Observou que os piores desempenhos das instituições foram as que ofertavam ensino gratuito, público e conveniadas. Tanto na creche como na pré-escola as turmas apresentavam concentração maior de número de alunos estabelecidos em parâmetros de qualidade vinculados pelo MEC.

A dissertação de Henriques (2015) apresenta resultados similares ao de Ferreira (2016) ao traçar um perfil da rede municipal de São Carlos/SP. A evolução das matrículas desse município permitiu afirmar que houve aumento de vagas para a creche e também houve a sobrecarga para os professores, pois as turmas excederam o limite estabelecido em legislação municipal. As vagas de pré-escola eram atendidas em escolas públicas municipais e as de creche, grande número em entidades filantrópicas conveniadas.

A situação dos três entes federados, o Brasil, o estado do RS e de sua capital, Porto Alegre, no tange à evolução de matrículas para creche e pré-escola, na série histórica 2000-2010, foi abordada por Soares e Flores (2014), considerando a trajetória e a dependência administrativa desta oferta educacional. Suas análises qualitativas, a partir de dados quantitativos, permitiram às autoras concluir, quanto à dependência administrativa, que a rede federal é inexpressiva em ambos agrupamentos etários; a rede estadual reduziu significativamente sua oferta no período analisado, caracterizando assim um processo de municipalização da oferta de EI no país. As redes privada e municipal abarcavam a maioria da oferta de EI.

Especificamente em Porto Alegre foi identificada uma forte presença da rede privada. As autoras recomendam mais estudos para verificar a questão do conveniamento, pois acreditam não se tratar de uma privatização em sentido estrito, mas sim de um repasse de responsabilidade para um conjunto de instituições privadas, comunitárias, filantrópicas ou beneficentes. Quanto à implementação da municipalização, alertam as autoras, pode estar ocasionando a “não responsabilização direta e nem integral pelos entes municipais que optam pela política de convênios, como pela perspectiva de inobservância dos padrões de qualidade vigentes nas orientações nacionais”. (SOARES; FLORES, 2014, p. 104).

Em outro artigo, Flores e Soares (2015) apresentaram dados de pesquisa que monitorou o alcance da meta nacional de atendimento para a EI no estado do RS, em relação ao estabelecido no PNE (2001-2010), no período histórico 2006-2012. Verificaram que houve ampliação do atendimento à EI, porém destacam “[...] que há um intervalo grande a ser percorrido para o alcance desta universalização, não só no conjunto do estado, mas para cada um de seus municípios, especialmente no caso daqueles com maior população dentro da faixa etária em questão”. (FLORES; SOARES, 2015, p. 54).

Flores e Albuquerque (2016) propuseram uma discussão em relação a aspectos políticos, legais e pedagógicos da obrigatoriedade da pré-escola observados em alguns municípios no âmbito de consultoria prestada para a implementação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA) no estado do RS. Dentre os aspectos identificados pelas autoras, destaca-se,

[...] a criação de novas turmas em salas de aula ociosas em escolas que antes atendiam exclusivamente o ensino fundamental, ocupadas sem as devidas adaptações; o travamento na expansão da oferta de vagas para a faixa etária de até três anos, cujo direito se sustenta independente de seu caráter não obrigatório; a intensificação da prática de conveniamento e/ou compra de vagas junto a instituições privadas, muitas destas sem o cumprimento ao conjunto de exigências presentes nas normativas dos respectivos sistemas de ensino; ou, ainda, 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 e ferindo a prioridade da criança no conjunto das políticas sociais. (FLORES; ALBUQUERQUE, 2016, p. 89).

As autoras, apoiadas em dados censitários sobre a demanda e oferta de EI no RS, apontam para o fato de que, especialmente nos municípios de médio e grande

porte, não alcançarão a meta prevista no PNE (2014-2024). Defendem o convênio com o PROINFÂNCIA como possibilidade viável na ampliação de vagas, pois “[...] apresenta uma escola que possui projeto arquitetônico apropriado a uma unidade da educação infantil, ensejando a construção de um currículo e de uma Pedagogia específicos, e contemplando as diferentes idades dentro da faixa etária de até seis anos”. (FLORES; ALBUQUERQUE, 2016, p. 98).

As estratégias municipais, de acordo com a revisão de literatura, para o alcance da meta 1 do PNE (2014-2024) orbitam em torno, prioritariamente, do estabelecimento de conveniamentos entre o público e setores privados. A municipalização do EF a partir do FUNDEF contribuiu para o acirramento dos convênios, dada a falta de interesse das municipalidades na oferta da EI, apesar de ser direito garantido das crianças e suas famílias desde a CF (BRASIL, 1988). O FUNDEB, apesar de abarcar toda a EI, não garantiu maior investimento público na oferta dessa etapa, o que leva os autores destacarem que houve um aprofundamento dos convênios porque este Fundo instituiu oficialmente uma política de conveniamento.

2.4 Panorama da Revisão de Literatura: à Guisa de um Diagnóstico

O capítulo de revisão de literatura abordou três tendências que a obrigatoriedade da pré-escola vem configurando no desenho de novos contornos da EI no país. O acompanhamento desse desenho nos diferentes municípios brasileiros vem sendo observado por inúmeros pesquisadores que, a partir de perspectivas teóricas diversas, abordam essa problemática.

Em síntese, a análise dessas três tendências permite afirmar que a EI está sendo remodelada em termos pedagógicos a partir da implementação da obrigatoriedade da pré-escola. Os estudos demonstram que essa etapa educativa está assumindo novos contornos, mesmo que em contraposição aos aportes teóricos e metodológicos desenvolvidos em nível nacional e internacional para a educação das crianças pequenas.

O fato de a aproximação das práticas desenvolvidas no EF estarem cada vez mais presentes no cotidiano das pré-escolas, ou, dito de outra forma, a “escola de EF avançar sobre a de EI”, a partir do entendimento de que a obrigatoriedade é sinônimo de antecipação de processos escolarizantes, nos faz refletir sobre as razões para tal situação. A escola enquanto instituição de formação de crianças e adolescentes,

acima de tudo, a que se destina ao EF há muito, vem sendo rebatida em seus aspectos pedagógicos e avaliativos, dentre as críticas que recebe, é considerada muito tradicional e pouco atrativa ao público que atende. Por que, então, ainda, há um “apego” a tais práticas desenvolvidas por uma instituição que deveria ser repensada no conjunto de seus procedimentos metodológicos?

Nesse sentido, concordamos com Flores e Albuquerque (2016) ao questionar se a obrigatoriedade da pré-escola, tão somente, é responsável pelas inúmeras problemáticas presumidas ou objetivamente observadas, mas se efetivamente seriam fragilidades existentes no contexto das políticas públicas de EI, anteriores a EC n. 59/09. O que as autoras querem dizer é que questões como a falta da presença de indicadores de qualidade na vaga ofertada ou a menor oferta para as crianças na faixa etária correspondente à creche são problemáticas há muito apontadas sem a devida atenção das políticas públicas e a EC nº 59/09 pode ter colaborado para desvelar as dificuldades já preexistentes na área, mas não cria-las. Com isso, se faz necessária a consolidação das especificidades da área da EI, especialmente nesse momento de implantação de uma nova política educacional.

A obrigatoriedade da pré-escola, ampliando o tempo de escolarização no Brasil, de acordo com Flach e Caldas (2016), está inserida na lógica do mercado. A matrícula das crianças em instituições educativas permite que os pais possam vender sua força de trabalho ao mercado, por isso “[...] a ampliação do tempo de duração e da permanência na escola não expressa uma real possibilidade de avançar no pensamento para além da lógica capitalista”. (FLACH; CALDAS, 2016, p. 209-210).

O fato de os estudos nacionais e internacionais demonstrarem que a frequência por no mínimo dois anos em uma pré-escola de qualidade pode incidir positivamente em resultados futuros no processo de escolarização, remetem também ao fato de que, o trabalhador terá uma maior chance de estar mais preparado para o mundo do trabalho. Dessa forma, a lógica capitalista na ampliação da escolarização da população se manifesta de duas formas: o de preparo ao trabalhador do futuro e a garantia para os pais em ter onde deixar seus filhos para ingressarem ou manterem-se no mercado de trabalho. Santos, Santiago e Faria (2016) postulam que quanto mais cedo as crianças entrarem na lógica da escolarização, mais cedo estarão sendo inseridas no processo de produção capitalista, ou seja, esta antecipação antes de mais nada serve ao sistema.

Por outro lado, seguindo os ditames internacionais para as crianças de zero aos três anos, tendem a ser ofertados apenas serviços de cuidado e atenção aos aspectos de saúde. Há uma tendência internacional, apontada por Campos (2011), de institucionalização das crianças de quatro e cinco anos e uma informalização para as de zero a três anos de idade. Nesse sentido, olhamos com cautela o Programa Criança Feliz, instituído pelo Decreto nº 8.869 de 2016, vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Social, que pretende, entre outros objetivos: promover o desenvolvimento infantil integral; fortalecer o vínculo afetivo e o papel das famílias no cuidado, na proteção e na educação das crianças, a partir de visitas domiciliares nas quais receberão informações sobre saúde, educação e direitos humanos. Na página do Programa encontramos a seguinte frase: “Todo mundo torce para que seu bebê se transforme em um vencedor na vida. Estimular as crianças corretamente desde o começo é a melhor maneira de garantir essa vitória”. (BRASIL, 2017). Com esse programa o governo pretende, de acordo com a página visitada, criar novos campeões.

No caso específico da obrigatoriedade da pré-escola, mais tempo de escolarização pode não significar uma educação de mais qualidade. Ao contrário, o caráter emergencial das estratégias adotadas pelos municípios pode se tornar um *modus operandi* permanente. Observamos isso no caso da oferta, sobretudo para a creche a partir de convênios. Corremos o risco da manutenção de uma “escola pobre para os pobres” com um tom de educação compensatória baseada nas neurociências.

De acordo com estudos oportunizados pela revisão de literatura, podemos afirmar que ocorre o estabelecimento de um ciclo que oportuniza, assim como denominou Algebaile (2009) em subtítulo de sua tese de doutorado, a expansão para menos. Há uma tendência que se estabeleça um ciclo caracterizado como, uma maior entrada de número de crianças nos sistemas de ensino a partir da EC nº 59/09, contudo o recurso de financiamento (FUNDEB) permanece o mesmo ou até mesmo extinto, já que sua vigência se encerra em 2020; com isso, há uma constante ausência do Estado na oferta da EI, que colabora para que os municípios lancem mão da utilização de convênios para suprir a demanda, levando a uma educação ofertada em instituições com menor qualidade, dificultando o investimento na criação de novas escolas.

Como vimos, os municípios de médio e grande porte são os que possuem maior dificuldade na universalização da pré-escola. Sendo assim, entendemos a

necessidade de uma pesquisa na cidade de Caxias do Sul, tal qual propusemos na introdução desta tese, pois são muitos os desafios impostos a partir da obrigatoriedade da pré-escola.

3 POLÍTICAS EDUCACIONAIS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL: REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

A visibilidade das crianças, de suas infâncias e de sua educação tem tomado a centralidade das agendas políticas em nível internacional e nacional, vinculada a diversos interesses, como foi discorrido nos capítulos anteriores. A ampliação da escolarização fomenta debates acalorados na sociedade com argumentações veementes favoráveis ou contrários. Essa ambivalência muito se deve as diferentes concepções de infância que se tem presente na sociedade hodierna. A partir da entrada das crianças de seis anos no EF e a obrigatoriedade da pré-escola, vários estudos anteriormente apresentados (CORREA 2011; FELIPONI, 2013; FERNANDES, 2014; SIQUEIRA, 2011; SOUZA, 2012) confirmam que as práticas pedagógicas da EI estão sendo hibridizadas com as do EF, suspeita apontada por Kramer *et al.* (2011) e Arelaro, Jacomini e Klein (2011). Nesse sentido, consideramos necessário apresentar algumas visões de infância que estão presentes nas políticas, desenvolvidas pelo sociólogo norueguês Jens Qvortrup.

Há diferentes visões em relação às crianças e suas infâncias que denotam posicionamentos divergentes associadas as suas possibilidades de inserção na sociedade. Essas perspectivas imputam supostas características intrínsecas à infância e à criança que podem ser vistas como sentimentalizadas, irracionais ou ainda a consideração de que o mundo em que vivem é absolutamente apartado dos adultos. (QVORTRUP, 2010). Essas ambiguidades, para Qvortrup, também estão presentes no tema infâncias e políticas. O autor apresenta quatro posicionamentos que interferem nos discursos sobre infâncias e políticas.

Crianças como sujeito na política, refere-se ao *status* das crianças na sociedade, consideradas como sujeitos de direitos e cidadãos, a partir da Convenção dos Direitos da Criança (UNESCO, 1989) na qual as políticas dos países signatários passaram a destacar os três P's: proteção, providência e participação. Para o autor, a dimensão da participação é a que menos foi colocada em prática, haja vista a inserção das crianças na política e na sociedade de modo geral: "Podemos então concluir nossas considerações sobre as crianças como sujeitos políticos afirmando que nosso sistema não abre canais para que as crianças ajam como tal, e é improvável que eles venham a ser criados [...]". (QVORTRUP, 2010, p. 783).

Crianças/Infâncias como objeto não focalizado na política, durante o século XX ocorreram os fenômenos como industrialização, mecanização, urbanização, secularização, individualização, entrada das mulheres no mercado de trabalho, apesar de as crianças não serem o cerne desses acontecimentos suas vidas foram profundamente atingidas. As políticas, então, voltaram-se para outra lista de eventos simultâneos que ocorreram: “abolição do trabalho infantil, movimento de defesa da criança, escolarização em massa, queda da fertilidade, [...] – para mencionar as mais importantes e evidentes entre as novas variáveis”. (QVORTRUP, 2010, p. 784). Dessa maneira, o autor ressalta o fato de que a infância, involuntariamente, faz parte da sociedade e da política social, por isso, devemos ficar atentos porque todos os tipos de políticas fazem interface, focalizadas ou não, com as crianças.

Criança/Infâncias como um objeto focalizado pela(s) política(s), essas são direcionadas explicitamente às crianças. Mesmo assim, o autor adverte que dificilmente conseguiremos determinar se as políticas impetradas visam de fato às crianças, às suas famílias ou às empresas. Destaca que: “A noção de política é uma resposta a questões de orientação do caminho a seguir, e isso inclui questões ideológicas. As políticas, por sua vez, são respostas a problemas práticos e resultarão em decisões pontuais”. (QVORTRUP, 2010, p. 786). Assim sendo, nos faz refletir em torno de qual público a EC nº 59/09 pretende atingir, primeiramente as crianças, porém, as famílias e as empresas também estão, implicitamente, na abrangência dessa legislação.

Crianças/Infância como objeto instrumentalizado em política, a sociedade considera as crianças como matéria-prima para a produção da população adulta, a infância não é o alvo, mas representa um instrumento para outras propostas. O autor questiona a validade daquilo que é considerado interessante para o Estado e a sociedade corporativa, isto é, se também tem a mesma valoração para as crianças.

Essas quatro interpretações das políticas a respeito das crianças e suas infâncias, desenvolvidas por Qvortrup (2010), permitem analisar o quanto esse grupo geracional ainda não está bem representado no âmbito das políticas¹, apesar de

¹ Moreira e Lara (2012, p. 61) buscam esclarecer possíveis diferenças de atuação entre políticas, políticas públicas e políticas sociais. Para as autoras, política não pode ser confundida com a etapa de normatização, ou atividades de elaboração ou aplicação de uma regulamentação, já as políticas públicas “[...] são tidas como de responsabilidade do Estado, e devem ser implementadas e mantidas a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada”. As políticas sociais são aquelas

numerosos, suas prioridades são determinadas, mormente, por agentes externos que atendem aos interesses dos adultos. Farenzena (2010) e Feliponi (2013) chamam a atenção para o fato de que a obrigatoriedade da pré-escola não foi discutida com a população de um modo geral, muito menos com as crianças público alvo dessa política. Qvortrup (2010) faz uma crítica à consideração da criança como sujeito político, pois isso ainda não se concretizou. Nesse sentido:

É óbvio que infância e política estão inerentemente ligadas. É igualmente óbvio que todos desejamos proteger as crianças dos piores efeitos da política e da economia. Contudo, manter as crianças fora da economia e da política é irrealista. Entre outras razões, isto é provado pelo fato de que as crianças são parte de um projeto que faz delas a matéria para a construção do futuro. [...]. Desenvolvimentos políticos e econômicos acontecem às nossas costas e ocorrem sem a devida consideração às crianças e à infância – não necessariamente por má vontade, mas simplesmente porque costumamos ver as crianças como um fenômeno altamente privatizado. (QVORTRUP, 2010, p. 790-791)

Qvortrup (2010) sugere a necessária atenção a todas as ações advindas dessas políticas focalizadoras porque podem influir na forma das crianças vivenciarem suas infâncias. Nunes e Corsino (2012, p. 337) afirmam que ainda são escassos as pesquisas a respeito da EI “[...] no âmbito das municipalidades, das experiências que estão sendo desenvolvidas pelos poderes municipais, principalmente aqueles que reúnam a multiplicidade das estratégias que vêm sendo implantadas e seus impactos [...]”.

O projeto de universalização da pré-escola acompanha as tendências das agendas internacionais sobre educação. As estratégias implantadas pelos municípios para o alcance desse projeto estão inseridas em um contexto de mundialização do capital. Isto posto, buscamos na seção seguinte, por intermédio da abordagem de diferentes autores, destacar como a globalização afeta o setor da educação de forma direta ou indireta, questão considerada muito relevante por Dale (2004).

3.1 Globalização do Capital e a Influência dos Organismos Internacionais

No capítulo de revisão de literatura, explanamos a força dos organismos multilaterais na orientação das políticas educacionais para a primeira infância nos países da AL. Desse modo, o atendimento à infância torna-se objeto de preocupação mundial, sendo discutido pelas nações de forma articulada e com a perspectiva de

relativas ao padrão de proteção social a ser implementado pelo Estado visando à redistribuição dos benefícios sociais diminuindo as desigualdades, na qual a educação faz parte.

instrumentalização da criança ao futuro trabalhador e cidadão. Para Akkari (2011, p.12), política educacional é

[...] um conjunto de decisões tomadas antecipadamente, para indicar as expectativas e orientações da sociedade em relação à escola. Uma política educacional visa assegurar a adequação entre as necessidades sociais de Educação e os serviços prestados pelos sistemas educacionais [...].

O fato é que as necessidades sociais de educação vêm sendo cada vez mais pautadas em um contexto de reformas escolares mundiais, desconsiderando as características locais. A obrigatoriedade da pré-escola designa um exemplo de política educacional articulada em diversos países que tiveram sua expansão orquestrada a partir dos organismos multilaterais, assim sendo Akkari (2011, p.14) destaca que “a influência das discussões em nível internacional no âmbito das políticas educacionais de Educação nos incita a questionar se ainda existiriam políticas nacionais de Educação”. Esse fenômeno se dá a partir de sua articulação com as reivindicações do contexto de mundialização do capital que nos encontramos.

Moreira e Lara (2012) explicam que a expressão *mundialização do capital* busca indicar que o capital vive em um novo contexto de quase total liberdade para desenvolver-se, deixando de submeter-se aos entraves e limitações que fora obrigado a aceitar no período Pós-Segunda Guerra, cunhado dessa forma desde a década de 1970: “Os Estados que detinham o domínio financeiro desde a ascensão ao poder de R. Reagan e M. Tatcher devolveram ao capital a sua liberdade, aplicando as políticas de desregulamentação, privatização e liberalização por todo o mundo”. (MOREIRA; LARA, 2012, p. 47-48).

Para Akkari (2011), os termos globalização e mundialização são usados alternadamente no mundo francófono, porém a globalização “[...] seria última etapa de um processo de mundialização tão antigo quanto a humanidade” (AKKARI, 2011, p. 21). A globalização é uma consequência da ideologia neoliberal que significa “[...] um conjunto de ideias inseridas no contexto histórico do capitalismo financeiro internacional”. (MOREIRA; LARA, 2012, p.55). A globalização corresponde

[...] às importantes mudanças estruturais que o mundo vivenciou principalmente da partir da segunda metade do século XX. É caracterizada pelo predomínio da economia de mercado acompanhada de políticas para liberalização de comércio de bens ou de serviços e pelo desenvolvimento das migrações internacionais. (AKKARI, 2012, p. 21-22).

Ainda, Dale (2004, p. 437) infere que a globalização da atualidade difere de qualquer outra vivenciada na história da humanidade, pois engloba todas as nações do mundo, “[...] foi o sistema que triunfou e não uma nova nação hegemônica. Isto conduziu à criação de novas formas de governação supranacional que assumiram formas de autoridade sem precedentes”. Na sua visão é o triunfo do capitalismo, gerando uma busca desenfreada pelo lucro, prosperando em diferentes “culturas normativas” sejam essas religiosas, de estado e governo ou familiares.

A perspectiva neoliberal responsabiliza o Estado e os sindicatos pela crise econômica, a liberalização do comércio internacional é o principal objetivo político, o sistema privado é tido como competente e o estatal como improdutivo (AKKARI, 2011; MOREIRA; LARA, 2012).

É a lógica do mercado em evidência, afirmando que o Estado mínimo é o único possível culpado e que a causa das crises está em que os sistemas institucionais - como saúde, educação, políticas de empregos e outros - não atuam dentro da lógica de mercado. (MOREIRA; LARA, 2012, p. 55).

Nas políticas públicas educacionais também há consequências da ideologia neoliberal, pois suas concepções estão inseridas num contexto de mundialização do capital produzindo tensões entre os interesses global e local. Moreira e Lara (2012) afirmam que o neoliberalismo tem na educação escolar um ponto estratégico, pois a sua instrumentalização possibilita a formação do trabalhador de acordo com as necessidades do mercado. Também destacam que a EI é vista como insumo para contribuir na formação do capital humano e de um desenvolvimento econômico sustentável.

Para Moreira e Lara (2012), a expansão da escolaridade obrigatória iniciando na primeira infância é uma exigência do mundo globalizado, principalmente para os países em desenvolvimento. Por conseguinte, preocupações em como atender a demandas universais e ao mesmo tempo olhar para as singularidades regionais, especificamente de cada escola, sem apagar as tradições culturais a favor de uma universalização internacional, são questões que requerem cuidadoso olhar em relação aos projetos educacionais desenvolvidos. A esse respeito, Moreira e Lara (2012, p. 58) destacam que:

A política neoliberal propaga receituários que, em sua concepção, conduzirão ao pleno desenvolvimento do capital, sendo a criança um ser que necessita

de formação para o desenvolvimento das potencialidades que o capital internacional requer.

Os organismos multilaterais estão sendo vistos como os novos atores das políticas educacionais e cada vez com maior peso no contexto da globalização, sendo considerados os porta-vozes das concepções neoliberais em educação. Sendo assim, “[...] todos os quadros regulatórios nacionais são agora, em maior ou menor medida, moldados e delimitados por forças supranacionais, assim como por forças político-econômicas nacionais”. (DALE, 2004, p. 441). Dale (2004) considera que é a partir da influência sobre os modos de regulação do Estado que a globalização produz seus impactos nos sistemas educativos nacionais.

De acordo com Akkari (2011), as organizações internacionais influenciam principalmente três aspectos nas políticas educacionais tanto em países desenvolvidos ou emergentes:

- a) *na concepção das políticas educacionais*: propondo modelos educacionais considerados exitosos de determinados países como referência. Isso tem homogeneizado os sistemas educacionais mundiais. Dessa forma, as especificidades de cada nação ficam, a rigor, subsumidas em um modelo não pensado a partir de suas necessidades locais;
- b) *na avaliação dos sistemas educacionais*: realizadas por especialistas dos organismos multilaterais que redigem relatórios minuciosos sobre os sistemas educacionais que devem prestar contas e dar bons resultados (*accountability*);
- c) *no financiamento*: esse aspecto refere-se especificamente aos países em desenvolvimento que recebem financiamento externo para a expansão das matrículas, a partir da década de 1990, ficando dependentes de seguir as determinações políticas dos organismos multilaterais.

Os organismos multilaterais, criados depois da Segunda Guerra Mundial, encarregados de prestar assistência aos países em necessidade, desempenham funções diferentes no âmbito de influenciadores de políticas nacionais. Apesar de sua pluralidade, apresentaremos as principais atividades de cada um deles com o objetivo de visualizar sua capacidade de atuação nas diferentes nações.

Akkari (2011) destaca que tradicionalmente o termo organização internacional refere-se a ONU, sendo composto por diversos setores ou programas, entre eles a UNESCO e a UNICEF que são as agências especializadas em educação e infância. Outras organizações internacionais também influenciam fortemente à educação, são elas BM; Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), tanto nos países desenvolvidos como nos emergentes, mas de forma diferenciada não seguindo a mesma natureza. Dale (2004, p. 445-446) afirma que

[...] muitas organizações internacionais, e certamente as mais proeminentes e eficientes dentre elas, são elas mesmas uma criação directa dos estados. Elas não emergem da 'política mundial'; pelo contrário, a política mundial, das quais são tomadas como componentes, foi construída pelos estados. Mais, foi amplamente construída pelos estados no sentido de lidar com problemas que os afectavam a todos, mas que não podiam ser resolvidos por cada um individualmente. As próprias Nações Unidas, e o leque de organizações que surgiram a elas ligadas, foram uma construção consciente dos estados actuando em favor do interesse colectivo dos mais poderosos entre eles (e que poderia não ser de todo do interesse de todos). Tornou-se então a base para a atribuição do estatuto de estado enquanto meio de assegurar a perpetuação desse colectivo num mundo volátil. Vemos algo semelhante actualmente a acontecer à medida que os estados voluntariamente cedem aspectos significativos da sua soberania em favor de organizações internacionais face à premência de problemas de teor essencialmente económico que individualmente não criaram e aos quais não podem responder em termos individuais.

A UNESCO e a UNICEF por décadas colaboraram na formulação de políticas de países recém-independentes. Na AL e nos países africanos, de acordo com Campos (2013, p. 203), essas agências internacionais impeliram à expansão da EI a partir de instituições não formais, e também deslocando e ampliando seu foco de ação “[...] para além do tradicional binômio saúde-nutrição, envolvendo-se em projetos educativos destinados à infância e à juventude”.

A UNESCO colaborou significativamente nos processos de escolarização e alfabetização; além de recursos financeiros disponibilizou conhecimentos técnicos especializados. (AKKARI, 2011). Especialmente no Brasil, essa agência busca o cumprimento constitucional do direito à educação das crianças de zero a seis anos e das metas estabelecidas no PNE, incentivando os estados e municípios a elaborarem seus planos locais de educação contemplando neles a EI. (MOREIRA; LARA, 2012).

A década de 1980 foi marcada pelo enfraquecimento da UNESCO devido à retirada de dois importantes países, Estados Unidos da América (EUA) e Reino Unido.

Paralelamente, o BM e o Fundo Monetário Internacional (FMI) tiveram presença atuante em programas de ajuste estrutural das finanças dos países em desenvolvimento, exercendo pressão na gestão, fazendo com que as taxas de matrículas fossem reduzidas no continente africano. (AKKARI, 2011).

O BM foi ganhando espaço e por meio de projetos educacionais afirmou seu lugar na orientação das políticas educacionais internacionais, superando o da UNESCO; entretanto, “[...] as duas organizações passaram a colaborar entre si mais ativamente, e com outras, especialmente no campo da Educação Básica para além de suas diferentes referências históricas, ideológicas e filosóficas”. (AKKARI, 2011, p. 32). Essas diferenças consistem:

A Unesco apresenta uma visão humanista de Educação. O relatório da Unesco (1996), *Educação: um tesouro a descobrir*, ilustra bem tal visão. [...]. O Banco Mundial apresenta, por sua vez, uma visão mais instrumental. Para este, a Educação deve permitir a inserção dos indivíduos na economia de mercado local ou global. (AKKARI, 2011, p. 31, grifo do autor).

De igual forma, o BM influenciou o foco da concepção de educação discutida na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990, em Jomtien/Tailândia, onde 183 países, inclusive o Brasil, assumiram o compromisso da promoção da alfabetização e do acesso à Educação Básica, da erradicação do analfabetismo e da universalização do acesso à escola durante a infância. Também influenciou o Fórum Mundial de Educação para Todos (EPT), realizado no ano de 2000, em Dakar/Senegal, no qual avaliou a década anterior e estabeleceu seis metas, sendo a primeira delas, melhorar o cuidado e educação das crianças pequenas mais vulneráveis. A colaboração entre a UNESCO e o BM, fica patente, por exemplo, nas orientações para as políticas educacionais estabelecidas nesse Fórum no qual foram baseados no famoso Relatório Jacques Delors, supracitado, no qual orienta que a estimulação dos talentos e potencialidades de todos os seres humanos deve ser o suporte dos currículos para atender as necessidades de aprendizagem dos estudantes. (AKKARI, 2011; MOREIRA; LARA, 2012).

A educação, tida pela Unesco como um direito humano fundamental, é considerada a chave para um desenvolvimento sustentável e para assegurar a paz e a estabilidade dentro e entre os países, portanto, como um meio indispensável para alcançar a participação efetiva nas sociedades e economias do século XXI. (MOREIRA; LARA, 2012, p.99).

De acordo com Akkari (2011, p. 32), são prioridades do BM “dedicar metade dos gastos públicos com a EB; aumentar a participação do setor privado no ensino médio e superior; descentralizar a gestão da educação, aquisição de conhecimentos e habilidades a serem mobilizados no setor produtivo [...]”.

Dale (2004, p. 453-454), ao referir-se aos programas de ajustamento prescritos pelo BM e o FMI, afirma que,

[...] frequentemente exigem que os países alterem a ênfase que colocam na educação e especialmente na forma como se procede ao respectivo financiamento (o que, evidentemente, tem implicações enormes para quem é suposto aprender alguma coisa).

Os encaminhamentos políticos do BM para os países em desenvolvimento são baseados nas categorias descentralização, focalização e qualidade, surgindo o conceito de equidade² em substituição à igualdade, porém considerados como equivalentes, o que para Moreira e Lara (2012) outorga um sentido contencionista, tendo como foco a eliminação da pobreza absoluta, colaborando na harmonização social e diminuindo possíveis conflitos sociais.

Uma das principais orientações do BM é o investimento no capital humano, melhorando o padrão de vida familiar. A educação básica passa a ser extremamente valorizada, pois garante mais oportunidades e a produtividade atrai investimentos de capital aos países em desenvolvimento. Para Gentili (2009, p.1073), “[...] a partir dessa perspectiva, a educação é um fator de produção que permite ampliar as oportunidades de ingresso e a competitividade dos agentes econômicos no mercado”. De acordo com Moreira e Lara (2012, p. 108-109):

Outro aspecto atual que explica as recomendações políticas do BM aos países periféricos é a de que a política desse banco está vinculada à renegociação da dívida externa. É por conta disto que se consolida o projeto privatista do BM no campo da educação. [...] O BM não é apenas uma agência educacional, mas principalmente o sujeito de uma nova ordem internacional, marcada pela globalização e pelo neoliberalismo, um interlocutor no mundo globalizado.

Dale (2004) diz que a adesão aos princípios da globalização se dá a partir da pressão econômica exercida. Akkari (2011, p. 34) destaca que para os países

² Campos (2013, p. 197) esclarece o conceito de equidade: trata-se da igualdade de condições no acesso às oportunidades de realização socioeconômica; desse modo, “[...] as desigualdades geradas seriam desigualdades justas, visto que emergiriam num contexto onde as distribuições iguais de oportunidades estariam presentes”.

desenvolvidos, o BM e a UNESCO exercem influência menor na política educacional, sendo a OCDE e a OMC os grandes agentes. A OCDE coordena o estudo internacional do PISA e considera as corporações e a privatização importantes opções políticas, “[...] tornando a prestação de serviços educacional competitiva e propícia à concorrência”. A OMC reconhece como serviços os setores financeiros, transporte, telecomunicações, saúde, comunicação, educação e cultura. Em vista disso, “[...] novamente, encontramos uma tendência global que favorece uma visão econômica de Educação, uma vez que são as instituições econômicas e financeiras, como nos países em desenvolvimento, que desempenham um papel decisivo”. (AKKARI, 2011, p.34).

Nosso objetivo foi o de mostrar os principais aspectos nos quais as organizações multilaterais exercem maior influência nas políticas educacionais. Consideramos que são fortes as influências, mas que não são totalmente determinantes, pois ainda há instâncias de resistência. Além disso, as políticas são constantemente reinterpretadas na prática de seus atores, a análise macro pode permitir um maior esclarecimento das estratégias adotadas pelo município de Caxias do Sul para atender a EC nº 59/09, porém não explica a complexidade das ações adotadas ou a falta delas. Campos (2013, p. 206) destaca que as influências exercidas pelos organismos internacionais “[...] vão sendo apropriadas pelos Estados e incorporadas nas políticas educativas locais, num processo que não ocorre de maneira linear, direta e sem a participação estatal”. Na próxima seção, discutiremos as principais orientações políticas no contexto de globalização do capital, a descentralização e, posteriormente, a focalização, assim como suas implicações no setor educacional.

3.2 Políticas para a Educação Infantil no Brasil: Descentralização e Focalização

A descentralização da educação é uma estratégia política utilizada em nível internacional e que no Brasil, iniciou-se a partir da década de 1990. De acordo com Akkari (2011), nessa estratégia há um deslocamento de responsabilidades para uma esfera ou nível inferior, ligada ao princípio da subsidiariedade que, teoricamente, delega para o âmbito local aquilo que pode ser realizado com a mesma eficácia nas administrações superiores. Assim,

[...] trata-se da delegação formal e da autoridade ou da responsabilidade decisória em níveis hierárquicos inferiores. A transferência pode ser realizada, por exemplo, em nível escolar. A descentralização é ao mesmo tempo um processo e uma nova condição organizacional da Educação. (AKKARI, 2011, p. 37).

Para Moreira e Lara (2012), a descentralização representa a redefinição do papel do Estado que deixa de ser o protagonista das políticas sociais e as passa ao setor privado. Lessard e Carpentier (2016), ao analisar o contexto internacional, afirmam que a produção do conhecimento e a economia do saber (desde os anos 1990 até hoje) é um período marcado por uma nova regulação em educação e pela consolidação de testes avaliativos padronizados internacionalmente, o chamado *Estado avaliador*. Em períodos anteriores o *Estado-providência* teve como característica central a democratização da escola seguido pela *Crítica ao Estado-providência*, movimento conservador que ressalta que as promessas advindas da aposta no sistema educativo, típicas do período anterior, não foram cumpridas, tornando o Estado pesado e oneroso demais (LESSARD; CARPENTIER, 2016). De acordo com os autores,

[...] deixamos para trás uma visão de educação concebida como um direito, cujo pleno exercício o Estado-providência devia garantir a todos os cidadãos, donde a sua função de principal poder organizador, e passamos a cultivar uma visão na qual a educação revela-se cada vez mais um sistema que deve produzir recursos (conhecimentos e competências) com eficácia e eficiência, recursos úteis, ao mesmo tempo, para o indivíduo, em termos de inserção social e profissional [...]. (LESSARD; CARPENTIER, 2016, p. 48).

Peroni (2013), ao examinar o contexto brasileiro, destaca que a CF (BRASIL, 1988) foi a que mais acolheu demandas nas políticas sociais, fruto de grande participação popular e organização da sociedade, porém, paulatinamente, os direitos foram sendo minimizados ou nunca chegaram a se concretizar para as populações. A reforma do Estado apresentada em 1995 no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) é considerada como marco gerencial e marcada fortemente por concepções privatistas dos setores sociais.

Na leitura de Moreira e Lara (2012) ocorre à descentralização quando a execução de serviços é passada ao setor público não estatal. O setor público não estatal é subsidiado pelo Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria com a sociedade civil. De acordo com Arelaro (2008 apud Moreira e Lara 2012), introduziu o conceito de público não estatal estabelecendo inúmeras restrições ao crescimento do

Estado em um país que recentemente havia conquistados direitos, gerando a terceirização dos serviços públicos. Campos (2013) observa que a reforma do Estado estabelecida no governo FHC significa o enfraquecimento de sua ação, porém continua atuando, na função reguladora, em setores estratégicos como a educação com o objetivo de consolidação do processo de globalização.

Para Peroni (2013), a referida reforma sofreu influências do neoliberalismo, tanto no diagnóstico, afirmando que a crise decorre do tamanho do Estado, como nas estratégias adotadas visando à privatização. A autora também destaca que a visão gerencial de gestão pública expressa nessa reforma manteve-se nos governos petistas, inclusive acirrando essas parcerias: “verificamos que, no período seguinte, tanto a publicização, entendida [...] como público não estatal, também conhecido como Terceiro Setor como a privatização, entendida como lucro e mercado, avançaram no Brasil”. (PERONI, 2013, p. 26).

Akkari (2011, p. 40) afirma que há uma tendência mundial à descentralização dos sistemas educacionais, tanto em países desenvolvidos como nos em desenvolvimento, desde a massificação da educação a partir da década de 1970, “além disso, as atuais políticas de descentralização no campo educacional fazem parte das orientações da cooperação internacional nos países em desenvolvimento”.

Segundo Lessard e Carpentier (2016), o direito à educação foi garantido, em diferentes países industrializados, a partir de sistemas educativos uniformes, nos quais os princípios da gestão científica foram aplicados, burocratizando a gestão da educação, porém promovendo o acesso de um grande número de crianças com custos baixos, ou seja, com pouca qualidade. Após esse período de democratização da educação houve a preocupação com a equidade na formação oferecida, na excelência acadêmica e na adaptação à sociedade e à economia do saber. Para que os sistemas escolares se adaptassem às novas exigências da sociedade, instaurou-se um novo referencial das políticas baseada na eficiência e eficácia, trazendo com isso a chamada modernização da gestão pública.

A OCDE conduziu uma renovação nos modos de regulação e organização da escola através da adoção de princípios da nova gestão pública. Esses princípios referem-se, à articulação da lógica do gerenciamento privado e à individualização das demandas de bens público. Essa lógica favoreceu o surgimento da concepção de cliente para o usuário de serviço ofertado pelo Estado e a descentralização de

competências para o mais perto possível do campo prático. (LESSARD; CARPENTIER, 2016). Dessa maneira,

[...] programas de várias agências de cooperação bilateral e multilateral se concentram sobre a 'capacitação' dos agentes locais para assumir as tarefas que lhes forem atribuídas pela descentralização. Da mesma forma, em nome da cooperação descentralizada, algumas cidades de países desenvolvidos aplicam seu próprio sistema de cooperação nas cidades e comunidades locais de países em desenvolvimento. (AKKARI, 2011, p. 40).

O entusiasmo pela descentralização no âmbito educacional apresentadas como soluções eficazes são justificadas pelas motivações: a) políticas: democratização ou enfraquecimento do Estado-nação; b) econômicas: redução de gastos; e c) pedagógicas: desejo de adotar novos métodos pedagógicos vinculados às comunidades locais, sendo a escola a responsável pela sua gestão. (AKKARI, 2011).

Akkari (2011) alerta para o fato de que essa eficácia propalada pela descentralização baseada na ideia que, a partir de uma unidade menor, seria mais fácil a tomada de decisões e atenderia as necessidades regionais, são bastante contestadas dadas as características que essa estratégia vem sendo adotada em diferentes países. A primeira crítica é a distribuição de tarefas as quais, mormente, não é debatida em nível nacional, nem mesmo regional, inclusive em países em desenvolvimento. Assim,

[...] a descentralização não planejada pode levar a uma incapacidade das instituições, particularmente quando se trata de coordenar as atividades educativas entre os níveis nacional e regional, sendo essa incapacidade muitas vezes atribuída a instituições locais. (AKKARI, 2011, p. 44).

A descentralização disfarça as desigualdades dos sistemas de ensino entre as regiões de um mesmo país que são reais e necessitam de atendimentos pedagógicos, recursos humanos e equipamentos mais especializados. Porém, as ferramentas para a descentralização, como os recursos financeiros, continuam centralizadas na maioria dos sistemas educativos. Portanto, a comunidade local fica com a responsabilidade do peso do fracasso escolar, em uma distribuição desigual e cada vez mais a sociedade civil é convocada a dar soluções que não pertencem as reais possibilidades de sua atuação. (AKKARI, 2016).

Akkari (2011, p. 46-47) defende duas funções que devem ficar centralizadas: “garantia de financiamento equitativo entre as regiões de um país, particularmente na

transferência de recursos do governo e no financiamento local para a Educação”, e também o controle da qualidade da Educação, que envolve a formação de professores, padrões de saúde e segurança aos alunos.

Inspirando-se no modelo de gestão existente nas empresas, as políticas educacionais que visam a descentralização da Educação se apoiam em uma série de crenças. A descentralização seria capaz de permitir a tomada de decisões mais próxima e melhor adaptada aos cidadãos. Ela deveria igualmente favorecer a competição entre escolas, reduzir custos e promover uma maior variedade de serviços educacionais. A descentralização deveria introduzir uma maior flexibilidade na gestão escolar. Estas mudanças conduzidas pela descentralização supostamente contribuiriam para a melhoria do desempenho dos alunos. (AKKARI, 2011, p. 47).

Porém, a descentralização favorece a compreensão de que a execução dos direitos sociais deva ser realizada na esfera municipal, não sendo mais o Estado o grande promotor dessas políticas, remete ao fomento de parcerias passando a responsabilidade para o público não estatal, tornando a educação um serviço, conseqüentemente, a melhoria da qualidade esperada pela aplicação dessa estratégia não se cumpre. (MOREIRA; LARA, 2012).

Moreira e Lara (2012) analisam a descentralização, a partir da compreensão que a justificativa para a implementação dessa estratégia se dá na premissa de que, o Estado é o responsável pela crise, ineficiente, caro e centralizador. Assim, o mercado é chamado para promover o desenvolvimento, a partir de ideais de liberdade máxima ao indivíduo e concorrência, estabelecendo o Estado mínimo aos direitos sociais:

A municipalização, a partir da década de 1990, tão economicamente enunciada, representa de fato o processo de desmonte da rede de serviços públicos. Uma das estratégias centrais passou a ser a *desresponsabilização* dos governos da União e da maioria dos estados, associada à uma crescente *'prefeiturização'* das ações públicas no âmbito social. Soares (2004) esclarece que os processos de descentralização dos serviços públicos trouxeram graves conseqüências do ponto de vista da pulverização de recursos, da fragmentação das ações, do aumento das desigualdades regionais e, em muitos casos, da diminuição da resolutividade e eficácia das ações públicas ante o agravamento e aprofundamento da complexidade da questão social. (MOREIRA; LARA, 2012, p. 214, grifo do autor).

Portanto, a descentralização não veio acompanhada de recursos financeiros suficientes e não considera as diferentes realidades regionais, como o caso das regiões metropolitanas que necessitariam de aporte supramunicipal. Os estados são praticamente ignorados nesse processo, ocorrendo a transferência de praticamente

todos os programas sociais aos municípios, trazendo mais funções e encargos do que soluções. (MOREIRA; LARA, 2012).

O terceiro setor entra com vigor em cena, oferecendo os serviços que os municípios não conseguem atender, como é o caso dos históricos conveniamentos realizados para responder à demanda da EI. Para Montañó (2002 apud Moreira e Lara 2012), representa a privatização da educação de forma disfarçada, tornando as políticas mais precarizadas e sendo aplicadas de forma focalizadas, sem o devido caráter universalista. Peroni (2013, p. 29) adverte que: “[...] avançamos na tão batalhada democracia, mas, por outro lado, há um esvaziamento das políticas sociais, principalmente das políticas sociais como um direito universal, nesse período particular do capitalismo de privatização do público”.

No contexto da descentralização, no qual as responsabilidades dos municípios são ampliadas e os recursos continuam poucos, a estratégia da focalização mostra-se sugestiva, pois permite privilegiar determinados grupos sociais e/ou etários, como o caso da EC nº 59/2009 que, ao estabelecer a faixa etária dos quatro aos dezessete anos como obrigatória, universaliza a pré-escola e, logo, deixando as crianças da creche fora desse contexto de ampliação da escolarização.

As políticas focalizadoras de acordo com Campos (2013) estão no rol das orientações dos organismos multilaterais desde a década de 1990. Lautier (2014) destaca que na AL foi possível observar duas ondas de políticas focalizadoras. A primeira delas sendo caracterizada como políticas *ultrafocalizadoras* que destacavam certos grupos sociais, como as crianças escolares de determinadas zonas geográficas, mulheres grávidas, etc. Esse tipo de política recebeu inúmeras críticas por considerar certas desigualdades mais importantes de serem combatidas do que outras, ou seja, determinar quais das urgências sociais terá preferência no atendimento do alcance da política implantada. A segunda chamada de “focalização mais ampla”, resultante das críticas à ultrafocalização, mas que

[...] conduziram a uma mudança de ‘tática de governo dos pobres’ em vários países latino-americanos, no final dos anos noventa e início dos anos dois mil. Essas críticas, todavia, não levaram a um questionamento da estratégia fundada sobre o tríptico moralização, tecnicização e despolitização da questão da pobreza, mas conduziram a uma mudança profunda dos encaminhamentos práticos das políticas públicas dessa luta, assim como a um ponto de inflexão: a substituição da ‘luta contra a pobreza’ pela ‘luta contra a vulnerabilidade’ (LAUTIER, 2014, p. 468).

Esse entendimento da pobreza enquanto vulnerabilidade reside no investimento de que a partir de alguma medida prática, como uma bolsa do governo ou a escolarização, esse sujeito estaria capacitado a se auto ajudar. Nesse sentido, Campos (2013) considera que o conceito de equidade, na qual substitui a noção de igualdade, devendo a educação promover um padrão mínimo de qualidade, está no cerne das políticas focalizadoras. Há o reconhecimento de alguns direitos, desde que não sejam universais (LAUTIER, 2014).

A educação deixa de representar um direito de todos para focalizar uma parcela da população como a EC nº 59/09: “Sob a égide da equidade, tal focalização afasta o debate relativo à justiça e à igualdade, de modo que a repercussão para a educação infantil é no perigoso recrudescimento de antigas práticas e formas de organização da área”. (CAMPOS, 2013, p. 205).

No caso específico da EC nº 59/09, essa política priorizou as crianças que estão mais próximas da entrada no EF, tendência em toda a AL. Em média, as crianças latino-americanas entram na pré-escola obrigatória aos quatro anos de idade. Essa medida cumpre a função de garantir dois anos de EI, na qual as pesquisas apontam ser fundamentais para a vida escolar futura das crianças: “nas palavras do Banco Mundial (1990), assim se aumenta o capital humano, sobretudo o dos pobres, oportunizando que estes possam competir com outros por empregos melhores no mercado”. (CAMPOS, 2013, p. 205). Assim sendo,

A centralidade nos anos mais próximos da escolaridade é justificada pela prática focalista que se fundamenta na lógica da fragmentação e do curto prazo, pois entende-se que a antecipação da entrada das crianças na educação infantil garantirá maior sucesso em seu processo escolar futuro. (CAMPOS, 2013, p. 205).

Desde a CF (BRASIL, 1988) a educação compõe o grupo de deveres do Estado para com a população, portanto universalistas. Porém, um conjunto de fatores, entre eles a descentralização, impôs aos municípios um maior número de responsabilidades com a educação, sem uma distribuição adequada de recursos colaboraram para que as políticas focalizadoras fossem engendradas em detrimento das universalistas. (MOREIRA; LARA, 2012).

Campos (2013, p.198) alerta que a partir dos anos 2000, as políticas focalizadoras indicadas a partir das organizações internacionais, apontam para a EI como um artifício no combate à pobreza e “[...] medida paliativa para aliviar os

resultados de políticas econômicas que se fundamentam na ideia de gastos mínimos na área social”.

A consideração de que a EI é uma estratégia de combate à pobreza remete a uma antiga concepção que pertence ao histórico dessa etapa educativa no Brasil, que é o de educação compensatória, marcada pelo viés assistencialista, agindo sobre os efeitos da pobreza, mas não sobre suas causas estruturais, conforme pontuamos no capítulo de revisão de literatura. (CAMPOS *et al.*, 2011a; CAMPOS, 2013; FERNANDES, 2016).

Essas duas ênfases nas políticas, a atribuição da noção de equidade e a EI vista como indutora na redução da pobreza organizam-se “[...] a partir da lógica das políticas redistributivas compensatórias, afastando-se da ideia de políticas redistributivas estruturais”. (CAMPOS, 2013, p.198). Nas palavras de Campos (2013) o BM entende pobreza como falta de capacidade de atingir um padrão mínimo de consumo.

Nessa perspectiva, a pobreza é compreendida como decorrente de incapacidade individual, sendo os pobres entendidos como sujeitos com *privação de capacidades básicas*, as quais seria função do Estado suprir, isto é, ele deveria garantir para os pobres serviços sociais básicos, pois com mais educação e saúde tais indivíduos estariam mais capacitados e livres de suas privações. (CAMPOS, 2013, p. 201).

Assim sendo, para a autora, o investimento no capital humano torna-se imprescindível. As políticas são focadas para aqueles que mais necessitam, tendo como parâmetro a equidade social e a educação contemplada para alguns grupos, perdendo seu caráter universalista, “além desse aspecto, a concepção da educação infantil como estratégica no combate à pobreza resulta em sua concepção como uma política focal e em uma privatização de direitos sociais”. (CAMPOS, 2013, p. 201).

Campos (2013; 2016) alega que as atuais orientações das agências multilaterais e BM não prescindem do papel do Estado porque esse ator é chamado a salvar o mercado de possíveis falhas e responder pela qualidade e equidade da educação: “[...] segundo os documentos analisados, quanto mais cedo a criança é educada, maiores serão suas oportunidades de desenvolvimento psicofísico e social; em outras palavras, é fundamental investir na expansão das capacidades humanas das pessoas pobres”. (CAMPOS, 2013, p. 201).

Alerta a autora que as estratégias municipais para EI continuam implantadas em caráter emergencial, para dar conta de uma demanda, como a EC nº 59/2009, e

que, sob o ponto de vista do investimento, seguem as indicações dos organismos multilaterais que “[...] reforçam a lógica de ampliação, na Educação Infantil, via programas alternativos, que poderiam ser realizados tanto por programas governamentais quanto via conveniamentos”. (CAMPOS, 2016, p. 366).

Quando determinados públicos são focalizados, no ponto de vista de Moreira e Lara (2012), a escola é descaracterizada de seu caráter público e universalista destinada à formação da cidadania, configurando-se assim como uma alternativa aos pobres, àqueles que não conseguem pagar. A pesquisa realizada por essas autoras revela que as orientações das agências multilaterais estabelecem como foco para os países em desenvolvimento a educação básica, relacionando-a com aspectos econômicos exigidos pelos padrões de qualificação profissional,

[...] a Educação Básica se constitui com a base da preparação para treinamentos ou futuras aprendizagens [...] A preocupação com a Educação Básica advém do imperativo de reduzir as desigualdades sociais por meio de uma melhor distribuição da renda. (MOREIRA; LARA, 2012, p. 219-220).

Para Vilas-Bôas (2011), a focalização de determinados grupos nas políticas sociais facilitaria ao mercado o alcance da oferta desses serviços pagos para aqueles não beneficiários. Há uma dualidade intrínseca aos que se encontram nas parcelas da população com mais baixas renda e, para aqueles que não se situam na faixa de corte, é disponibilizado uma escola pública que oferecerá o básico, ficando mais expostos a serviços de baixa qualidade. E aos que conseguem pagar, acessam serviços que extrapolam o básico com maior qualidade.

Portanto, a Educação Básica e a pobreza são focalizadas pelo Estado, sendo os mais pobres atendidos em serviços públicos para que consigam interagir na vida produtiva agindo na formação do cidadão do futuro: “não há, assim, a garantia da igualdade, apenas do mínimo necessário para que os países possam inserir-se racionalmente no modelo global, sem ameaçar o equilíbrio no contexto mundializado”. (MOREIRA; LARA, 2012, p. 220).

Desta forma, os efeitos redistributivos dos gastos públicos dependem de sua capacidade de universalização, e não de seu grau de focalização, que gera mecanismos de exclusão quando não se incluem todos os pobres, excluindo outra parcela de pessoas em situação de precariedade. (MOREIRA; LARA, 2012, p. 221).

Desse modo, a EC nº 59/09, ao priorizar as crianças de quatro e cinco anos, excluindo os menores dessa faixa etária, sinaliza um distanciamento da concepção de educação como direito de todos, garantida desde a CF (BRASIL, 1988), perdendo seu caráter universalista, nesse sentido concordamos com Campos (2013, p. 204):

Ao afirmarmos a educação infantil como um direito de todas as crianças, independentemente de idade, classe econômica ou período escolar que frequentam, colocamo-nos na perspectiva de uma superação da visão assistencial historicamente vinculada a esse segmento educativo [...].

Para Campos (2016) e Moreira e Lara (2012), a gestão da pobreza, advinda dessas estratégias, traz o caráter assistencial, subsidiado pelos municípios e executado pelo terceiro setor. As estratégias dos convênios, focalizando em determinados setores populacionais, sendo a obrigatoriedade apenas crianças da pré-escola, e o segmento creche excluído, nos faz refletir acerca da perda do caráter público da escola e, portanto, universalista.

Considerando tais aspectos em conjunto, podemos vislumbrar a possibilidade de entrarmos em um novo ciclo expansivo, via terceiro setor, subvencionado com recursos públicos, mas agora não mais de assistência e sim de educação. No entanto, ainda se segue uma lógica fortemente marcada pela seletividade e pela segregação, uma vez que a defesa do direito universal das crianças à educação infantil é acompanhada pela discussão da necessidade de se atender, senão a todos, pelo menos àqueles que precisam mais. Temos hoje no país, tal como procuramos evidenciar, um projeto de educação infantil pública e gratuita fomentado pelas inúmeras iniciativas internacionais e perpassado pela necessidade de restringir o direito às crianças mais pobres, tendo em vista a disponibilização de recursos do Estado. (CAMPOS, 2013, p. 207).

Paradoxalmente, as propostas universalistas de direito à educação baseadas no princípio de igualdade tão propaladas ao longo do século XX, foram sendo contidas em critérios estabelecidos nas políticas focalizadoras educacionais que vão ao encontro dos interesses do mercado. Para Narodowski (2013), esses critérios estabelecidos não são neutros. Por um lado há o estabelecimento da universalidade e obrigatoriedade da educação escolar, no entanto, a definição de uma faixa etária, como a do Brasil, dos quatro aos 17 anos, determinam quais os indivíduos poderão desejar acessar a escola, traz consigo uma definição de quem tem condições de ser educado. Porém, em um Estado democrático: “[...] la educabilidad es *ex ante* universal y en virtud del principio de igualdad no deben existir limitaciones a la escolaridad

basadas en criterios sociales, políticos, ideológicos, religiosos, de género o étnicos”. (NARODOWSKI, 2013, p. 553-554).

O autor segue explorando este tema afirmando que o corte etário é muito bem aceito pela sociedade porque geralmente está baseado em concepções advindas da Pediatria, da Psicologia e da Pedagogia que indicam, a partir de pressupostos científicos, a adequação do que pode ser ensinado a determinadas faixas de idade. Porém, a exclusão de outros grupos por estereótipos de gênero, de raça, de classe social costumam ser mais combatidos, a partir dos estudos da teoria crítica.

El ‘derecho a la educación’ pasó a ser universalizado como un derecho inalienable de la infancia y ya nadie osa cuestionar públicamente la pertinencia de un criterio de educabilidad extendido al máximo. Obviamente, las lógicas de la exclusión de la infancia en la escuela fundamental se han hecho más sutiles, prácticamente invisibles pero en rigor de verdad no resisten ni por un momento su desenmascaramiento ni la denuncia pública: ya nadie predica, como antaño, que alguien merezca o necesite menos o peor educación que ningún otro. (NARODOWSKI, 2013, p. 555).

Narodowski (2013) defende o financiamento estatal generalizado como única opção capaz de proporcionar igualdade para que todos recebam a mesma escola, igualando os que são economicamente desiguais, pois o interesse na infância não é apenas dos progenitores das crianças, mas, especialmente do Estado. Esse interesse do Estado pela infância é demonstrado em todo ordenamento legal que impõe critérios e estabelecimento de regras nos âmbitos sociais e educacionais. Dessa forma, Narodowski (2013, p. 556) acentua, para que o caráter universalista seja efetivado, a escola só pode ser gratuita: “Si la escuela fundamental no fuese gratuita y, por tanto, cada familia debier costear la escolarización de sus propios hijos, eligraría la posibilidad misma de la escuela común y además no existiría igualdad [...]”.

Campos (2013) considera necessário atualizar a discussão em torno das funções da EI, o papel do Estado e da política para quebrar o ciclo altamente excludente de medidas pretensamente universalistas, mas que *incluem excluindo*. A autora reforça.

[...] A ideia de focalização das ações do Estado – justificada pela lógica da seletividade dos gastos sociais – a fim de garantir que os subsídios públicos cheguem aos cidadãos necessitados acaba por suplantando o direito de todas as crianças à educação infantil. Dito de outro modo, o direito social é convertido em uma prestação individualizada, não compondo a esfera das políticas públicas que possuem como pressuposto o atendimento a todas as pessoas, inclusive aos grupos *vulneráveis*. [...]. Assim, o poder público, que deveria organizar sistemas adequados para garantir a participação de todos

nos bens da coletividade e uma melhor distribuição desses bens – princípio a partir do qual as políticas públicas são forjadas –, volta-se para o desenvolvimento de diferentes programas estratégicos e compensatórios da assistência focalizada. Desse modo, em nome da inclusão social, do alívio da pobreza, da maior eficácia e eficiência das ações estatais, observamos a emergência de uma nova segmentação social que resulta, ao final, em exclusão justamente da população que, de acordo com os discursos oficiais, deveria ser incluída na sociedade. De acordo com o que discutimos, as políticas focais não oportunizam aos sujeitos integração efetiva na sociedade; pelo contrário, acabam reforçando a assistência, no sentido mais tradicional, e mantendo tal população na dependência. (CAMPOS, 2013, p. 206, grifo do autor).

A perspectiva analítica da estratégia da focalização em políticas educacionais permite analisar a EC nº 59/09 de diferentes ângulos. Destacamos o aspecto da equidade, que pelas orientações internacionais é considerado o substitutivo de igualdade (CAMPOS, 2013; GENTILI, 2008). A Emenda em questão ao elaborar nova redação ao artigo 212 da CF (BRASIL, 1988) no parágrafo 3º diz que: “A distribuição dos recursos públicos assegurará 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 equidade, portanto, é avocada justamente quando se refere ao investimento dos recursos públicos em educação. Como discutimos anteriormente, a equidade busca equiparar todos no acesso, porém não promove igualdade para aqueles que são desiguais.

A EC nº 59/09 pretende universalizar a pré-escola para as camadas mais pobres, uma vez que a etapa da EI para as classes altas, sobretudo, a partir dos anos 2000, já podia ser considerada universalizada. A equidade está relacionada às políticas de focalização na medida em que não há condições de igualdade, tampouco provisão de recursos, por isso são estabelecidos determinados públicos que terão acesso mediante critérios. O corte etário dessa Lei prioriza as crianças da faixa etária mais próxima ao do EF, indicando que as crianças de zero aos três anos, estão fora dessa inclusão, contrariando o direito de todos à educação.

3.3 O Direito à Educação Infantil e a EC nº 59/09: Contexto de sua Aprovação

Iniciamos este capítulo apresentando algumas representações em relação às concepções de infância e suas implicações na visão de como as crianças são retratadas nas políticas educacionais. Qvortrup (2010) acredita que a criança sujeito

de direito ainda não é uma realidade em boa parte dos sistemas nacionais de educação, haja vista a baixa participação das crianças na sociedade e na política.

Buscamos demonstrar a influência dos organismos multilaterais, especialmente nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, na organização das políticas educacionais. Essa influência que indica aos países, sobretudo da AL, a ampliação de suas políticas de escolarização obrigatória apresenta uma concepção de criança e de infância subsumida que se coaduna com uma visão de educação compensatória que procura suplementar possíveis faltas aludidas a respeito dos estudantes.

As estratégias políticas da descentralização e da focalização foram apresentadas dentro do contexto da reforma do Estado postulada na década de 1990 e que, em certa medida, possibilitam realizar uma análise explicativa da situação dos municípios brasileiros em relação à EI. Inicialmente, os municípios focalizaram suas políticas no atendimento ao EF, visto que o financiamento educacional privilegiava essa etapa educativa. A inserção da EI no FUNDEB incentivou o interesse pelo atendimento das crianças dessa faixa etária, mas não conseguiu assegurar a ampliação nas taxas de atendimento e a cobertura de boa parte dos municípios brasileiros.

Para Fernandes e Campos (2015, p.151), as estratégias de gestão adotadas desde a Reforma do Estado, leia-se, descentralização, outorgando mais autonomia para os municípios e escolas, que são traduzidas em práticas como estabelecimento de convênios, terceirização, parcerias entre o público e o privado, trabalho voluntário, utilização de *vouchers* são velhas conhecidas no atendimento à criança pequena no Brasil, pois em certa medida funde-se com a história da EI no Brasil, porém, agora são apresentadas pelo Estado como soluções viáveis: “[...] na busca de eficiência, e são apresentadas como parte de estratégias que, ao introduzir maior competitividade nas políticas públicas, assegurariam maior controle da qualidade pelos usuários desses serviços”. (FERNANDES; CAMPOS, 2015, p.151).

Desse forma, a obrigatoriedade da pré-escola pretende universalizar essa etapa, ainda assim essa perspectiva focalizadora, como diz Narodowski (2013), não é neutra, está atrelada aos interesses internacionais na formação do capital humano. Porém, sem o devido provisionamento de recursos públicos dificilmente a universalização pretendida será alcançada. Segundo pesquisas realizadas, no Brasil, historicamente a obrigatoriedade escolar não significou universalização da educação,

por isso poderá não representar ganhos qualitativos à pré-escola, quiçá venha a estabelecer novos parâmetros de exclusão às nossas crianças.

Para Nunes, Corsino e Didonet (2011), não haveria a necessidade de incluir a EI no ensino obrigatório, bastaria garantir o acesso, pois a Constituição brasileira prevê a educação como direito fundamental. Contudo, com a entrada da EI no rol da obrigatoriedade, a subetapa da pré-escola se insere no direito público subjetivo que outorga um caráter ainda maior na responsabilização de sua oferta. A Carta Magna brasileira, no capítulo III, na seção intitulada *Da Educação*, em seu artigo 208 parágrafo 1º, estabelece que o acesso ao ensino obrigatório gratuito é direito público subjetivo. A LDB nº 9394/96, em seu artigo 5º, especifica ainda mais esse direito.

O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo. (BRASIL, 1996).

Diante disso, o direito público subjetivo refere-se à “[...] 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). Flach (2009) explica a relevância da especificidade da noção de direito público subjetivo para a educação, pois possibilita que qualquer pessoa possa exigir do Estado a escolaridade obrigatória. Portanto, “[...] o sujeito desse direito é o indivíduo e o sujeito do dever é o Estado”. (FLACH, 2009, p. 511). Para que o indivíduo possa usufruir desse direito público subjetivo que é o ensino obrigatório, torna-se condição *sine qua non* a gratuidade da escola que oferta o ensino obrigatório.

No Brasil, desde a LDB, a expressão *educação básica* designa as suas três etapas constituintes: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Para Cury (2008), tal expressão significa etapas conjugadas sob um todo só, uma espécie de linha condutora que as reúne. Sob o ponto de vista do direito, é “um recorte universalista próprio de uma cidadania ampliada e ansiosa por encontros e reencontros com uma democracia civil, social, política e cultural” (CURY, 2008, p. 294). Na visão desse autor, trata-se de um conceito inédito e altamente inovador na legislação brasileira, uma vez que busca quebrar com segmentações anteriores.

A Professora Maria Carmen Silveira Barbosa (BRASIL, 2009e), ao discutir o significado da EI na educação básica, afirma que o direito a essa etapa, há muito, ultrapassa a necessidade da família trabalhadora, sua afirmação para a ampliação de

vagas dialoga com as transformações da sociedade hodierna. A autora argumenta que a especificidade da EI como primeira etapa da educação básica, reside em dois eixos que deveriam mobilizar as propostas pedagógicas que são a complementaridade e a continuidade. O entendimento da creche e da pré-escola como segmentos pertencentes a uma única etapa, chamada de EI, requer a continuidade das propostas desenvolvidas entre uma e outra. Desse modo, o eixo da complementaridade exige um conjunto de ações intersetoriais.

Uma das características políticas importantes da educação infantil é a de que ela desempenha um papel complexo no atendimento integral das crianças, que inclui aspectos relacionados à educação, à saúde, à cultura e à proteção, o que torna imprescindível a interlocução com outras áreas dos serviços públicos. Desse modo, as políticas de educação infantil precisam estar integradas com as políticas das secretarias de saúde, de justiça, de meio-ambiente e outras, pois todos esses âmbitos tem grande expectativa com um serviço de educação infantil de qualidade. (BRASIL, 2009e, p. 20).

A revisão de literatura, apresentada no capítulo 2 desta tese, demonstra que uma das tendências contemporâneas em relação à obrigatoriedade da pré-escola é aquela que identifica na frequência da EI uma potência para a redução da pobreza e, conseqüentemente, da possível diminuição de índices de violência e problemas sociais. Esse entendimento está alinhado às diretrizes dos organismos multilaterais, os quais os países da AL são signatários, que impõem a compulsoriedade e a extensão dos anos de escolarização para a formação do cidadão do futuro (CARVALHO, 2016).

Esse entendimento de concepção de infância e de EI que percebe a formação da criança como um ideal a ser alcançado em etapas posteriores vinculando seu desenvolvimento às capacidades que interessam ao mercado, tem seu aporte teórico, sobretudo, nas neurociências, que inundam os documentos produzidos pelos organismos multilaterais indicando políticas de focalização.

Pretendemos realçar como a emergência de novos discursos sobre a 'infantilização da pobreza', associados às estratégias de focalização da educação nos chamados segmentos vulneráveis da população, reatualizam antigas práticas de educação compensatória, criam novos dispositivos de controle social sobre as crianças e suas famílias, conformando, em sua essência, o sentido atual dado à educação infantil na região. (CAMPOS, 2012, p. 82-83).

Para Campos e Barbosa (2016), a indicação das agendas políticas nos países da AL no aumento do tempo de escolarização vincula-se às transformações nos

modos de organização do Estado baseadas no pensamento neoliberal. A descentralização inerente nessa forma de organização facilitou a privatização de programas sociais, ficando a própria população com a incumbência pela oferta desses serviços. No entanto, as estratégias dirigidas a essas populações também foram redefinidas: “se antes o conceito de assistência tinha como referência básica a pobreza e a condição de despossuído, atualmente esse conceito é vinculado ao exercício e à concretização dos direitos básicos de cidadania” (CAMPOS; BARBOSA, 2016, p. 69). Por isso, a educação das crianças é uma condição considerada fundamental para a inserção na sociedade na qualidade de cidadão.

Campos (2011) afirma que em 2007, dos 41 países da AL e do Caribe, a partir de dados disponibilizados por relatório da UNESCO, apenas quatro tinham seu início obrigatório aos sete anos: Brasil, El Salvador, Guatemala e Nicarágua. O Brasil também estava na lista dos dez países os quais a escolarização obrigatória era de oito anos ou menos no momento da coleta dos dados. A partir da EC nº 59/09 o Brasil aumentou muito seu período de escolarização obrigatória.

A EC nº 59/09 derivou da Proposta de Emenda Constitucional nº 277 (PEC) que tramitava desde 2003, primeiro mandato do ex-presidente Lula, proposta pela senadora Ideli Salvati (PT/SC). O movimento intenso dos diversos atores da educação pública buscava pressionar a revogação dos efeitos prejudiciais da desvinculação da receita da União (DRU) para a educação. (MACHADO, 2010, p. 246).

De acordo com Machado (2010), entre os anos 2003 e 2009 houve inúmeras modificações no cenário da política educacional brasileira que exigiram debates, muitas vezes tensos. A autora cita alguns desses debates/embates que colaboram para demonstrar a composição das circunstâncias nas quais a PEC foi aprovada: ampliação do EF; criação do Fundo de Manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); realização da Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB, 2008); a formalização do Programa de Desenvolvimento da Educação (PDE, 2007); mobilização nacional para a organização da Conferência Nacional da Educação (CONAE), indicando a elaboração do novo PNE 2011/2020.

Farenzena (2010, p. 202) chama a atenção para o fato de que:

A PEC aprovada no Senado em meados de 2008 continha, apenas, a determinação de eliminar, progressivamente, a incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) sobre os recursos da manutenção e

desenvolvimento do ensino da União – os 18% que a União deve gastar em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) voltariam 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).

A autora explica que o substitutivo do relator Rogério Marinho (PSB/RN) aprovado em 2009, incorporou a retirada da incidência da DRU, mas com importantes alterações do texto original entre as quais a obrigatoriedade dos quatro aos 17 anos de idade.

A ampliação inserida no substitutivo foi defendida pelo seu relator, a partir da argumentação da necessidade do fortalecimento da garantia do direito à educação, e na possível colaboração que a frequência na EI poderia incidir na melhoria da qualidade do desempenho escolar futuro dos estudantes, especialmente no EF. (CORSINO; JORDANA, 2016).

Segundo Campos (2011), a EC nº 59/09 foi aprovada sem o devido debate com a sociedade em relação à definição da obrigatoriedade escolar, especialmente essa medida já estava anunciada em metas estabelecidas pelo grupo de empresários, o movimento Todos pela Educação (TPE) que vem exercendo grande influência na política educacional do país. Esse movimento já havia influenciado a construção do PDE em 2007. Para Simielli (2013), o TPE trata-se de uma coalizão³, lançado oficialmente no dia 6 de setembro de 2006, no Museu do Ipiranga (SP). Todavia, Simielli destaca que o movimento começou um ano antes durante uma reunião no Projac⁴ entre o Instituto Faça Parte, pessoas ligadas ao programa Amigos da Escola (Rede Globo), e a então presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Esse Movimento foi aumentando com o tempo, pois, foi ganhando mais adesões de institutos, fundações e organizações sociais (OS) da iniciativa privada, e também representantes do Ministério da Educação (MEC).

O fato de o MEC ter participado desde o início da fundação do TPE é muito importante. Como divulgado no site do movimento, o PDE teve como 'principal ação' o 'Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação', que 'foi assim chamado em reconhecimento à sintonia existente entre as cinco

³ A autora trabalha com o conceito de coalizção advocatória: “[...] o TPE diferencia-se dos movimentos históricos por sua capacidade de agregar atores provenientes de instituições governamentais e não governamentais, de diversos níveis que possuem valores e crenças comuns em uma aliança”. (SIMIELLI, 2013, p. 575).

⁴ Centro de produção da Rede Globo, localizado na cidade do Rio de Janeiro.

metas defendidas pelo movimento e os objetivos do Plano proposto pelo MEC'. (SIMIELLI, 2013, p. 576).

Em vista disso, são metas estabelecidas pelo TPE: 1) Toda criança e jovem de quatro a 17 anos na escola; 2) Toda criança plenamente alfabetizada até os oito anos; 3) Todo aluno com aprendizado adequado à sua série; 4) Todo jovem de 19 anos com o Ensino Médio concluído e 5) Investimento em educação ampliado e bem gerido. (SIMIELLI, 2013).

Ao que parece as mudanças realizadas na EC nº 59/09, que não estavam previstas em sua PEC de origem, aliado ao fato de o MEC fazer parte do TPE, foram alinhadas aos interesses das metas estabelecidas no projeto de formação desse movimento. Simielli (2013, p. 584) afirma que o TPE “[...] mostra-se um interlocutor privilegiado no debate com o governo. O TPE detém maior abertura para o diálogo com o Poder Executivo, com grupos privados e com a mídia, decorrente do poder econômico que está representado nesta coalizão”.

Com a EC nº 59/09, o Brasil ampliou consideravelmente sua educação obrigatória, acompanhando tendência de toda AL. Maria Malta Campos (2011) alerta para o fato de que no México uma das consequências da implantação da obrigatoriedade da pré-escola entre os anos de 2001 e 2005 foi o considerável aumento de alunos nas turmas, chegando a mais de 30 alunos por professor. O aumento do número de crianças na pré-escola por turma também foi constatado no Brasil, em pesquisa realizada por Ferreira (2016) e Henriques (2015), conforme revisão de literatura realizada.

Em 2013, a LDB foi alterada pela Lei Federal nº 12.796 (BRASIL, 2013), ratificando a obrigatoriedade dos quatro aos 17 anos e a gratuidade da EI até os cinco anos de idade. A partir da EC nº 59/09, alguns preceitos foram destacados para a EI em nova redação dada à LDB: a) dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças em idade obrigatória; b) estabelecimento de base nacional comum para toda educação básica; c) avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao EF; d) carga horária mínima anual de 800 horas, distribuída por um mínimo de 200 dias de trabalho educacional; e) atendimento à criança de, no mínimo, quatro horas diárias para o turno parcial e de sete horas para a jornada integral; f) controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de

60% do total de horas e g) expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança.

A partir de então, consistentes mudanças foram produzidas na EI. Apesar de o Estado ter a obrigação da oferta, para as famílias não se trata mais apenas de um direito à frequência na pré-escola, mas um dever. O fato de haver exigência mínima de frequência, poderá acarretar uma aproximação ainda maior da EI ao EF. Nessa cidade as crianças que faltavam à aula na pré-escola deveriam realizar atividades pedagógicas compensatórias, o que explicamos mais detalhadamente no capítulo posterior.

Nesse contexto, houve o debate para aprovação do PNE (2014-2024), Lei nº 13.005, estabelecida como primeira meta a universalização da pré-escola para as crianças de quatro e cinco anos até o ano de 2016 e, até o final de vigência do referido Plano, o atendimento de 50% das crianças em creches. (BRASIL, 2014).

A determinação da obrigatoriedade para as crianças de quatro anos de frequência à pré-escola trouxe impasses aos municípios brasileiros. Esteves (2017), ao se referir à região Sul, realiza uma reflexão de que alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), a segunda do país, e também alto Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), não apresenta relação com a taxa de atendimento ao público pré-escolar, que em 2014 atingiu 85,4% ficando abaixo apenas da região Norte. Para o referido autor, essa situação indica a pertinência de estudos sobre o fenômeno.

As maiores dificuldades para lograr a universalização da pré-escola, diagnosticadas em estudos realizados por diversos pesquisadores, são encontradas em municípios de médio e grande porte. (CAMPOS, 2016; ESTEVES, 2017; NUNES; CORSINO; KRAMER, 2013). O estudo ora apresentado deu-se na cidade de Caxias do Sul considerada de médio porte. Faremos uma breve contextualização dessa cidade e posteriormente, em nova seção descrevemos a metodologia.

3.4 Metodologia

Ao longo dessa tese, contextualizamos a educação, particularmente aquela dedicada à primeira infância, como direito humano. O ordenamento legal brasileiro acompanhou as concepções mundiais advindas desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos (UNESCO, 1948), focada na proteção e cuidado infantil, e na

Convenção dos Direitos da Criança (UNICEF, 1989) que colocou em relevo o protagonismo e as possibilidades de participação das crianças, culminando na CF(BRASIL,1988) e no ECA/1990 (BARBOSA, 2014). Para Nunes, Corsino e Didonet (2011, p. 9), a posição da criança manifestada na legislação educacional brasileira, que inclui nesse rol a LDB,

[...] é o de sujeito histórico, protagonista e cidadão com direito à educação a partir do nascimento, em estabelecimentos educacionais instituídos com a função de cuidar e educar como um único e indissociável ato promotor de seu desenvolvimento integral, de forma global e harmônica, nos aspectos físico, social, afetivo e cognitivo.

Apesar disso, essa concepção de criança enquanto sujeito político, portador de direitos, na percepção de Qvortrup (2010), ainda não foi totalmente concretizada. Na letra das leis há o favorecimento da criança como sujeito de direitos, porém, em vários estudos brasileiros apresentados nesta tese acerca da EI (BARDELA; PASSONE, 2015; CORREA, 2011; KAGAN, 2011; KRAMER; NUNES; CORSINO, 2011; NUNES; CORSINO; KRAMER, 2013), demonstraram que, a partir de parâmetros de qualidade, a efetivação desse direito não ocorreu. As crianças continuam sendo atendidas em precárias condições que contradizem em certo sentido até mesmo os direitos humanos: número elevado por sala de aula em poucos metros quadrados; muitas horas em um mesmo ambiente que, mormente, não possui recursos pedagógicos; rotina estabelecida pela escola vinculada muito mais a aspectos de cuidado e não de educação; sem horário para utilização do pátio.

Nesse sentido, Momma-Bardela e Passone (2015, p. 18) sugerem que analisar as “[...] políticas de EI como direito à educação retoma o sentido histórico de conquista dos direitos sociais, em que o Estado deve assegurar-los. No entanto, [...] vimos à substituição paulatina dos direitos sociais pela ideia de ‘serviços sociais’[...]”.

Como vimos na seção anterior, a descentralização, por um lado, trouxe maior autonomia e, por outro, mais responsabilidades aos municípios para estabelecer estratégias ao atendimento à EI. Para Nunes, Cordeiro e Santos (2017, p. 305):

Os municípios possuem seus próprios modos de fazer política que, por vezes, passam ao largo das determinações federais. A compreensão das políticas de expansão da EI passa pelo conhecimento das condições materiais das redes públicas e privadas, da cobertura do atendimento ao segmento, da situação da escolaridade dos profissionais, das características políticas e econômicas dos municípios e, mesmo, das condições de vida da população.

Dessa forma, a ampliação de vagas que a EC n° 59/09 exige aos municípios para a universalização da pré-escola, tanto na rede pública ou privada, não pode significar respostas emergenciais que, em inúmeros casos, ficam como estratégias definitivas, tais como as que foram apontadas na revisão de literatura: escolas de EF destinando espaços alocados para a EI, sem infraestrutura necessária, nem mesmo com projeto pedagógico adequado a essa faixa etária; escolas conveniadas sem as mínimas condições de oferta com qualidade; aumento do número de crianças por turma, desconsiderando legislações nacionais; o lugar da infância, tal como preconizado em estudos na área, sendo negligenciado; antecipação de atividades mecânicas comumente desenvolvidas no EF apresentadas para as crianças a partir dos três anos.

Para atingir o objetivo geral dessa investigação: analisar as repercussões da obrigatoriedade da pré-escola no direito à EI, considerando as formas de acesso e as condições de permanência na escola no âmbito do SME do município de Caxias do Sul, foi privilegiada a pesquisa qualitativa em educação. Stake (2011) aponta as características de um estudo qualitativo que foram assim resumidas:

- a) interpretativo: fixa-se nos significados das relações humanas a partir de diferentes pontos de vista;
- b) experiencial: é empírico e está direcionado ao campo. Enfoca as observações pelos participantes. Esforça-se para ser naturalístico, para não interferir nem manipular para obter dados;
- c) situacional: é direcionado aos objetos e às atividades em contextos únicos. Defende que cada local e momento possui características específicas que se opõem à generalização;
- d) personalístico: é empático e trabalha para compreender as percepções individuais. Busca o ponto de vista das pessoas;
- e) triangulado: com grandes evidências, assertivas e interpretações redundantes. Os relatórios fornecem muitas informações para que os leitores também possam fazer suas interpretações;
- f) estratégico: os pesquisadores fazem opções estratégicas. (STAKE, 2011).

Levando em consideração as principais características de um estudo qualitativo na visão de Stake (2011), buscamos ainda trazer para análise as condições e o

contexto nos quais permitiram produzir a EI no município estudado. A ideia dessa tese foi a de integrar com o maior número de dados possíveis de um mesmo interlocutor, dando visibilidade aos aspectos por ele evidenciado na entrevista. Com isso, conseguimos abordar diferentes temas dentro da temática da obrigatoriedade da pré-escola, de acordo com as especificidades municipais. No caso dessa pesquisa, os dados foram produzidos a partir de entrevistas compreensivas e análise de documentos.

Consideramos destacar, a argumentação da pesquisadora André (2013) que, ao se referir a respeito das pesquisas qualitativas, afirma que o importante não é a atribuição de um nome como estudo de caso, etnografia, pesquisa participante que irá conferir rigor metodológico, mas a explicitação do passo-a-passo da pesquisa com as devidas justificativas para as tomadas de decisões.

Isso sim é importante, porque revela a preocupação com o rigor científico do trabalho, ou seja: se foram ou não tomadas as devidas cautelas na escolha dos sujeitos, dos procedimentos de coleta e análise de dados, na elaboração e validação dos instrumentos, no tratamento dos dados. Revela ainda a ética do pesquisador, que ao expor seus pontos de vista dá oportunidade ao leitor de julgar suas atitudes e valores. (ANDRÉ, 2013, p.96).

Sendo assim, essa seção é dedicada a discorrer a respeito da metodologia empregada, dos instrumentos de pesquisa, da escolha dos atores envolvidos, das justificativas para a tomada de decisões em relação à temática abordada. A partir de diferentes formas de produção e análise de dados pretendemos alinhar ao que Maria Malta Campos (2011) indica: a necessidade da realização de pesquisas que possam perscrutar as reais práticas e condições de funcionamento, assim como possam ser propositivas no sentido de direcionar alternativas para as redes educacionais.

Nessa perspectiva, para compor o *corpus* da pesquisa foram utilizadas estratégias de investigação desdobradas na próxima seção.

3.4.1 Entrevistas Compreensivas e Análise Documental

As entrevistas semiestruturadas ganharam centralidade nessa tese. As entrevistas realizadas podem ser designadas de *compreensivas*. Na perspectiva de Kauffmann (2013) trata-se de uma técnica e ao mesmo tempo de um método: “[...] a entrevista compreensiva constitui de fato um método muito específico, de forte coerência interna”. (KAUFMANN, 2013, p. 27).

Uma das características da pesquisa qualitativa, e dentro desta, da entrevista compreensiva, é permitir a construção da problemática de estudo durante o seu desenvolvimento e nas suas diferentes etapas. Em razão disso, a entrevista compreensiva não tem uma estrutura rígida, isto é, as questões previamente definidas podem sofrer alterações conforme o direcionamento que se quer à investigação. (ZAGO, 2003, p. 295).

Cumpramos ressaltar que o campo empírico não foi considerado como a verificação do problema de pesquisa, mas parte integrante desse processo, sendo as entrevistas compreensivas consideradas parte integrante da construção sociológica do objeto, pois objetiva a compreensão do contexto social (ZAGO, 2003).

Dentro dessa abordagem, o pesquisador se apropria da entrevista não como uma técnica que transpõe mecanicamente para uma situação de coleta de dados, mas como parte integrante do estudo. Essa construção implica uma interdependência dos diversos procedimentos associados ao processo de produção dos dados, o que inclui problematização inicial, passando pelo estudo da realidade e pela análise dos dados. (ZAGO, 2003, p. 295).

Para essa autora, as entrevistas não necessitam ser numerosas, mas o que interessa é a representatividade, buscando evitar generalizações de uma amostra mal formada. Pensamos que a falta de vagas para a EI, assim como a não constituição de uma rede pública municipal, sendo sua oferta substancialmente em escolas privadas, esteja vinculada a fatores anteriores à promulgação da EC nº 59/09. Nesse sentido, entrevistamos gestores municipais que estiveram vinculados à Secretaria de Educação no setor pedagógico e ao CME, a partir de 1996.

Foram realizadas 19 entrevistas de forma presencial, sendo gravadas com a duração de aproximadamente 1h 15min cada uma delas. Além dessas, uma entrevista foi enviada e respondida via e-mail por uma das mantenedoras das escolas da rede conveniada que preferiu essa modalidade de participação. Posteriormente, essas entrevistas foram transcritas. O roteiro de entrevista foi construído com diferenças nas questões de acordo com o agrupamento: Assessoria pedagógica da SMED e CME; equipe gestora e professores das escolas; mantenedoras das escolas conveniadas; setor de acesso, por compreendermos que de acordo com o lugar que o sujeito ocupa atribui sentidos diversos ao objeto de nossa pesquisa. Os roteiros de entrevista foram disponibilizados nos apêndices A, B, C e D dessa tese.

Dessa maneira, Zago (2003) advoga que o pesquisador deve tornar a entrevista próxima a uma discussão, ir introduzindo questões mais gerais da pesquisa. Por isso, o roteiro preestabelecido não pode ser rígido e tampouco linear, sendo a gravação e

a sua transcrição um procedimento considerado adequado para a condução das mesmas. O Quadro 1 mostra os setores entrevistados, os cargos ocupados pelas participantes da pesquisa.

Quadro 1 - Setor de atuação e cargo desempenhado dos participantes da pesquisa

Setor de atuação	Cargo	Quantidade
SMED	Assessoria Pedagógica de EI	4
	Setor de Acesso	2
	Fiscalização	2
CME	Presidente	1
	Chefe da Comissão de EI	1
Mantenedoras	Supervisora Geral	2
Escola Rede Conveniada	Coordenadora Pedagógica	1
	Professora Pré-escola	1
	Professora Creche	1
Escola Rede Privada	Diretora	1
	Coordenadora Pedagógica	1
	Professora Pré-escola	1
	Professora Creche	1

Fonte: Elaborada pela autora.

As entrevistas foram direcionadas a grupos pensando em um escalonamento de níveis: do mais geral ao mais específico, ou seja, gestores da SMED e do CME, às mantenedoras e às escolas (instituições que recebe e pratica as políticas). As participantes da pesquisa foram selecionadas por indicação de uma membra do CME que foi a primeira a ser escolhida para ser entrevistada por sua vasta atuação tanto na SMED em diferentes tempos e governos, como nesse conselho. A partir dessa indicação, as entrevistadas foram sugerindo outros nomes que cobriram o período estipulado para esse estudo. Conforme Zago (2003), as entrevistas devem se desenvolverem em uma relação social pautada principalmente na confiança estabelecida entre o pesquisador e o entrevistado. Na sua visão, entrevistas consideradas realizadas com qualidade estariam menos relacionadas às questões de técnicas na sua condução, mas principalmente na capacidade de obter confiança dos pesquisados.

Para tal, foi esclarecido os objetivos da pesquisa, entrega e assinatura do termo de consentimento livre e esclarecido, a garantia do anonimato das participantes, assim como o destino das informações, ou seja, para fins acadêmicos: a construção de uma tese. O horário e o tempo de duração foram combinados anteriormente o que

favoreceu a integração e o estabelecimento de confiança na realização das entrevistas. Para todas as entrevistadas foram utilizados prenomes⁵ de escritoras com a finalidade de garantir o anonimato.

Consideramos importante apresentar o Quadro 2 no qual mostra o período de atuação de cada governo municipal, assim como o partido político no qual fazia parte na época. Essa visualização é importante aos capítulos de análise, pois reconhecemos uma ausência de projeto político educacional voltado às crianças da EI em todo o período estudado de 1996 a 2019. Há o fato de que as assessoras pedagógicas de EI ficavam por longos períodos, acompanhando dois ou mais governos diferentes. Uma das participantes da pesquisa trabalhou na Secretaria de Educação durante 12 anos em três governos municipais diferentes. Essa característica de haver uma certa continuidade na Secretaria de Educação possibilitou a pesquisadora tecer linhas de registro a partir de 1996 até os dias atuais.

Quadro 2 - Governos municipais do período estudado (1996-2019)

Prefeito	Período
Gilberto José Spier Vargas (Pepe Vargas) – PT	1º/01/1997 a 31/12/2000
Gilberto José Spier Vargas (Pepe Vargas) – PT	1º/01/2001 a 31/12/2004
José Ivo Sartori – PMDB	1º/01/ 2005 a 31/12/2008
José Ivo Sartori – PMDB	1º/01/2009 a 31/12/2012
Alceu Barbosa Velho – PDT	1º/01/2013 a 31/12/2016
Daniel Guerra – PRB	1º/01/2017 a 2019

Fonte: Elaborado pela autora.

Após a transcrição das entrevistas, produziu-se quadros para a narrativa de cada participante da pesquisa, no qual as falas foram subdivididas em temáticas conforme emergiam, por exemplo: pré-escolas em EMEFs; a saída da EI da assistência social; organização da assessoria pedagógica; papel da criação SME; formação continuada; obrigatoriedade da pré-escola; transição EI e EF; a falta da

⁵ Os prenomes usados em substituição ao nome verídico fazem referência às escritoras: Adélia Prado, Alice Ruiz, Ana Maria Machado, Angela Lago, Carolina de Jesus, Cintia Moscovich, Cora Coralina, Clarice Lispector, Eva Furnari, Léa Cassol, Lygia Bojunga, Maria Clara Machado, Marina Colassanti, Nélida Pinon, Rachel de Queiroz, Ruth Rocha, Tatiana Belinky, Zélia Gatai.

criação de EMEl; critérios usados para a seleção das vagas da creche; parcialização do atendimento da pré-escola; rede de negócios; judicialização; a rede privada; a rede conveniada; guarda criança; a cidade; central de matrículas; visitas domiciliares; pró-infância; ausência do cargo de professor de EI; intersectorialidade; infância na cidade; irregularidades e denúncias; formação de professores.

Entretanto, essas temáticas não foram comuns a todas as participantes. Com isso, trabalhamos na costura do que uma e outra narrativa da entrevista trazia. Não buscamos recorrência quantitativa ou necessariamente convergências, mas a produção de sentidos na construção de uma narrativa que se complementasse e que respondesse aos objetivos previstos. Nesse sentido, Gomes (2009, p. 86) afirma que “Na análise temática, como o próprio nome indica, o conceito é o tema. Esse comporta um feixe de relações e pode ser graficamente apresentado através de uma palavra ou frase, um resumo”.

Essas temáticas foram analisadas e agrupadas por segmento de atuação pesquisado, por exemplo: assessoria pedagógica de EI, mantenedoras, setor de acesso, fiscalização, escolas. Ao lado das temáticas foram abertas caixas de diálogos nas quais registramos as possíveis conexões teóricas e nexos com outras falas das participantes de outro segmento. Diante disso, conseguimos reunir vários pontos de vista que se complementavam e agregavam mais elementos que permitiam ora ampliar, ora aprofundar determinados aspectos.

Nesse sentido de ampliação e aprofundamento de dados que pudessem consubstanciar as falas e trazer dados numéricos para demonstrar a dimensão do que estava sendo tratado, os documentos foram fundamentais para essa interpretação. Optamos por não abrir uma seção específica à análise documental, porque entendemos que esse procedimento metodológico se somou às entrevistas, funcionando como um caleidoscópio. O que queremos dizer é que, conforme os dados produzidos pelas entrevistas foram sendo analisados, determinados documentos foram se fazendo necessários para buscar compreender a realidade mais macrossocial ou aquela mais próxima das escolas, permitindo complexificar as análises propostas.

A análise documental enquanto instrumento de pesquisa contribuiu para a compreensão do atual contexto educativo presente na EI: “Entende-se por documento todas as realizações produzidas pelo homem que se mostram como indícios de sua ação e que podem revelar suas ideias, opiniões e formas de atuar e viver.” (SILVA *et*

al., 2009, p. 4554). Nessa pesquisa partimos do princípio que documentos são os registros oficiais produzidos pela SMED como relatórios de matrículas, os produzidos pelas escolas como planejamentos, materiais impressos e digitais, legislações, estudos internacionais e nacionais que se constituíram como fontes a este estudo.

Para selecionar os documentos que seriam analisados levamos em consideração os objetivos geral e específicos dessa pesquisa. Diante disso, inicialmente, ao tratar da obrigatoriedade da pré-escola, um dos primeiros documentos a serem analisados foi a EC nº 59/09. Cellard (2008), ao refletir acerca da análise de documentos, alerta para possíveis armadilhas que devem ser atentadas pelo pesquisador. O contexto social global da produção de determinado documento é considerado indispensável para o entendimento macroestrutural das questões sociais, econômicas e políticas. Sendo assim, buscamos analisar o contexto social e político no qual essa emenda foi promulgada, pois mostra muito da concepção subjacente por ela trazida. Nesse sentido, Shiroma, Campos e Garcia (2005, p. 230-231) afirmam que:

As recomendações presentes nos documentos de política educacional amplamente divulgados por meios impressos e digitais não são prontamente assimiláveis ou aplicáveis. Sua implementação exige que sejam traduzidas, interpretadas, adaptadas de acordo com as vicissitudes e os jogos políticos que configuram o campo da educação em cada país, região, localidade; tal processo implica, de certo modo, uma reescritura das prescrições, o que coloca para os estudiosos a tarefa de compreender a racionalidade que os informa e que, muitas vezes, parece contraditória, fomentando medidas que aparentam ir em direção contrária ao que propõem.

Os principais interlocutores da pesquisa foram os gestores públicos municipais. Essa escolha se deve ao fato de que a EC nº 59/09 não prevê uma mudança de prática pedagógica, não versa por exemplo a respeito de uma política de alfabetização, mas sobretudo por uma questão que deveria ser resolvida em um primeiro momento pelo poder público municipal, trazendo consequências, evidentemente, às escolas.

Assim, percebemos entrelaçados a temática, o objeto de pesquisa, os documentos que deliberam a respeito do direito à educação e as entrevistas. As principais fontes consultadas que compuseram o *corpus* documental dessa pesquisa foram: EC nº 59/09 (BRASIL, 2009); Lei Municipal nº 5.747/2001 (CAXIAS DO SUL, 2001); Lei Municipal nº 6.403/2005 (CAXIAS DO SUL, 2005); Decreto Municipal nº 19.048/2017 (CAXIAS DO SUL, 2017); Lei Municipal nº 8.059/2015 (CAXIAS DO SUL, 2015); Marco Regulatório nº 13.019/2014 (BRASIL, 2014); Formações

pedagógicas oferecidas pela SMED (CAXIAS DO SUL, 2018); Radiografia da Educação Infantil (RIO GRANDE DO SUL, 2016; RIO GRANDE DO SUL, 2017); matérias veiculadas no jornal *O Pioneiro*; Planejamento da turma de pré-escola (CAXIAS DO SUL, 2019), Pobreza na infância e na adolescência no Brasil (UNICEF, 2018).

Os dados trazidos por esses documentos juntamente como o referencial teórico e a revisão de literatura permitiram avançar na construção do objeto de pesquisa. As análises trazidas nos próximos capítulos são oriundas desses esforços que teve como instrumentos as entrevistas e a análise documental. Cumpre ressaltar que além dos nomes das participantes da pesquisa terem sido trocados, os nomes das instituições também foram substituídos. Optamos por não identificar deliberadamente a fala da partícipe com o setor no qual representa, para garantir maior sigilo.

Analisamos as repercussões da obrigatoriedade da pré-escola no direito à EI, desenvolvendo narrativas propiciadas pelas entrevistas e documentos. Entendemos que as leis não cartografam a sociedade e nesse sentido as expressões atuais da obrigatoriedade da pré-escola foram produzidas por quem gesta e executa as políticas em nível municipal.

Alguns aspectos desenvolvidos no referencial teórico-metodológico valem a pena serem retomados, pois identificamos pontos de intersecção entre as perspectivas conceituais abordadas e os dados produzidos na pesquisa. Destacamos a presença da descentralização e o aumento do setor privado na gestão da educação, como Akkari (2011) afirma sendo uma das indicações do BM aos países em desenvolvimento: criação do SME, forte presença do setor privado a partir de parcerias público privadas na educação (PPPE), diminuição do papel do Estado na expansão de vagas em rede própria municipal, responsabilizando a comunidade. Sublinhamos também a dupla política de focalização desenvolvida pelo município: a questão etária da obrigatoriedade da pré-escola, conforme a legislação vigente, e, também, a identificação de segmentos populacionais vulneráveis para o acesso na subetapa creche. Nesse sentido, as políticas focalizadoras na visão de Campos (2012) cumprem o papel da função de equidade, pois garantem o mesmo ponto de partida a todos, mas não o da igualdade dentro de uma perspectiva universalista de acesso.

Recorremos ao recurso linguístico de adjetivar em muitos casos a creche e a pré-escola, com a palavra subetapa, pois a etapa toda é a EI. Essa adjetivação se fez

necessária para deixar mais claro de qual segmento estaríamos tratando. Por outro, esclarecemos que não se trata de colocar uma subjugada à outra, ou denotar uma etapa de menor importância em relação ao EF. Consideramos a E1 primeira etapa da educação básica.

Os próximos três capítulos apresentarão as análises provenientes dessa pesquisa nos quais foram destacadas falas significativas das entrevistas que serviram como epígrafe. Essas epígrafes buscam conceder, de forma resumida, o sentido que foi conferido ao capítulo.

4 POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL: CONCEPÇÕES E AÇÕES

“Na questão pública, primeiro se resolve o que está gritando e explodindo, e, se dá para segurar um pouquinho...” Eva

Para Cury (2002, 2007), a constituição de um sistema de ensino, ao garantir condições de acesso e permanência, dentro da perspectiva da gestão democrática, pode permitir um salto qualitativo para a escola pública e ao direito à educação. A epígrafe destacada para abertura deste capítulo permite apresentar uma primeira aproximação em torno de como vem sendo desenvolvida a gestão da EI no município investigado. Sendo assim, os dados aqui apresentados foram trabalhados de maneira a permitir cruzar as políticas municipais de EI em Caxias do Sul, mesclando passado e presente, que foram engendrando a educação das crianças e suas infâncias. Esse contexto demonstrou a exigência de luta por demandas ainda não alcançadas para a EI, reafirmação de direitos e tomada de decisões políticas dos atores envolvidos.

Kramer, Toledo e Barros (2014, p. 11) destacam os principais eixos a serem considerados em pesquisas que tratem de políticas públicas de educação: “[...] O processo de produção das políticas, a gestão dos sistemas e as práticas das instituições”. Para os autores, nesses três eixos há que se considerar o cotidiano, as relações e as produções conhecendo a história narrada por aqueles que lideram, concebem e participam do processo. Em vista disso, este capítulo tem por objetivo analisar e apresentar a gestão das políticas de EI, descrevendo o funcionamento da Secretaria de Educação e do sistema municipal de Caxias do Sul, e como suas concepções repercutiram no direito à educação das crianças de zero a cinco anos. Para realização desse objetivo foram analisadas as entrevistas realizadas, documentos oficiais, reportagem do jornal *O Pioneiro*, consubstanciado em orientações teóricas apropriadas.

O capítulo inicia com uma seção que apresenta dados sobre o município de Caxias do Sul, a localização geográfica e sua importância para o desenvolvimento regional. Em nova seção, descrevemos a criação do SME e sua abrangência, logo após foi descrita a organização da Secretaria de Educação e suas formas de atuação em relação à assessoria pedagógica prestada em turmas de EI nas escolas de EF e nas EEIs com gestão compartilhada. A seguir, a EI no município foi apresentada por intermédio de dados quantitativos extraídos disponibilizados pelo Laboratório de

Dados Educacionais (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ; UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS) e da Radiografia da Educação Infantil (RIO GRANDE DO SUL, 2017), sendo a base da análise documental. Dessa maneira, o estudo desses dados e as entrevistas realizadas permitiram identificar a forte predominância do setor privado na oferta da EI, tanto para a creche como para a pré-escola. Na última seção desse capítulo foi apresentada uma discussão dos conceitos sobre o direito à educação, a obrigatoriedade e a gratuidade, demonstrando que a parcialização do atendimento da EI produziu consequências adversas que podem contradizer esses princípios constitucionais.

4.1 Dados sobre o Município de Caxias do Sul

A região de Caxias do Sul era ocupada por índios e chamada Campo dos Bugres, e também passagem para tropeiros. Em 1877, a sede da Colônia de Campo dos Bugres recebeu a denominação de Colônia de Caxias. Esse ano marcou a chegada de imigrantes italianos. No ano de 1890, foi criado o município de Caxias do Sul, elevado à categoria de cidade em 1910. (CAXIAS DO SUL, 2018b).

Caxias do Sul é uma cidade situada no nordeste do estado do RS, conhecida como a Serra Gaúcha. De acordo com dados do IBGE (2018a), sua área territorial é de 1.652,308 (km²) e sua população estimada é de 483.377 habitantes. A população economicamente ativa concentra suas atividades no comércio e no setor metalmeccânico, conhecido polo da região. A cidade possui um IDHM de 0,782, considerado alto. Em 2015, os trabalhadores formais ganhavam em média 3,5 salários mínimos, e o PIB *per capita* era de R\$ 43.460,17. O município conta com 266 escolas dedicadas ao nível pré-escolar, sendo 203 da rede privada e 63 da rede municipal, e nenhuma da rede estadual e federal. Nesse contexto de franco desenvolvimento de suas potencialidades, considerada uma das regiões mais ricas do estado do RS, esse município apresenta dados muito peculiares em relação à oferta da EI.

Seu posicionamento estratégico colaborou para a escolha dessa cidade. O município de Caxias do Sul é uma das 70 capitais regionais do Brasil. Capitais regionais são cidades cuja capacidade de gestão estão “[...] no nível imediatamente inferior ao das metrópoles, têm área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios”. (IBGE, 2008). O estado do RS possui três capitais regionais, a saber, Caxias do Sul,

Santa Maria e Passo Fundo. Essas cidades pertencem à classificação de capital regional B, grupo constituído por apenas 20 cidades brasileiras, com medianas de 435 mil habitantes. (IBGE, 2008).

Assim sendo, Caxias do Sul, de acordo com atualização realizada pelo IBGE (2017), pertence à Região Geográfica Intermediária (substituíram as mesorregiões) denominada também de Caxias do Sul, composta por quatro Regiões Geográficas Imediatas¹. Essas Regiões Imediatas são Caxias do Sul, Bento Gonçalves, Nova Prata-Guaporé e Vacaria, perfazendo um total de 54 municípios que são influenciadas por essas cidades.

Dada a grande abrangência dessa região, entendemos que o município de Caxias do Sul exerce influência nas demais cidades podendo ter “[...] papel diferenciado no processo de implementação das políticas educacionais e que, localmente, acabam sendo, também, fontes de indução e/ou inspiração de políticas para cidades vizinhas”. (CAMPOS; BARBOSA, 2017, p. 5).

Foram analisados dados produzidos pelo TCE (RIO GRANDE DO SUL, 2017) os quais constatamos um conjunto de situações que indicam uma possível precariedade na vaga ofertada. Destacaremos algumas situações que apareceram em relevo: a predominância da rede privada na EI, representando cerca de 85%; o fato de o município não dispor de EMELs; as salas de aula adaptadas em escolas de EF ao recebimento de turmas de pré-escola em condições questionáveis. Essas adaptações foram veiculadas em jornal de grande circulação na região que ao entrevistar uma diretora de escola de EF, relatou que o ingresso das crianças de cinco anos só foi possível depois que uma sala usada como depósito de material de limpeza foi reorganizada para esse fim. (BARCELOS, 2017).

Também há os convênios firmados com a iniciativa privada que são aludidos como *opção* municipal (CAXIAS DO SUL, 2018) e, ainda, a acentuada falta de vagas tanto para a creche como para a pré-escola. Apresentaremos a seguir, as concepções da gestão municipal em relação à obrigatoriedade da pré-escola, assim como suas principais estratégias para o alcance de sua universalização.

¹ A Região Geográfica Imediata leva em consideração a conexão das cidades mais próximas, tendo como critérios de agrupamento de municípios questões como deslocamento, interdependência para bens e serviços e trabalho. (IBGE, 2017).

4.2 A Gestão da Educação Infantil no Município de Caxias do Sul

A criação de um SME é um dos componentes que colaboram na gestão educacional de um município. A formalização de um SME permite aos municípios conduzir a gestão de suas políticas educacionais com regramentos específicos, trazendo para uma instância menor a capacidade de decisões, dentro da perspectiva da descentralização. A CF (BRASIL,1988) já sinalizava a criação dos sistemas municipais, mas foi a LDB nº 9394/96 que institucionalizou essa possibilidade. (BRASIL, 1988, 1996). No município investigado, a criação do SME, deu-se a partir de Lei Municipal nº 5.747. (CAXIAS DO SUL, 2001). Nessa lei, no título II aborda a estrutura e funcionamento do Sistema e descreve a sua composição:

Art. 5º – Integram o Sistema Municipal de Ensino:

- I – as instituições de ensino fundamental, de educação infantil, educação especial e jovens e adultos mantidos pelo Poder Público Municipal;
- II – as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III – o Conselho Municipal de Educação;
- IV – a Secretaria Municipal de Educação. (CAXIAS DO SUL, 2001).

A Criação do SME permitiu ao município agilizar os trâmites legais, uma vez que, antes dessa data, a referência era o Conselho Estadual de Educação (CEE). Para Pereira (2014), a formalização dos SMEs se coaduna com a perspectiva da descentralização a qual prevê a redistribuição de tarefas dos órgãos centrais. Essa autora afirma que um SME é:

A unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante, visto que, se o sistema nasce da tomada de consciência da problematidade de uma situação dada, ele surge como forma de superação dos problemas que o engendraram. Se não contribuir para essa superação, terá sido ineficaz, incoerente do ponto de vista externo e, nesse caso, não terá sido um sistema. (PEREIRA, 2014, p. 39).

A autora destaca ainda que os sistemas devem ser abertos e flexíveis conectados com a realidade local e seus problemas, visando a construção de objetivos comuns à educação, a partir das intenções, planos e projetos das SMEDs. Para a efetivação de um SME há a necessidade da criação de um órgão regulador. Desse modo, em 2003, o CME começa a lançar normas específicas para todo o SME, apesar de ter sido criado em 1992 (CAXIAS DO SUL, 1992), era um órgão apenas consultivo, funcionando como uma extensão da Secretaria de Educação. Com a

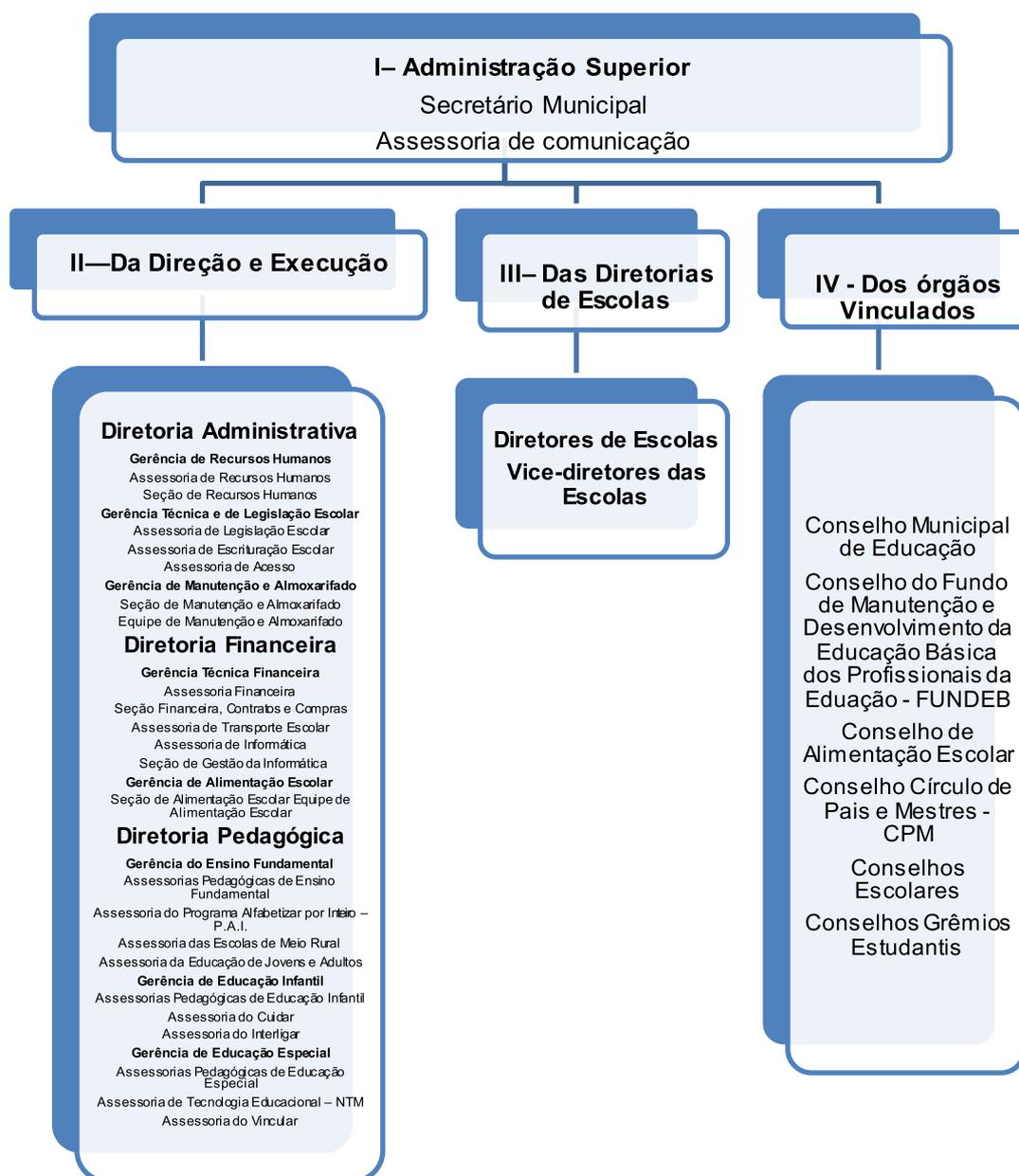
criação do SME, o CME teve reformulada sua legislação pela Lei nº 6.403 (CAXIAS DO SUL, 2005) passando a desempenhar as funções: propositiva, mobilizadora, consultiva, deliberativa, normativa e fiscalizadora.

Assim sendo, para Pereira (2014), a criação de um SME é uma reafirmação política do município, que não pode ser reduzida a uma dimensão tecnocrática que burocratiza suas funções, ao invés de buscar soluções coletivas aos desafios educacionais mais prementes. Sintetiza sua reflexão em torno dos Sistemas:

O esforço para a concretização do SME é uma tarefa coletiva. É uma situação nova para a educação brasileira apresentada como solução para o enfrentamento das dificuldades crescentes de funcionamento dos sistemas de educação nos municípios. Com ela, fica garantida a gestão democrática, espaço pelo qual as instituições educativas deverão ser capazes de escolher livremente e de criar suas normas de conduta. A liberdade condiciona-se à sua responsabilidade de buscar situações possíveis e necessárias à realidade a que se destina, o que se traduz em políticas de educação municipal através de planos, propostas e projetos educativos. (PEREIRA, 2014, p. 47).

Com o objetivo de compreender os planos, propostas e projetos, tal como destacou Pereira (2014), desenvolvidos pela SMED, consideramos importante registrar sua estrutura organizacional, pois essa secretaria é a responsável pela implementação das políticas municipais. A estrutura geral da secretaria foi apresentada no infográfico abaixo visando permitir a visualização de fluxo dos diversos setores da SMED. A apresentação dessa organização permite perceber o papel desempenhado pelos diferentes setores dessa secretaria. Posteriormente, foi focalizado o funcionamento da Gerência de EI, assim como o papel e atuação das assessoras de EI.

Figura 1 - Organograma da Secretaria Municipal de Educação de Caxias do Sul



Fonte: Elaborada pela autora, com base no Decreto nº 19048/17 (CAXIAS DO SUL, 2017).

Conforme descrito no capítulo da Metodologia, as entrevistas realizadas se ativeram à Gerência de EI e também ao setor de acesso da SMED que de acordo com o fluxograma é vinculado à Gerência Técnica e Legislação. A gerência de EI é composta da seguinte forma

Art. 60. Integram a Gerência da Educação Infantil as Assessorias Pedagógicas da Educação Infantil; Assessoria do Cuidar e Assessoria do Interligar (CIPAVE, Círculo de Pais e Mestres, Conselho Escolar, Ações Complementares, Projetos Externos, Grêmio Estudantil e REconexão).

Ainda, integram a Gerência da Educação Infantil os Técnicos distribuídos nas áreas de Psicologia, Serviço Social e Biblioteca. (CAXIAS DO SUL, 2017).

A leitura e estudo do citado Decreto permitiu identificar de maneira sintética as funções da assessoria pedagógica da EI: realizar orientações sistemáticas; acompanhar o desenvolvimento das crianças matriculadas; monitorar seu atendimento; oferecer formação aos coordenadores pedagógicos e professores; assim como averiguar denúncias em escolas de EI com gestão compartilhada e das turmas de pré-escola distribuídas nas instituições de EF do município. Destacamos a demarcação da atuação da assessoria pedagógica circunscrita nas 45 escolas com gestão compartilhada e nas públicas de EF com turmas de EI, abstendo-se das escolas privadas de EI, mesmo aquelas as quais o município tenha comprado vagas ou encaminhado matrículas via processos de judicialização.

A coordenação pedagógica das escolas privadas é realizada sob a tutela direta da gestão da instituição, estando regida pelas legislações municipais, estaduais e federais. A supervisão dessas escolas por parte da SMED, é realizada pelo setor de fiscalização, vinculado à Assessoria de Acesso, criado em 2016, mas que ainda não constava no Decreto especificado.

A assessoria pedagógica da EI é organizada, atualmente, em Núcleos de Gestão de Aprendizagem (NGA)², conforme zoneamento geográfico. No total são cinco Núcleos, mais a zona rural. Esses Núcleos foram organizados com a finalidade de otimizar as visitas às escolas das assessoras pedagógicas, pois agrupam um conjunto de escolas de EF e EI. As assessoras pedagógicas desempenham suas funções em todas as escolas que estão dentro da zona de abrangência a elas designadas. Isso significa dizer que as assessoras podem atender as três entidades que possuem o Termo Firmado com o município, e ainda as turmas de EI nas escolas de EF, desde que pertençam à divisão estabelecida nos Núcleos. Porém, em relação à rede privada:

“É feita por outro setor que é o setor de acesso, não é na assessoria pedagógica. O que não é feito é o assessoramento pedagógico, que é feito só nas ‘nossas escolas’ porque tem a questão das escolas privadas terem seus próprios coordenadores, seus próprios profissionais”. (ANA MARIA, 13/11/2018).

² A divisão dos NGAs com as respectivas escolas atendidas ficou disponível no Anexo A.

A fala destacada remete a uma questão central e imprescindível ao entendimento da organização do SME de Caxias do Sul, qual seja, o deslocamento da rede privada de escolas de EI com termo firmado com o município, também chamada de gestão compartilhada ou rede conveniada, avocada pelo poder municipal de pública. Dito de outro modo, o poder público municipal imputa às escolas com gestão compartilhada a alcunha de pública. As escolas de EI privadas com gestão compartilhada são nomeadas pela municipalidade de *as nossas e/ou as públicas*.

Cumprе ressaltar que oficialmente essas escolas são pertencentes à rede privada, antigamente conhecidas como conveniadas, porém, atualmente, desde a Lei Municipal nº 8.059 (CAXIAS DO SUL, 2015), são nomeadas como Termo Firmado ou Gestão Compartilhada. A atribuição de um possível caráter público a essas escolas, refere-se apenas à nomenclatura, à uma adjetivação às escolas com gestão compartilhada, à uma espécie de epíteto corrente no município: *aspúblicas/asnossas*. Embora exista um acompanhamento muito próximo às escolas feito pela equipe de assessoras pedagógicas da EI e os prédios na sua maioria serem públicos e a vaga paga com dinheiro público, a gestão é feita pelo setor privado, esse aspecto será melhor desenvolvido no próximo capítulo. Essas escolas são pertencentes ao terceiro setor, considerada pela reforma do Estado proposta por Bresser Pereira no final dos anos 1990 de público não estatal, na visão de Algebaile (2008, p. 248) implica: “[...] redefinições do sentido de público e, nessa linha, mudanças acerca dos métodos de decisão e formulação da política, dos princípios orientadores da ação, dos setores considerados próprios do Estado, dos quadros de direitos e deveres”.

Nesse sentido, as escolas com gestão compartilhada, recebem recursos públicos municipais e acompanhamento diferenciado por parte da assessoria pedagógica da SMED, porém é gerida pelo setor privado. O recurso é administrado pelas mantenedoras que são responsáveis pela contratação dos professores e coordenadores, assim como da compra de materiais necessários ao desenvolvimento do trabalho para as escolas. Dessa maneira, o entrelaçamento entre o público e o privado, que teríamos dificuldade de enumerar aquilo que pertence em um setor e outro, mascara a dependência administrativa da vaga. Desde a nossa concepção, mesmo em um contexto de redefinições do caráter público, não nos parece conveniente a SMED nomeá-las de escolas públicas.

Inicialmente, a pesquisadora ao ouvir a expressão *aspúblicas/asnossas*, acreditava tratarem-se das turmas de EI em EMEFs, ainda, observou que, durante as

entrevistas, assim como em falas do poder público municipal, referiam-se àquelas escolas com gestão compartilhada. As participantes da pesquisa, quando são questionadas a qual escola referem-se, pois, as EMEFs, são as únicas realmente públicas, mormente, é usado as duas expressões conjuntamente, *aspúblicas*, ou seja, *as nossas* para designar aquelas com gestão compartilhada, ou seja, a rede conveniada.

Destacamos que a vaga disponibilizada no setor privado financiada pelo poder público municipal não poderia ser considerada de pública, tampouco a escola. Essa vaga nos registros oficiais em documentos produzidos pelo TCE, como as Radiografias da EI, são computadas na rede privada. Para Átria (apud Borghi, 2018) a subvenção de recursos públicos a setores privados não garante o direito à educação, pois a relação estabelecida é baseada na consideração de que os estudantes são clientes e não cidadãos. Por isso a obrigação do Estado é a garantia do direito à educação em instituições públicas estatais.

Ao nomear as escolas de EI com gestão compartilhada de *aspúblicas/as nossas*, gera uma percepção de que essas são municipais, ou seja, que houve uma expansão em rede própria. A pesquisadora realizou uma das entrevistas em uma EMEF, pois a entrevistada era professora de turma de pré-escola e havia sido assessora pedagógica da SMED. Essa escola é localizada em um bairro considerado de zona nobre da cidade. Ao lado da EMEF está situada uma escola de EI com gestão compartilhada. Enquanto aguardava a professora, a pesquisadora ficou conversando e explicando a pesquisa para a diretora e funcionários da EMEF que, invariavelmente, referiam-se à EEI localizada ao lado com gestão compartilhada, como escola pública municipal. Nessa conversa, a veemência da afirmação de pessoas de dentro da rede, instigou a pesquisadora a provocá-los a falar ainda mais e houve a reafirmação de que a EEI tratar-se-ia de uma escola pública municipal.

Essa constatação de que há um certo nível de confusão daquilo que é público e do que é privado, também ecoa em outras esferas. Em situações diferentes os conselheiros que representam a rede privada de EI ou até mesmo o poder executivo no CME, referem-se as EEIs conveniadas como públicas. Há ainda a perplexidade de pais ou outros membros do CME ao serem informados de que a cidade de Caxias do Sul não possui EMEI. Isso se dá pela errônea ideia de que aquelas escolas com gestão compartilhada, nomeadas de *aspúblicas/asnossas*, são pertencentes à rede pública municipal. Não pretendemos, com isso, comprovar algum tipo de

generalização que permita afirmar que a maioria da população faz o entendimento equivocado de que as EEIs são escolas públicas municipais, mas demonstrar a ambiguidade presente no tratamento do privado como público, gerando falta de clareza até mesmo para aqueles que desempenham função de gestores na rede.

Dessa forma, esse tratamento permite ao poder público exteriorizar para a sociedade que o acesso ao direito à EI em Caxias do Sul se dá no setor público, mas na realidade é executado pelo setor privado. Reduções da esfera pública que excedem a esfera educativa escolar, correspondem a perdas em termos do direito à educação. A situação de as escolas conveniadas serem entendidas como públicas foi apontado por Flores e Susin (2013, p. 224): “[...] são consideradas pela população, erroneamente, como educação pública, quando se trata, em verdade, de uma vaga em instituição privada não particular, com financiamento total ou parcial a partir de recursos do poder público municipal”. Contudo, chama a atenção no caso de Caxias do Sul é o fato do próprio poder público municipal denominar as escolas com gestão compartilhada de *públicas*, gerando desorientação e desinformação em relação a quem de fato desenvolve a EI no município, o setor privado. Na *página oficial* da SMED, encontramos na aba: escolas da rede municipal a subdivisão entre EF e EI. Ao acessarmos na subdivisão referente às escolas de EI há a explicação de que essa etapa é desenvolvida no município nas EMEFs e nas EEIs com gestão compartilhada, nomeando cada uma delas. No entanto, as EEIs são pertencentes ao SME, mas não à rede municipal de ensino.

O destaque supracitado se fez necessário para que houvesse o entendimento de que a assessoria pedagógica realizada pela SMED de Caxias do Sul, refere-se às escolas com gestão compartilhada, ou seja a rede conveniada e às turmas de EI em EMEFs. A assessoria pedagógica de EI da SMED atualmente é realizada por cinco professoras designadas para cada um dos NGA. Possuem licenciatura e pós-graduação em EI e/ou cursos de extensão com alta carga horária na área. Todas possuíam experiência docente nessa etapa educativa.

A concepção das orientações pedagógicas repassadas às escolas com gestão compartilhada e para as EMEFs são pautadas em pressupostos teórico-metodológicos advindos do arcabouço legal para EI e também a influência de perspectivas que visem o protagonismo das crianças como a Pedagogia de Projetos, Abordagem de Reggio Emilia, Montessori, Piaget, entre tantos que compõem a Pedagogia da(s) Infância(s) que nas palavras das entrevistadas tecem uma mescla

de autores que permitem balizar o trabalho pedagógico nas escolas. Cumpre ressaltar que esse atendimento prestado pela assessoria se restringe às escolas com gestão compartilhada, aquelas adjetivadas de *aspúblicas/asnossas*, e as EMEFs. Essa mesma atenção não se faz presente na rede privada como um todo, nem mesmos naquelas escolas que vendem vagas ao município.

A pesquisa realizada permitiu constatar que as diferentes equipes que trabalharam na assessoria pedagógica da SMED desde o final de década de 1990 recebiam formação continuada para o desenvolvimento de seus trabalhos, repassando seus conhecimentos para as EEs conveniadas, através de reuniões pedagógicas mensais ou quinzenais e formações específicas com temáticas prementes. O papel do CME nas formações pedagógicas tanto para as escolas com gestão compartilhada e também para as da rede privada demonstraram ser importantes para balizar parâmetros de qualidade ao trabalho empreendido.

Salientamos no Quadro 3 as temáticas das formações pedagógicas realizadas pela equipe de assessoria pedagógica durante o ano de 2018.

Quadro 3 - Temáticas das formações pedagógicas ofertadas pela SMED em 2018

Faixas etárias	Bebês (0 a 1 ano e 6 meses)	Crianças bem pequenas (1 ano e 7 meses a 3 anos e 11 meses)	Crianças pequenas (4 anos a 5 anos e 11 meses)
Temáticas	Desenvolvimento dos bebês: Transição de atos e afetos mês a mês. Controle dos esfínteres. Indissociabilidade entre o cuidar o educar. Papel do Educador.	Desenvolvimento infantil: fases segundo Piaget. Bico e mamadeira. Indissociabilidade entre o cuidar o educar.	Desenvolvimento infantil: primeiros seis anos de vida, características das crianças, pensamento egocêntrico, vivências propositivas. Indissociabilidade entre o cuidar o educar.
	Percepção dos interesses da criança: As cem linguagens, saberes das crianças, musicalização.	As cem linguagens. Linguagem verbal. Expressão musical e corporal.	Linguagem simbólica. Faz de conta e jogo de regras. Abordagens para Leitura e escrita na El. Letramento. Alfabetização.
	Sala de atividades ou referência.	Sala referência.	Práticas Pedagógicas: escrita espontânea, produção coletiva, familiarização das letras do alfabeto, manuseio de livros, gibis, poemas, trava-línguas, contação e recontação de histórias, relato das próprias experiências, pinturas, desenhos, calendários, linguagens midiáticas.
	Ambientes: espaços internos, paredes para exploração, espaços externos.	Organização dos tempos e espaços.	Estratégias para o numeramento: trabalho com coleções, portadores numéricos, momentos de discussão, problemas, utilização dos jogos.
	Atividades permanentes: chamadinha, roda de conversa, contação de histórias, soninho, mascote do tempo, espelho.	Atividades permanentes: chamadinha e registro do tempo, roda de conversa, contação ou leitura de histórias, higiene, alimentação e descanso. Movimento, Música.	Atividades: contação de histórias, construir trilhas com as crianças, autoria das crianças.
	Atividades diversificadas: teatro interativo, cantinho da leitura, cesto dos tesouros, tapetes sensoriais, objetos de apoio.	Atividades diversificadas: cantos pedagógicos, confecção de materiais.	
	Materiais: móveis, percursos, bolas de tecidos diversos, sacos de diversos tecidos, materiais que produzem sons, para entrar, para empurrar, com elementos naturais.		

Fonte: Elaborada pela autora, com base SMED (CAXIAS DO SUL, 2018).

Ao trazer o Quadro 3 buscamos demonstrar que as temáticas desenvolvidas estão alinhadas aos pressupostos pedagógicos contemporâneos da EI, tema que não aprofundaremos por não ser o foco desta pesquisa. Registramos alguns aspectos que possibilitam perceber esse alinhamento: a influência da BNCC (BRASIL, 2018) na divisão e nomenclatura das faixas etárias das crianças; organização das rotinas (BARBOSA, 2006); a criança como protagonista da sua aprendizagem (EDWARDS; GANDINI; FORMAN, 1999); importância da organização dos ambientes e suas intencionalidades pedagógicas. (BRASIL, 2009e).

Constatou-se, a partir do relato das participantes da pesquisa, que a busca por formação continuada foi uma constante ao longo do período estudado nesta pesquisa, contando com o apoio fundamental da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), sobretudo as contribuições dos estudos acerca das infâncias desenvolvidos nessa universidade. A participação nas formações ofertadas pelo Fórum Gaúcho de EI (FGEI) também foram destacadas como fundamentos que colaboraram na qualificação da assessoria técnica prestada pela SMED. O papel da SMED de Porto Alegre como referência de modelo educacional, principalmente no final dos 1990 e início dos anos 2000, foi recorrente nas falas das participantes da pesquisa.

“Naquele período estávamos muito focados naquela metodologia de estudo da realidade, organização do conhecimento, enfim, então, sempre tinha assessoria de Porto Alegre, da Secretaria de Educação, muito estudo se fazia nessa época”. (EVA, 22/10/2018).

Em outra fala, já na época do prefeito Alceu Velho, houve um assessoramento para qualificar ainda mais o trabalho desenvolvido pela SMED de Caxias do Sul, realizado pela UFRGS, a partir de um projeto fomentado pelo MEC³. Essa consultoria prestada foi bastante destacada pelas entrevistadas, pois colaborou na qualificação da concepção de infâncias, de crianças e de sua educação.

“Depois teve uma assessoria que foi iniciativa do MEC, um projeto da UFRGS e aí que a gente começou a fazer a leitura das interações e brincadeiras. Até então a gente usava os referencias antigos, em cadernos pedagógicos que tínhamos. Estávamos no auge dos referenciais, e a equipe desse projeto nos trouxe as interações e brincadeiras. Nesse projeto podemos pensar várias coisas que a gente tinha dentro da escola, como a questão da fila que, para nós era uma organização. Deu um salto qualitativo

³ Trata-se do Projeto MEC/SEB/UFRGS 2012-2013 que prestou assessoria técnico-pedagógica em 157 municípios gaúchos para a implantação do Proinfância.

muito grande dentro da escola de EI. A gente viu que muita coisa era do pedagógico. A gente achava que era do projeto, das atividades, do regimento, mas não. A equipe vinha à Caxias pra trabalhar com a gente. Eles vieram no primeiro ano do Alceu. Daí nós partimos disso pra fazer um novo referencial pra EI, os planos de estudo com as professoras. O pedagógico com elas, a gente trabalhava com projetos, ouvindo a fala da criança, abandonando o tema gerador, era mais a questão de descobrir o mundo. A gente começou a estudar com as crianças o universo, as falas que vinham não mais questões sociais, por exemplo, o fundo do mar, coisas assim que a gente trabalhava, conhecimentos e brincadeiras”. (ALICE, 24/10/2018).

Ao entrevistar diferentes pessoas que estiveram em cargos da SMED, desde 1996 até a gestão do corrente ano, portanto, em governos diferentes com partidos políticos que apresentam concepções divergentes de sociedade e de educação, a saber, PT, MDB, PDT e PRB, foi possível observar alguns encaminhamentos distintos na forma de organização dessa secretaria e da assessoria prestada às escolas. Registramos nas orientações pedagógicas prestadas pela SMED, uma visão freiriana, dentro da perspectiva da Escola Cidadã⁴ que buscava identificar e respeitar as realidades das comunidades atendidas nas administrações petistas. Nos outros governos não foram observadas correntes pedagógicas muito definidas, mas a formação continuada se fazia presente à equipe de assessoria em consonância com abordagens teóricas da EI mais desenvolvidas naquele momento histórico

Desse modo, podemos identificar dois movimentos de gestão da EI no município no período estudado. O primeiro deles é a perspectiva de garantir a formação continuada em serviço para equipe de assessoras a partir de parcerias como o projeto MEC/SEB/UFRGS (2012-2013), anteriormente citado, a realização de cursos, assistência de palestras e uma série de propostas de estudo sobre legislações que oportunizaram a composição de um conjunto de saberes a esses profissionais. Assim sendo, esse escopo teórico-metodológico deveria ser repassado aos coordenadores das escolas conveniadas e, por conseguinte, haveria a possibilidade da garantia de um trabalho de maior qualidade nesses estabelecimentos. O segundo é a constatação de que nessas diferentes administrações não pareceu haver projetos políticos em disputa para a EI. Dito de outro modo, desde a administração petista à atual, a lógica empreendida foi a garantia de um acesso mínimo às crianças à EI.

⁴ A Escola Cidadã é um conceito criado pelo educador Paulo Freire inspirada nas ideias de sua obra como autonomia, conhecimento e valorização da cultura da comunidade, interdisciplinaridade, rompimento da visão do professor como único detentor do saber.

Quando a pré-escola não era obrigatória e, assim, poderia esperar por uma possível expansão, o município tentava dar conta do EF que era, até então, a única etapa compulsória. Na visão de Breda (2016), durante os anos 2000, a quase universalização do EF se deve ao fato da instauração, ainda na década de 1990 do FUNDEF, mais tarde substituído pelo FUNDEB. Com a instituição do FUNDEF, o foco era o EF, sendo a criança matriculada nessa etapa considerada a que dá retorno financeiro aos municípios, incentivando em inúmeras cidades o ingresso de crianças cada vez mais novas nessa etapa educativa. Com a obrigatoriedade da pré-escola, o município vem respondendo à demanda, sobretudo a partir da compra de vagas no setor privado e não por intermédio da expansão da EI em rede própria pública, ou na conveniada.

Nesse sentido, podemos afirmar que Caxias do Sul não possui um projeto de educação pública para suas crianças, busca apenas, de forma emergencial, ofertar vagas para cumprir as metas do PNE (2014-2024). Sendo assim, a pesquisa realizada se coaduna com as análises desenvolvidas por Nunes, Corsino e Kramer (2013) que não identificaram em estudo longitudinal, no estado do Rio de Janeiro, alguma correlação em governos municipais de partidos políticos considerados mais progressistas com maiores investimentos em EI.

Parece-nos congruente o conceito desenvolvido por Azevedo (2003, p. 38) para o qual “Política pública é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”. Desse jeito, o fato de não percebermos o desenvolvimento de um projeto político à educação das crianças pequenas no município, nos remete a uma possibilidade de que a omissão tenha sido mais conveniente do que a ação, constituindo-se em uma política que privilegiou um certo grau de esquecimento da EI.

As participantes da pesquisa referiram uma descontinuidade quando das trocas de administração, pois mormente a organização da secretaria foi reorientada com mudanças de chefia e até mesmo da equipe técnica, uma vez que a ocupação desses cargos se dá por intermédio de convite de quem assume a pasta. O tema da descontinuidade e a alternância de profissionais nas secretarias de educação foi uma das categorias de análise de Kramer, Toledo e Barros (2014), na qual as entrevistadas registraram os efeitos deletérios das trocas de governos e desavenças entre grupos que estão no poder.

Contudo, identificamos uma continuidade na constituição da equipe de assessoras que atuava na EI e em práticas de gestão que foram sendo aprimoradas, conforme a necessidade. As equipes se mantiveram com algumas mudanças de pessoal, mas não identificamos em Caxias do Sul, o chamado desmantelamento das secretarias, quando das trocas de governo nas quais parecem desconsiderar as práticas anteriormente construídas e iniciar como se estivessem partindo do ponto zero. Sublinhamos em nível de exemplificação de continuidade nas práticas desenvolvidas pela secretaria, a utilização do questionário de vulnerabilidade social para o ingresso das crianças na creche no SME. A problematização da vulnerabilidade social enquanto critério de ingresso foi desenvolvida no capítulo 6 e descrito o histórico da aplicação dessa prática, sendo possível perceber a tentativa de equalizar o acesso à creche nos diferentes governos, chegando em uma solução que foi se desenvolvendo a partir de reflexões acerca de práticas anteriormente empregadas, ou seja, num movimento crescente contínuo e não de desconstrução.

Outra prática que ao longo dos anos que foi sendo aprimorada, nas diferentes gestões é o evento chamado *Trocando Figurinhas* que no ano de 2018 realizou sua sétima edição com o tema: *Um espaço para ser criança*. Esse evento tem por objetivo compartilhar experiências e projetos pedagógicos desenvolvidos pelas escolas com gestão compartilhada. É realizado em dois dias, o primeiro deles destinado à realização de palestra com convidado de fora, e no outro, o compartilhamento de saberes entre as escolas que devem preparar o material a ser disponibilizado na forma de uma feira. A origem desse evento remonta a iniciativas preconizadas no final dos anos 1990, que foram sofrendo mudanças e melhorias até chegar no atual formato.

Essa continuidade, desde a nossa perspectiva, foi possível porque houve reeleições de governos. As reeleições se sucederam da seguinte forma: duas administrações petistas, duas emedebistas e na sequência uma pedetista na qual o prefeito havia sido vice-prefeito nas duas gestões de José Ivo Sartori. Uma das entrevistadas ficou 12 anos na assessoria, nesse período trabalhou nas três administrações anteriormente citadas. As outras assessoras também permaneceram em diferentes governos. Consideramos que, o fato de haver uma certa linearidade nas formas organizativas da secretaria pode ter sido um elemento facilitador para o desenvolvimento de uma *expertise* nas equipes de assessoria na área da EI que permitiu estarem atentas às discussões teórico-metodológicas contemporâneas.

Porém, outra continuidade também foi observada nas diferentes gestões administrativas, lamentavelmente, pautada na falta. Como já dissemos, a ausência de projeto de educação pública para a EI, para as crianças e suas infâncias foi identificada. A faceta mais clara dessa ausência de projeto para a EI pode ser identificada no fato de o município não possuir EMEI. Nenhuma escola municipal de EI foi construída na cidade no período estudado, tampouco em momentos anteriores. Houve a construção de prédios públicos e também de escolas do Proinfância, mas a gestão realizada pelo setor privado o que não reverberou em instauração de uma rede municipal de EI (esse aspecto desenvolvido e aprofundado no próximo capítulo). Não há professores concursados para a EI no município. A cidade de um modo geral não é pensada para a interação das crianças como destaca uma entrevistada. Resta-nos a interrogação: Qual lugar ocupa a criança no município de Caxias do Sul?

“Essa cidade não é para as crianças. O que a gente tem pra criança na nossa cidade? Eu me dei conta quando eu fui pra Novo Hamburgo e ouvi o secretário de educação dizendo que ele pensa uma cidade pras crianças. Aí eu disse: poxa, verdade! O que é uma cidade pras crianças? Quando eu vou pra outros lugares é uma coisa que olho. Numa viagem que fiz, observei em um parque aquele parafuso de Arquimedes pra criança brincar. Pensa o que é isso, para ti escalar era um átomo, então, o que eles estão investindo em uma criança brincando com um átomo. É um grande investimento. Ela nem sabe o que é isso, mas quando ela ouvir vai lembrar. Até para tu brincar na água, as crianças adoram, claro aqui é frio, mas poderia adaptar. Ali na época do Alceu, nosso grupo tentou fazer uma brinquedoteca, só que daí não tinha onde construir, não dava. Foi numa fase, teve o [cita um nome de um político da região] que pegou bastante dinheiro, aí construir não dava. A gente tentou fazer alguma coisa ali na Estação Cultural do Trem, mas a gente não conseguiu. Era uma iniciativa, dava pra ter evoluído, a gente tava com um projeto de uma brinquedoteca pública”. (ALICE, 24/10/2018).

Sarmento (2018) destaca a potência de como o tema infâncias e cidade são reveladoras do social, sobretudo nas proibições impostas às crianças ao seu direito de vivenciar a cidadania. Destaca-se, assim, as facilidades ou dificuldades propiciadas às crianças de circulação pela cidade, de acesso, de mobilidade, de interações e brincadeiras. A possibilidade de transformação de espaços urbanos em lugares que deixam de ser *para* e se tornarem *das* crianças, necessita a emergência que elas sejam as protagonistas com respeito ao desenvolvimento de suas potencialidades.

O espaço urbano e os seus elementos constitutivos (edifícios, ruas, jardins, veículos, equipamentos etc.) oferecem diferentes oportunidades perceptivas a crianças e adultos. [...]. Um pequeno muro divisório no jardim de uma cidade pode ter uma utilidade funcional para os adultos e outra para as crianças. Para estas, pode ser o lugar onde se sentam com os amigos, o obstáculo a ultrapassar com um salto do *skate* ou a barra fixa onde exercitam atividades de equilíbrio. Um fontanário ou um espaço com água pode ser para os adultos um referente patrimonial ou decorativo da cidade, mas também pode ser para as crianças o oceano onde se lançam barcos de papel ou, no calor, a piscina improvisada aí colocada à mão de semear. (SARMENTO, 2018, p. 237).

Na percepção de Müller e Nunes (2014), as imposições de circulação impostas às crianças nas cidades advém especialmente da concepção de que se trata de um ser incapaz, ratificado na tradição sociológica e no mundo social, no qual considera que as “cidades foram criadas e planejadas pelos adultos, de modo que suas necessidades fossem supridas. É igualmente evidente que adultos possuem uma circulação mais livre e autônoma do que crianças na cidade” (MÜLLER; NUNES, 2014, p. 668).

A possibilidade de circulação mais livre e autônoma nas cidades vivida pelos adultos em comparação com as crianças se justifica pelas relações assimétricas de poder entre eles. Há também um discurso de proteção e cuidado às crianças já que as cidades, cada vez mais, são enxergadas pela ótica dos perigos potenciais que emergem de um contexto social desigual e violento. Em vista disso, os lugares públicos das cidades destinados às crianças são monitorados pelos adultos, restringido suas possibilidades de interação. (MÜLLER; NUNES, 2014).

A fala da entrevistada evidencia as potencialidades que espaços públicos de convivência podem ofertar ao desenvolvimento das crianças e também a enriquecedora possibilidade da criação de uma brinquedoteca poderia trazer, iniciativa ceifada pelo pretense uso indevido de recursos municipais. Sarmiento demonstra a riqueza da oportunização de espaços às crianças, na convivência entre seus pares e com adultos, que ao subverterem a ordem e a organização ressignificam esses lugares.

Desse modo, as crianças estão inseridas em um município, e deveriam ter o direito de iniciara exercer sua cidadania desde a infância. Não obstante, na cidade de Caxias do Sul, na visão da entrevistada, a falta de planejamento urbano dedicado às crianças como parques infantis e praças os quais possam transformá-los em lugares de interações e brincadeiras, também reflete a falta de valorização das infâncias no aspecto educacional:

“Me parece que para o governo a criança é uma vaga, me parece isso. E para as pessoas qual lugar ela ocupa? Pois é, será que a criança ocupa um lugar? Queridas, eu não sei. É uma cidade mais fria assim, é uma cidade de empresa”. (ALICE, 24/10/2018).

Ao fazer essa afirmação, a entrevistada baixa a cabeça e enche os olhos de lágrimas, parece ser uma questão que a toca profundamente e a faz refletir sobre como em outras cidades as infâncias são tratadas, como a valorização da produção das crianças é realizada, como o investimento público é utilizado. Assim, identificamos uma correlação entre a ausência de projeto político para a EI no período estudado e a falta de um olhar acerca do papel da criança como cidadã do município. Se Caxias do Sul, pode ser considerada voltada *para e das* empresas, realce dado no slogan de propaganda do município que afirma ser a cidade *da fé e do trabalho*, de fato qual seria o lugar das crianças, se a prioridade parece ser lugar do labor, das empresas e da produção? A criança não ocupa lugar na cidade, parece ser invisível, tampouco no SME que viabiliza a vaga em uma escola, mas não assegura uma educação de qualidade. Essa oferta que não respeita os parâmetros de qualidade será abordado no próximo capítulo.

A falta de parques e lugares específicos para as crianças e de lazer para os adultos, até mesmo em condomínios fechados nos quais a presença de salas comerciais são mais percebidas do que salões de festas e brinquedotecas, é recorrente na região como um todo. Assim sendo, se não há lugar para as crianças vivenciarem suas potencialidades na cidade, sendo a ênfase o trabalho formal dos adultos, a falta de projeto político com intencionalidade educacional voltada para a EI parece estar no pacote de concepções do município acerca das infâncias. Desde a nossa perspectiva, essas concepções dizem respeito a uma desvalorização do papel da criança e sua atuação na sociedade, bem como suas potencialidades como cidadã.

Para Sarmiento (2018), uma das formas de restringir a atuação das crianças nas cidades é a sua institucionalização em escolas, clubes, instituições de acolhimento. A premissa de que estar em uma escola outorga condição de cidadania aos futuros jovens encontra um limitante quando da institucionalização das crianças. Isso ocorre, na visão do autor, porque retira a possibilidade de exercício conjugado de reconhecimento e participação das crianças na vida em sociedade, ou seja, inviabiliza sua atuação como cidadã de uma determinada cidade. Müller e Dutra (2018, p.800) afirmam que

Com o advento da modernidade, a escola tornou-se uma das principais (senão a principal) ilhas de atividades da infância. É um espaço especializado e profissional que cuida e educa crianças e que introduz, nas suas vidas e de suas famílias, uma organização temporal própria. A casa da família nuclear e dos parentes próximos também são ilhas. Os parques e playgrounds também são facilmente associados como espaços especializados da infância.

A organização da vida das crianças nas cidades, nas quais há o deslocamento entre instituições da família para escola, dessa última para o clube e assim sucessivamente, constitui as chamadas ilhas de atividade, termo designado por Zeiher (2003 apud MÜLLER; DUTRA, 2018; SARMENTO, 2018). Destarte, o confinamento das crianças permite o controle de seus comportamentos, sendo a,

insularização é a condição da vida confinada das crianças. O espaço intersticial entre as instituições, sobretudo no caso das situações de controle o mais restritivo da mobilidade, constitui-se para as crianças em um grande desconhecido. Por consequência, a sua experiência, nesses casos, é bastante limitada a respeito da vida urbana e das suas possibilidades. A participação cidadã pelas crianças, na representação, definição e proposta de configuração do espaço urbano, fica, nessas circunstâncias, fortemente condicionada. Desse modo, o afastamento espacial das crianças, ou a sua restrição, é também um afastamento da possibilidade de produção pela criança de uma autoconsciência como ser da cidade e como interveniente na vida em comum. (SARMENTO, 2018, p. 135).

Em Caxias do Sul a institucionalização das crianças pequenas se dá majoritariamente na rede privada, sejam conveniadas ou com vaga comprada pelo município. As características dessa oferta permitem afirmar que há vivências diferentes do direito à educação no que concerne à questão da qualidade da vaga ofertada. A falta de criação de espaços públicos que permitam a circulação e a participação das crianças na vida em sociedade no município, aceita considerar que há um longo percurso à conquista de cidadania aos pequenos. Assim como, a institucionalização oportunizada, sobretudo a partir de vaga comprada em escolas da rede privada, também é um fator limitante ao exercício de sua cidadania, por ferir em inúmeros casos a sua dignidade e até mesmo os direitos humanos. A escola constitui-se, portanto em um espaço de confinamento, na qual as possibilidades de interação das crianças são fortemente controladas pelos adultos e limitantes de sua participação na sociedade. O capítulo 5 versará sobre as escolas de EI e suas mantenedoras.

No município ainda não houve a criação no quadro de carreira do magistério público municipal do cargo de professor de EI, sendo assim não há concurso específico para a área. Todavia, há a oferta de turmas de pré-escola nas EMEFs. Com a obrigatoriedade da pré-escola, o município passou a utilizar essa estratégia com o

objetivo de ampliar as vagas visando a universalização da pré-escola. Desse modo, o município realizou um estudo para fazer essa inserção, baseado no critério de diminuição de turmas no EF, o que significava a disponibilidade de salas ociosas possibilitando a abertura de turmas de EI:

“Foi feito um estudo. Como as escolas no final do ano elas fazem um estudo de quadro de pessoal, já conseguem fazer a projeção do que elas vão ter no ano seguinte. Então, as escolas muitas vezes diminuía os alunos do EF e, sobravam salas, então, automaticamente entravam as crianças de cinco anos. E foi feito assim, nos últimos anos, em função da obrigatoriedade foi exatamente isso, diminuía uma turma lá de nono ano, se prioriza o atendimento da EI. Não são todas, porque algumas não têm espaço. Mas o último levantamento era quase 62 escolas, de 81”. (RUTH, 18/09/2018).

O depoimento da entrevistada Ruth revela mais uma vez a ausência de projeto específico para EI no município. A EI é oportunizada na rede municipal de educação naqueles espaços ociosos deixado pelo EF, e não como opção de atendimento e oferta às crianças. Para que ocorra a oferta de uma turma de pré-escola na rede municipal é necessário o fechamento de outra de EF por falta de demanda. Outra entrevistada relata como ocorreu a inserção das crianças da EI nessas escolas:

“A questão de colocar as crianças na escola de imediato em escolas com infraestrutura inadequada pra atender essa faixa etária, é porque foram abertas turmas nas EMEFs que não têm a concepção de EI, de infância e de criança adequada para acolher essa faixa etária. Então, isso foi um grande desafio, a gente visitar as escolas, ir adequando as salas, tem que ser assim para quatro anos. Quando abria a turminha a gente ia para ver e orientar se estava adequado, e tudo mais. Muitas coisas tiveram que ser a longo prazo também, porque não adianta a estrutura tá ok, se a concepção não está formada nas pessoas que acolhem essas crianças. Na verdade, não é a EI que tem se adaptar ao EF, é o EF que tem se adaptar a EI para acolher essas crianças, teria que ser inverso”. (ANA MARIA, 13/10/2018).

Notadamente a fala da Ana Maria denota uma preocupação com a questão das concepções em torno de infância e de criança as quais as EMEFs não possuem, por serem espaços pensados para o EF com projeto político pedagógico voltado a essa etapa. Essa fala remete a uma reflexão trazida por Barbosa (2004) que, ao questionar se haveria a necessidade de ciclar as escolas de EI, tal qual algumas propostas de EF o fizeram, argumenta que a divisão etária em duas subetapas, creche e pré-escola, se configura em dois blocos com determinadas especificidades, mas com uma

organicidade curricular que busca a unidade da etapa. Nesse sentido, a autora compreende que tanto EI e EF trabalham com o mesmo ciclo da vida: a infância, entendida em muitas culturas com uma faixa etária mais ampliada. Assim, se o EF compreendesse que ainda trabalha com a categoria infância, poderia aproximar suas práticas pedagógicas dos saberes desenvolvidos na EI.

Barbosa (2004) destaca as características da EI que poderiam contribuir à reflexão e reorientar as práticas do EF: ênfase no lúdico e corporal; busca pelo afastamento da dicotomia entre o corpo e a cabeça; prioridade na realização de atividades concretas e não na cópia; não fragmentação do currículo em disciplinas; trabalho interdisciplinar; valorização das artes; envolvimento com o entorno: a cidade e a natureza.

Pinazza e Santos (2016) corroboram no entendimento de que o EF tem mais a aprender com a EI do que ao contrário. As autoras revelam que a obrigatoriedade da pré-escola pode incitar um processo de escolarização dentro da EI com a utilização de práticas convencionais do EF visando a sua preparação. Enfatizam também que impor um ritmo, tempo e espaços similares ao EF não trará avanços, porque o formato dessa instituição escolar deve ser fortemente revisto. Nesse sentido, Quinteiro e Carvalho (2015) também advogam pela revisão de certas práticas desenvolvidas, tradicionalmente pelo EF e que ensejam mudanças radicais pela garantia ao direito à infância:

É preciso que gestores e professores tenham formação teórica e consigam modificar posturas e concepções conservadoras e hierarquizantes, já que [...] é recorrente nas escolas apego excessivo a um tipo de disciplina e à vigilância por parte dos professores em relação às crianças. (QUINTEIRO; CARVALHO, 2015, p. 129).

A retomada da reflexão de que as práticas pedagógicas desenvolvidas em uma escola de EI de qualidade possa colaborar com as dinâmicas da escola de EF, necessita, dado o momento histórico em que nos encontramos, reverberar como força contrária ao movimento que entende que, por ser obrigatória, a pré-escola deve preparar para os anos iniciais e, em muitos casos, esse entendimento alcança as crianças da creche. O fato do aumento de turmas de pré-escolas em escolas de EF também facilita a compreensão de que se trata de uma etapa única, sem distinção de currículo e compreensão do contexto educativo da EI. Os saberes e práticas da EI que

buscam resguardar os direitos à infância deveriam perpassar os currículos do EF e não o contrário.

Tornar-se uma escola de EI, tem significado, muitas vezes, desconsiderar o pedagógico como a soma dos cuidados e da educação e privilegiar o ensino sistematizado, as práticas de preenchimento de folhas, o trabalho na mesa e cadeira etc. Esse movimento acabou dando às instituições um caráter extremamente escolarizado, isto é, as escolas infantis passaram cada vez mais a abandonar seus saberes práticos e teóricos para aderir ao modelo oficial da escola, submetendo-se a regras que não lhe dizem respeito sem se dar conta de que poderiam contribuir para a reflexão sobre a educação do EF, a partir das suas próprias construções, a escola infantil se submeteu. Afinal, ela sempre foi colocada hierarquicamente em um lugar de subserviência e submissão com relação ao EF, achando que, para se tornar escola deveria imitar práticas da escola. (BARBOSA, 2004, p. 78).

Nesse sentido, percebe-se um encaminhamento pedagógico realizado pela secretaria que se coaduna com a visão de que é necessário que a escola de EF se adeque às necessidades das crianças pequenas. Todavia, para a gestão das escolas a presença das turmas de EI foi um processo que avançou de forma inusitada, trazendo situações pouco conhecidas ou até mesmo estranhas para uma escola que até então trabalhava apenas com os *grandes*. Pelo relato que se segue, percebe-se o despreparo da escola ao recebimento das crianças, assim a adequação almejada pela SMED foi sendo forjada dentro naquilo que era possível fazer, isto é, na urgência da situação.

“Então, muitas diretoras ligavam: ‘têm crianças chorando muito, têm crianças sentadas de quatro anos no meu colo, e eu não consigo trabalhar’. Então, a escola precisou se adaptar pra receber essas crianças, porque ela chora sim, e precisa de todas as pessoas envolvidas da escola pra essa acolhida. Tem que conhecer a história da criança, mas tudo leva um certo tempo, porque não é de uma hora pra outra que tu constrói isso. Nesse sentido, eu acho que as escolas ainda estão caminhando, avançando para isso. Esse ano está sendo pensado fazer um chamamento dessas gestões das escolas de EF pra falar desse período de adaptação, para se planejar um período de adaptação, não como a escola quer, mas se dar umas três propostas, ideias prontas e ver qual fica a melhor para escola: as crianças irem em grupos; dos dias que as crianças ficaram em casa serem recuperados; é uma proposta pra começar o ano que vem, bem planejado para essas crianças terem uma boa adaptação e um boa acolhida, porque são muito pequenos”. (ANA MARIA, 13/10/2018).

A necessidade de formação continuada ao corpo docente e para a gestão identificada pela SMED dar-se-ia ao ano subsequente ao ingresso das primeiras crianças nas EMEFs. Dessa forma, a falta de planejamento para o ingresso das

crianças da EI nas EMEFs reforça o caráter de urgência e emergência no qual foram feitas essas inserções. Como vimos anteriormente, a equipe da assessoria pedagógica tem a formação necessária que permite o entendimento de que é o EF que deve se adaptar à EI, mas a ausência de intencionalidade política acerca do que fazer, ou melhor, a opção de esperar estourar o problema, como dizia na epígrafe desse capítulo, para buscar uma solução parece ser uma constante no município. De acordo com os depoimentos das participantes da pesquisa, esse movimento de inserção de turmas de pré-escola em EMEFs se acentuou, sobretudo, a partir de 2016, ou seja, ano limite para os municípios cumprirem com a universalização. Se havia a obrigatoriedade da pré-escola, porque não houve planejamento por parte do poder público municipal? Depreende-se dessa prática que há o entendimento de que as crianças da EI, poderiam ser atendidas por qualquer professor, mesmo sem habilitação, sem ter prejuízo ao seu desenvolvimento. Campos et. al. (2011, p. 20) adverte que: “[...] não importa somente exigir da EI que prepare as crianças para a escola primária, mas também pedir às escolas que se tornem receptivas às crianças que nelas ingressam”.

“Inclusive profissionais que atuam em educação física, artes, eles acabam não tendo a formação, preparação necessária pra trabalhar com essa faixa etária, na verdade o concurso deles não foi para EI. Não se tem um concurso específico para EI. Então os de área 1 têm que se adaptar a trabalhar com essas crianças dessa faixa etária”. (ANA MARIA, 13/10/2018).

A realidade descrita faz parte das escolas que recentemente, em virtude da obrigatoriedade, iniciaram a ofertar a EI. Kramer, Nunes e Corsino (2011) consideram que a ampliação da obrigatoriedade escolar deveria promover uma reorganização na gestão das secretarias municipais visando a promoção da qualidade da educação empregada, evitando assim certas distorções,

No Brasil, a mudança na duração do ensino fundamental de oito para nove anos e a vigente obrigatoriedade educacional para as crianças de 4 a 17 anos (Brasil, 2009) provocam responsáveis que atuam em secretarias de educação, diretores e famílias a repensar o funcionamento da educação e a qualidade do ensino. Pelas exigências distintas para a creche e a pré-escola na formação dos profissionais, na organização de carreiras, na composição do espaço físico, na seleção de material pedagógico, a expressão educação infantil, pela materialidade das ações desenvolvidas, se reconfigura, aproximando a pré-escola do ensino fundamental e distanciando a creche do que se tem defendido como direito das crianças. (KRAMER; NUNES; CORSINO, 2011, p. 73).

O caráter de emergência no qual foram alocadas as crianças da pré-escola em algumas escolas de EF foi registrado no jornal *O Pioneiro* em notícia veiculada no dia 20 de fevereiro de 2017. Esse jornal realizou uma matéria a respeito da falta de vagas para a EI no município. Sendo assim, visitou uma escola de EF para identificar a estratégia usada para conseguir ampliar turmas. A entrevista realizada por esse jornal revela que a inclusão das crianças de quatro anos foi possível a partir de um remanejamento de espaços ociosos, o depósito que servia para armazenar produtos de limpeza, passou a receber a nova turma.

Além desse contexto menos favorável ao recebimento das crianças da pré-escola, há outros nos quais há muito ofertavam essa etapa educativa, o que nos permitiu compilar outros olhares em relação a pré-escola em EMEFs. Duas entrevistadas que trabalharam na SMED em diferentes gestões, atualmente estão lecionando em EMEFs em turmas de pré-escola. Essas escolas são antigas na cidade e localizadas em região considerada nobre.

“Aqui é uma escola antiga, a minha sala por exemplo, tem banheiro dentro, tem o pátio na frente, tenho o material que eu preciso, material de educação física. As crianças têm autonomia aqui dentro, vão na biblioteca, na secretaria, andam sozinhos dentro da escola. Os ‘grandes’ respeitam eles, cumprimentam eles, eles são vistos. A minha sala tem espelho, tem jogos, tem tudo que eles precisam. A gente trabalha em grupo. Então, acho que aqui tem uma caminhada bem interessante mesmo sendo dentro do EF. A gente já tá pedindo pra diretora mais coisas, é uma conquista, uma caminhada. Sei que em outras escolas não é bem assim. Mas, [ela cita o nome de outra escola], por exemplo, tenho uma amiga que trabalha lá, também tem espaço pra eles, porque não tem problema de ser dentro da escola de EF, mas tu tem que ter a tua identidade ali dentro, e a gente se insere em vários projetos dos da manhã. Na Mostra Científica, a gente estudou o Arquimedes, e eles se inseriram, eles apresentaram e foram ver os trabalhos dos grandes. Acho bem interessante essa troca e não vejo problema. Já conheci escolas em SP que era dentro do mesmo prédio só que eram alas separadas, aqui convivem. Tranquilo, acho que é ter seu espaço”. (ALICE, 24/10/2018).

O relato de outra participante da pesquisa se coaduna com a visão apresentada pela partícipe anterior:

“Então o que aconteceu foi aumentar o número de turmas em escolas de ensino fundamental. Aqui teve a ampliação da escola e foi construído o prédio lá onde estão as turmas de educação infantil. Há muito a escola já tinha turmas de EI, mas atendia no prédio antigo, e aí foi feito um projeto e

construído um prédio novo, aí tem duas salas e uma brinquedoteca. Essa construção foi ganha no orçamento participativo e essa construção só saiu porque na época, junto com a equipe diretiva e o CPM foram na prefeitura brigar e reivindicar a verba que era destinada à escola, senão essa obra não teria saído do papel". (MARIA CLARA, 13/11/2018).

A realidade descrita pelas duas entrevistadas evidencia que nessas escolas há a garantia de condições materiais para o desenvolvimento de um bom trabalho, além de que, as professoras possuíam formação específica na área e amplo conhecimento da organização do cotidiano da EI, haja visto que trabalharam na assessoria pedagógica em anos anteriores. Outro aspecto fundamental é a luta da comunidade pelo direito à educação, pois a ampliação da escola só se deu pela reivindicação por um prédio novo para EI. Os direitos são conquistados por intermédio de lutas realizadas por um conjunto de cidadãos que ao perceber suas necessidades buscam os meios legais de pressão coletiva até ter a garantia da conquista. Nesse sentido, esse destaque nos faz refletir a respeito do papel dos movimentos sociais na cidade de Caxias do Sul para a garantia do direito à EI. Essa comunidade conseguiu viabilizar seu direito a partir de lutas, mas há outros bairros que são atendidos em precárias condições, em escolas sem estrutura. Com efeito, não queremos responsabilizar a comunidade pela falta de vagas, mas problematizar uma reflexão trazida anteriormente por uma das entrevistadas, a Alice, que interroga o que representa a criança na vida das pessoas, dos pais; para o governo. Em sua visão, para o governo expressa apenas uma vaga. Indicamos aqui mais estudos sobre os movimentos sociais pela luta em prol da EI no município.

Barbosa (2004), ao analisar as possibilidades de integração entre EI e EF em uma perspectiva que privilegie a infância como elo condutor de suas práticas, destaca que:

Apesar de muitas vezes estarem oficialmente integradas aos sistemas de ensino, ou mesmo localizadas nos prédios das escolas de EF ou básico, um abismo invisível separa as duas instituições. Podemos citar como exemplo, algo que é muito visível nas escolas das redes públicas de educação. A praça ou parque das crianças do jardim de infância está separada do pátio das demais crianças, apesar de ser objeto de desejo de todas as crianças da escola. A sala do jardim ou pré é a única que tem jogos, brinquedos, mesinhas redondas, enfeites nas paredes, com um recreio maior, merenda na sala. Verificando essas concepções de infância e educação, não seria mais interessante aproximar da EI do que do EF as crianças de 7, 8 e 9 anos? (BARBOSA, 2004, p. 78).

A proposta apresentada pela autora visa uma possibilidade de compartilhamento de espaços e práticas pedagógicas não apenas das crianças da EI no EF, mas dessas últimas no *ethos* desenvolvido pelas turmas de pré-escolas inseridas em EMEFs. Essa análise busca reafirmar que o EF teria muito a ganhar se houvesse uma aproximação com as práticas concebidas na EI. A fala da próxima entrevistada revela que quando pensado o projeto pedagógico de uma EMEF em conjunto com a EI, essa integração é possível, sem pressão para questões que aviltem os direitos de aprendizagem previstos para essa etapa educativa.

“Eu tenho uma turma bem heterogênea, mista assim com crianças que foram pra escola e crianças que não foram. Estão aqui pra ir trabalhando coisas na questão de ouvir o colega, de que aqui não é tudo meu, é nosso. É claro que eles frequentam a biblioteca, o laboratório de informática, mas eles têm aquele espaço de lá, que tem os banheiros na sala, tem uma estrutura que favorece um trabalho. Não, não sinto essa pressão por alfabetização, embora no nosso plano de estudo tenha a questão de conhecer as letras, então, no primeiro semestre, teve todo um trabalho de pingo do nome, de chamar a letrinha, sabe essas coisas lúdicas. Agora no segundo semestre a gente tá conhecendo as letras, mas não com uma proposta de alfabetizar, é mais eles fazerem algumas relações, por exemplo eu contei a história do galinho gripado com um borrifador, então coisas assim, que marquem eles de alguma forma, mas nada muito, nada de caderno e tal”. (MARIA CLARA, 13/11/2018).

Analizamos duas situações distintas de uso de escolas de EF para a alocação de turmas de pré-escolas. Numa delas, as escolas ao identificarem a diminuição de demanda no EF, por ocasião do término de ano letivo, disponibilizaram esses espaços para o recebimento da EI. Nessa situação, a questão solucionada na urgência, na qual o próprio espaço de tempo era exíguo, término de um ano letivo e início de outro, impeliu a recepção dessas crianças sem o devido preparo e planejamento tanto por parte da gestão escolar como dos professores. De outro, escolas de EF que há muito recebiam crianças da EI e as quais haviam desenvolvido certos saberes favoráveis à adaptação e aprendizagem delas, inclusive com esse direito reivindicado pela comunidade escolar.

Desse modo, encontramos em certo sentido, pontos de interseção nos achados da pesquisa com a investigação realizada por Kramer, Toledo e Barros (2014), que perceberam que o EF parecia ter prioridade no uso dos espaços nas EMEFs, enquanto que a EI ainda tentava encontrar o seu lugar. Sendo assim, identificamos que o lugar da EI ainda precisa ser conquistado dentro das escolas de EF, quando

não há planejamento em nível de gestão do município para a realização da oferta nesses espaços. Isso se dá em Caxias do Sul, sobretudo porque não há concursos públicos específicos para a área, assumindo professores que originalmente intencionavam lecionar em outras etapas, muito menos projeto político pedagógico gestado junto com a comunidade pensado para a EI e o EF. Quando a intenção de oferecer vagas em turmas de pré-escola advém da comunidade, de uma necessidade genuína, quando a escola está preparada para o recebimento das crianças, o sentido atribuído à EI é outro. As vivências são compartilhadas entre EI e EF, as professoras veem como rica a experiência do convívio entre as etapas, pois o problema não é necessariamente a divisão de espaços, mas sobretudo as concepções de educação possibilitadas nessas trocas. Nesse sentido, nos coadunamos com Barbosa (2004, p. 79) ao afirmar que:

Nossa opção é a de pensar a infância com um ciclo, com inúmeras elipses internas; e para esse ciclo devemos ter uma única política de educação, isto é, a criação de pedagogias para a constituição da infância brasileira, datada historicamente, pensada a partir de uma análise do passado, do compromisso com o presente e da constituição de um futuro, como um dispositivo para viver direitos fundamentais da criança na cotidianidade da escola-vida.

Diante disso, as escolas de EF devem estar preparadas ao recebimento das crianças de EI, assim como os gestores e professores. Outrossim, defendemos o respeito ao direito às crianças de vivenciar suas infâncias tanto na escola de EI como nas de EF, e que a obrigatoriedade não deve ser entendida como antecipação ao processo de escolarização.

4.3 A Educação Infantil em Caxias do Sul: O que Revelam os Números

Na seção anterior analisamos a gestão da EI no município estudado. Distinguimos a atuação da Secretaria de Educação, seus enfoques nas abordagens com as escolas e a concepção de que as escolas privadas com gestão compartilhada, ou seja, rede conveniada são designadas por intermédio do epíteto *aspúblicas/asnoas*. Nessa seção apresentaremos alguns dados quantitativos em relação à EI no município, disponibilizados no documento produzido pelo TCE (RIO GRANDE DO SUL, 2018) e pela plataforma do Laboratório de Dados Educacionais (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ; UNIVERSIDADE DE GOIÁS) e

posteriormente conferido à análise um olhar qualitativo em relação aos possíveis significados desses índices.

Tabela 3 - Taxa de atendimento por idade e vagas a criar – creche e pré-escola (2013-2017)

Ano	Faixa etária			Taxa de atendimento			Vagas a criar PNE		
	0 a 3 anos	4 a 5 anos	0 a 5 anos	0 a 3 anos %	4 a 5 anos %	0 a 5 anos %	0 a 3 anos	4 a 5 anos	0 a 5 anos
2013	6297	6207	12504	28,03	57,26	37,54	4937	4633	9570
2014	6781	6872	13653	30,18	63,39	40,99	4453	3968	8421
2015	7555	7333	14888	33,63	67,65	44,70	3679	3507	7186
2016	8131	8649	16780	36,20	79,79	50,38	3103	2191	5294
2017	7667	8962	16629	34,13	82,68	49,93	3567	1878	5445

Fonte: Elaborada pela autora, com base em TCE (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Os dados apresentados na Tabela 3 permitem tecer uma análise de toda a EI e comparar as diferenças no atendimento entre a creche e a pré-escola. A série histórica inicia no ano em que a Lei da obrigatoriedade da pré-escola (BRASIL, 2013) foi promulgada, seguindo até a última aferição realizada pelo TCE em 2017. As taxas em relação à subetapa creche demonstram um percentual muito baixo de atendimento de crianças. A série inicia com apenas 28,03% de atendimento, o que configura em números absolutos 6.297 crianças. Nos anos subsequentes houve pequenos avanços, porém é encerrado o período analisado com 34,13%, ainda longe do percentual de previsto no PNE (2014-2024) que prevê 50% de atendimento para a subetapa creche. (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Em relação à pré-escola podemos inferir que o município inicia com um atendimento considerado baixo para essa subetapa, apenas 57,26%, o que configura em números absolutos 6.207 crianças. O atendimento vai aumentando paulatinamente, porém até o ano de 2017 ainda não havia universalizado essa subetapa, lembrando que o prazo era 2016 para que ocorresse essa efetivação. Em relação a vagas a serem criadas os números são altos, 3.567 para a creche e 1.878 para a pré-escola. (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Desde a nossa perspectiva, o fato de o município apresentar baixo atendimento em 2013 em ambas as subetapas, devendo criar mais de 5 mil vagas para toda a EI, remete a uma questão anteriormente abordada, qual seja, a falta de projeto para a

educação das crianças, o que leva a dedução da ausência de prioridade na gestão pública no que concerne à essa etapa. Para conseguir lograr a universalização da pré-escola até a data limite prevista, o município deveria apresentar índices mais altos de atendimento, sobretudo, se considerarmos que a EC nº 59 data de 2009, portanto não era uma surpresa a necessidade de ampliação de vagas. Mais uma vez a fala selecionada para a epígrafe desse capítulo reverbera, pois, parece que na gestão pública, em se tratando de Caxias do Sul, e da educação das crianças pequenas, o município leva ao limite a ideia de postergar o seu atendimento. (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

A ausência de proposta política de uma educação pública para EI observada nos diferentes governos, nos quais não identificamos projetos em disputa, mas a convergência de que essa etapa deveria ser executada pelo setor privado, com a justificativa de que é a opção mais favorável economicamente ao município, foi reiterada por várias participantes da pesquisa. A próxima fala evidencia que, enquanto houver a possibilidade da realização de parcerias com o setor privado, a gestão municipal não terá interesse na expansão da EI em rede pública própria.

“Acho que o município nunca vai fazer concurso, enquanto tiver essa forma de administração. As de quatro e cinco anos que estão nas EMEFs estão sendo atendidas por professores concursados para o EF com a mesma formação. Para o atendimento das crianças de quatro e cinco anos dentro das EMEFs, teria que ter outro concurso para EI. Enquanto houver essa forma de administração, termo firmado, não é interesse do município municipalizar a EI”. (RUTH, 18/09/2018).

Ainda assim, no capítulo 6, afirmamos que o município considerava em 2019 a pré-escola universalizada, em fala realizada pela secretária de educação no CME. Sendo assim, para essa suposta universalização as vagas foram criadas entre os anos de 2017 e 2018. Nessa fala da secretária de educação não foi esclarecido se o município, considerava universalizada a pré-escola porque tão somente conseguiu zerar a lista de espera. Registramos aqui a diferença entre zerar a lista de espera e universalizar a pré-escola. Quando os municípios conseguem esgotar a lista de espera significa findar uma demanda manifesta pela população, todavia universalizar um atendimento requer a busca ativa de crianças na faixa pretendida. Essa busca ativa significa realizar chamamentos que visem identificar crianças que não estão na escola por intermédio da utilização de recursos que podem ser passagem de carros

de som nos bairros, propagandas nos meios de comunicação, e tantos outros meios que viabilizem que todos estejam contemplados com a vaga. Essa medida é necessária, haja visto que ainda há família que desconhecem a obrigatoriedade de matrícula e, como veremos no capítulo 6, há situações de muita vulnerabilidade que impedem a procura por parte dos familiares.

No entanto, a possível universalização da pré-escola alardeada pela SMED, o que os dados oficiais disponíveis ainda não comprovaram, foi atingida por intermédio da compra de vagas no setor privado, não houve criação de EMEIs, tampouco a expansão se deu na rede conveniada que o poder público municipal intitula de *pública*. As características do atendimento prestado nas escolas conveniadas e naquelas com compra de vagas foram aprofundadas no capítulo 5.

A Tabela 4 demonstra as dependências administrativas às quais estão vinculadas as vagas. Essa análise é importante para averiguação do percentual de atendimento da rede privada e da municipal.

Tabela 4 - Evolução do número de matrículas, creche e pré-escola, por dependência administrativa, Caxias do Sul (2013-2018)

	Dependência Administrativa	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Creche	Municipal	0	0	0	1	0	0
	Privada conveniada	2.541	2.658	2.811	2.775	2.244	2.032
	Privada não conveniada sem fins lucrativos	13	22	65	136	164	221
	Privada não conveniada com fins lucrativos	2.860	2.879	3.726	4.404	4.459	4.491
	Total	5.414	5.559	6.602	7.316	6.867	6.744
	Pré-escola	Municipal	1.368	1.900	1.994	2.501	2.652
Privada conveniada		2.960	3.182	2.720	2.488	2.370	2.545
Privada não conveniada sem fins lucrativos		211	248	479	664	612	703
Privada não conveniada com fins lucrativos		2.447	2.692	3.032	3.800	4.130	4.458
Total		6.986	8.022	8.225	9.453	9.764	10.240

Fonte: Elaborada pela autora, com base nos dados disponibilizados na plataforma do Laboratório de Dados Educacionais (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ; UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS, 2019).

Os dados em relação à creche dizem muito a respeito da relevância da educação das crianças bem pequenas, nesse município. Além do baixo atendimento demonstrado anteriormente, a educação das crianças de zero a três anos é 100%

desenvolvida pelo setor privado. Não há matrículas municipais⁵, tão pouco estaduais, ou seja, aquelas que realmente são públicas. Quando nos referimos a inexistência de projeto de educação pública para EI em Caxias do Sul, no caso da subetapa creche, essa máxima é exaspera, pois há praticamente uma negação por parte do poder público municipal da necessidade de educação às crianças dessa faixa etária. O questionamento realizado por uma de nossas interlocutoras a respeito de qual lugar ocupa a criança no município, que na sua visão representa tão somente uma vaga ecoa nessas análises dos dados em relação à creche. A falta de matrícula no setor público nessa subetapa, tendo o predomínio da rede privada, podemos sopesar a respeito do grau de importância que representa a educação das crianças bem pequenas. Ao que nos parece há uma transferência da responsabilidade da educação das crianças da creche às famílias e à gestão da iniciativa privada.

A rede privada conveniada, no final da série histórica apresentou pequeno declínio no número de matrículas, o que corrobora com as entrevistas realizadas com as suas mantenedoras, as quais afirmaram que não haveria aumento dessas escolas. Assim nessas escolas, na também chamada rede indireta não houve no período estudado a ampliação do número de matrículas e/ou escolas, justamente aquela na qual a assessoria pedagógica realiza um acompanhamento mais apurado.

Entretanto, tanto na rede privada sem e com fins lucrativos houve substancial aumento de matrículas. A rede privada com fins lucrativos, na série histórica investigada, praticamente dobrou o número de matrículas, correspondendo justamente ao período no qual o poder público municipal incrementou a compra de vagas nesse setor. Quando comparamos o número de matrículas entre a rede conveniada e a privada, pode-se afirmar que essa última é duas vezes maior que a primeira. Em vista disso, a rede privada não conveniada com e sem fins lucrativos abarca na cidade de Caxias do Sul, 69% de matrículas. Essas são as escolas que a SMED não realiza um acompanhamento pedagógico mais próximo, limitando-se, mormente, as visitas para apuração de irregularidades denunciadas pela comunidade ou por professores que se desligam frente as descabíveis situações vivenciadas.

⁵ No ano de 2016 há a presença de uma vaga em creche na rede municipal. Supomos que isso se deve à idade da criança pertencer à faixa etária da creche, possivelmente três anos, mas que cursava a pré-escola, porque vagas públicas municipais só são possíveis em EMEFs que atendem as crianças a partir dos quatro anos, portanto deve ter ocorrido algum equívoco no registro.

Em relação à pré-escola, a série histórica demonstra que a rede municipal, leia-se aquela desenvolvida em EMEFs, aumentou quase 100% suas matrículas. Na rede privada conveniada houve no período estudado pequena diminuição do número de matrículas. A rede municipal e a privada conveniada chegaram no final da série histórica com praticamente o mesmo número de matrículas. Assim como na subetapa creche identificamos que não houve aumento da rede privada conveniada, inclusive há um decréscimo do número de matrículas.

Por outro lado, a rede privada sem e com fins lucrativos praticamente duplicou o número de matrículas no período estudado. Ao analisarmos essas redes juntas verificamos que representam cerca de 50% das matrículas às crianças da pré-escola no município estudado. Se adensarmos a esse índice a rede privada conveniada, pode-se chegar ao percentual de 75% de matrículas efetuadas pelo setor privado de educação na pré-escola em Caxias do Sul.

A exploração da EI pelo setor privado acarreta consequências para a qualidade da vaga ofertada. A questão principal é a falta de regulação que, em virtude do número elevado de escolas privadas que vendem vagas ao município, poucos profissionais que atuam com poucos recursos no setor específico de monitoramento, inviabiliza um controle e fiscalização mais eficazes, ocorrendo inúmeras situações nesses estabelecimentos que contradizem os pressupostos educacionais para EI. Nos referimos, sobretudo, àquelas escolas as quais o município compra vagas, porque as com gestão compartilhada, denominadas pelo poder municipal como *públicas*, há um acompanhamento diferencial por parte da SMED, como explicitamos anteriormente.

Essa falta de regulação torna preocupante as crianças serem atendidas majoritariamente na rede privada de EI. Quando analisamos os dados da creche e da pré-escola conjuntamente, no fim da série histórica, o percentual correspondente é ainda maior, chegando a 85,17% de matrículas no setor privado para a toda EI no município.

A concepção de que a EI deveria ser executada pelo setor privado, parece ser respaldada em aspectos economicistas abertamente propalada às assessoras pedagógicas, que demonstraram conhecer as justificativas utilizadas pelos governos municipais, tais como as apresentadas por uma de nossas interlocutoras:

“Eu acredito que tenha um ganho econômico muito grande. Porque ele [refere-se ao professor] não é teu funcionário né, porque o problema não é

fazer a escola, mas manter. A EI é cara. No Sartori foi incluído a pré-janta, e não é qualquer coisa. É um cardápio super bem elaborado. A comida aqui em Caxias sempre foi uma coisa levada a sério em todas as administrações. Então uma escola de EI, ela é bem cara, daí manter um professor pra 6 bebês é caro, e é professor. Claro que a prefeitura paga o professor da conveniada, mas ele não é teu. Ele não é concurso público, que tu vai ficar o resto da vida pagando, se tu quiser fechar duas escolas tu podes fechar. Também teve no primeiro ano a [cita o nome de uma secretária de educação] que foi a secretária no início do Sartori, ela tinha uma visão muito ampla das coisas... Tanto que ela dizia pra nós que a gente era muito fechada, muito 'Caxias', [risos]. Ela disse que conveniar o município tinha um ganho econômico muito grande, que pro município era muito importante esse ganho. Eu acredito que ganho só econômico mesmo, porque outra vantagem não tem, o resto pra mim é desvantagem.” (ALICE, 24/10/2018).

Campos (2016) afirma que a obrigatoriedade da pré-escola favoreceu o incremento dos conveniamentos. Observamos no caso de Caxias do Sul, é que essa opção se deu anteriormente a EC nº 59/2009, fazendo jus à máxima de que essa lógica é antiga conhecida da EI. A opção pelos conveniamentos não se deu pela questão da obrigatoriedade da pré-escola para buscar o aumento de vagas que seriam insuficientes objetivando a universalização, essa foi a lógica administrativa prioritária proposta para o atendimento da EI. A EI no município é gerida por convênios (gestão compartilhada) e na rede privada por intermédio da compra de vagas e mais recentemente e em menor escala na rede municipal (escolas de EF).

Sendo assim, compreendemos que as estratégias de conveniamento podem inviabilizar, para uma parcela significativa das crianças, atendimento em locais adequados, com proposta pedagógica que supere as concepções economicistas, ou conduzidas na lógica de políticas compensatórias. (CAMPOS, 2016, p. 367).

Contudo, no município investigado, os conveniamentos não foram ampliados, foram mantidos com redução do número de vagas. O grande incremento que ocorreu, sobretudo a partir da obrigatoriedade da pré-escola foi o aumento da rede privada com fins lucrativos, as quais inúmeras escolas subsistem em função das matrículas compradas pelo poder público municipal. Há indícios explicativos para o fato da rede conveniada, nesse município, não ter sido ampliada buscando a universalização da pré-escola como em outras cidades. A manutenção das escolas conveniadas torna-se mais cara, em virtude de todo acompanhamento feito pela SMED, que ao não ter rede pública municipal de EI, dedica seus esforços à realização de assessoria

pedagógica, assim como, o aporte de material pedagógico, de alimentação que permite garantir um mínimo de qualidade nessas instituições.

Dessa maneira, o município fez uma opção econômica ao viabilizar o desenvolvimento da EI pela iniciativa privada, deixando de investir em uma rede própria, pois a entrada das crianças da pré-escola nas EMEFs, se deu em sua maioria, de forma emergencial apenas para atender o postulado na lei. A Tabela 5 apresentamos de forma mais pormenorizada taxas de atendimento, desagregando os dados referentes à faixa etária das subetapas creche e pré-escola que possibilitam uma significativa análise à EI.

Tabela 5 - Taxa de atendimento por idade da educação infantil em Caxias do Sul no ano de 2017

Idades					
< 1 ano	1 ano	2 anos	3 anos	4 anos	5 anos
10,66%	27,25%	44,45%	56,52%	75,06%	90,21%

Fonte: Elaborada pela autora, com base em TCE (RIO GRANDE DO SUL, 2017).

Na Tabela 3 foi demonstrado as taxas de atendimento que, em 2017 faltavam cerca de 18% para o alcance da universalização da pré-escola. Para a creche, nesse mesmo ano, faltava cerca de 16% para o alcance da meta prevista no PNE 2014-2024. Contudo, a desagregação dos dados permite a visualização de uma exclusão já apontada por Rosemberg (2002), a qual as crianças menores no Brasil são as mais prejudicadas em taxas de atendimento. Caxias do Sul acompanha essa tendência, pois na faixa etária que compõe a creche, zero a três anos, os bebês são os menos atendidos e as crianças próximas da idade obrigatória logram uma taxa de atendimento maior. Na pré-escola, as crianças de cinco anos extrapolam o índice alcançado no município, sendo as mais atendidas. Isso significa dizer que, quanto mais velhas as crianças são, maiores as chances de terem seu direito à educação atendido.

Conforme Campos e Barbosa (2016), o atendimento das crianças com idade mais próximas à entrada no EF sempre foram a prioridade no Brasil, portanto, sendo o segmento creche negligenciado no seu atendimento. A desagregação dos dados também revela uma faceta preocupante no tocante ao direito à EI, que é baixo o atendimento aos bebês, o que dificulta a inserção ou manutenção das mulheres no

mercado de trabalho. Em se tratando de Caxias do Sul, a probabilidade de atendimento para essa faixa etária com vaga gratuita é condicionada a critérios de vulnerabilidade social familiar. Se a vaga concedida for na rede conveniada é oferecido às crianças turno integral, mas se for na rede privada será conferido período parcial. Para conseguir uma vaga na creche em turno integral na rede privada há a necessidade de comprovação de vulnerabilidade extrema, conferida sobretudo pela presença do benefício do bolsa família, o que foi demonstrado no capítulo 6. Na próxima seção analisaremos a concepção em relação ao acesso às vagas demonstrada pelo poder público municipal em relação à obrigatoriedade da pré-escola.

4.4 Obrigatoriedade da Pré-escola: A Parcialização como Direito à EI

Nessa seção, que visa analisar e apresentar a concepção do poder público municipal em relação à obrigatoriedade da pré-escola na distribuição das vagas, recapitularemos alguns aspectos dessa oferta. As vagas ofertadas para creche na rede conveniada são disponibilizadas em tempo integral. Porém, quando não há mais vagas nas escolas conveniadas, é ofertada a vaga em turno parcial na rede privada, salvo àquelas famílias que comprovarem o critério de vulnerabilidade social. Enquanto que, para a pré-escola o poder público municipal considera que, como a etapa é obrigatória, não interpõe critérios para o acesso, pois há a admissão de que todos têm o direito, porém a vaga disponibilizada será em turno parcial, tanto na rede conveniada como na privada.

Com isso, entramos em outro aspecto central da compreensão das repercussões da obrigatoriedade da pré-escola no direito a EI, qual seja, o entendimento de que a vaga disponibilizada deva atender em turno parcial porque é etapa obrigatória.

“Idade obrigatória todos têm direito, devem estar na escola. Mas porque parcial? Porque a gente precisa dar vagas pra todos de 4 e 5, é obrigatório, então tem que ser meio a meio, uns vão de manhã e outros à tarde. Esgotadas as vagas públicas pra quatro e cinco [refere-se às conveniadas], porque essas escolas de educação infantil públicas atendem até 5 anos, esgotadas as vagas públicas, nós compramos vagas particulares credenciadas para quatro e cinco anos todos. É parcial, a gente tem o princípio que a idade obrigatória é parcial”. (LYGIA, 12/04/2019).

O depoimento da entrevistada demonstrou que o poder público municipal infundiu à obrigatoriedade da pré-escola a compreensão de que essa subetapa deva ser vivenciada em turno parcial, ou seja, o direito à EI é tornado possível a partir da parcialização do seu atendimento. Entendemos que a obrigatoriedade da pré-escola afetou a subetapa creche induzindo também seu atendimento em turno parcial. O município alega falta de vagas e recursos para sua ampliação da etapa obrigatória, por isso parcializa seu atendimento. Como não possui rede pública municipal (EMEI), utiliza também dessa estratégia para o atendimento das crianças de zero a três anos.

“Nós temos um limite, onde primeiro é a vaga pública [refere-se à rede conveniada]. Tendo vaga pública é ela que se destina, esgotando as vagas públicas nós partimos, então, para a compra de vagas que é aonde entramos com a vaga parcial para de zero a três. Vamos separar a idade obrigatória, da que não é obrigatória. As de creche, zero a três, esgotando as vagas públicas, nós vamos pra o credenciamento, que são as vagas compradas parciais”. (LYGIA, 12/04/2019).

Mais uma vez o aspecto econômico aparece como preponderante em detrimento do direito das crianças e suas famílias à EI. Uma das críticas inferidas pelos estudiosos de políticas educacionais à lei que tornou obrigatória a pré-escola, foi o fato de que essa não previu os recursos de financiamento necessários para a sua implantação (ARELARO; JACOMINI; KLEIN, 2011; ESTEVES; 2017; MOMMA-BARDELA; PASSONE, 2015; PEIXOTO; ARAÚJO, 2017). Consideramos essa perspectiva válida para explicar as dificuldades dos municípios em universalizar a pré-escola, todavia, destacamos que a desatenção com a educação da primeira infância no município é anterior à lei da obrigatoriedade e é revelada pelas baixas taxas de atendimento, por priorizar o aspecto econômico ao não desenvolver uma rede pública municipal de escolas para EI, falta de realização de concursos para professores específicos dessa etapa. Essa realidade foi produzida ao longo de anos nos quais houve ausência de projetos político-educacionais voltados à educação das crianças pequenas como abordamos na seção anterior.

Em relação às taxas de atendimento, retomaremos algumas questões importantes para a presente análise. Na Tabela 3, o município em 2013 apresentava taxa de atendimento de apenas 37,54% para toda a etapa da EI. No início da série histórica, apenas um pouco mais da metade da população da faixa etária da obrigatoriedade da EI era atendida, um índice muito baixo. A taxa de atendimento da

creche apresentava também um índice pífio. Portanto, o município atendia bem menos da metade da população da faixa etária da etapa da EI. Esses índices demonstram o resultado de anos de falta de investimento na criação de uma rede pública municipal, ou até mesmo de ampliação por rede indireta, o fato é que parece não ter havido interesse e planejamento em ofertar essa etapa.

Na Tabela 6 foram apresentados dados da parcialização das matrículas tanto na creche como na pré-escola na rede conveniada. Esses dados foram produzidos a partir de relatórios estatísticos elaborados na SMED no setor de escrituração e disponibilizados à pesquisadora. Ainda, apontamos que esses mesmos dados, em relação à parcialização do atendimento na rede privada, não foram disponibilizados, pois foi alegado que esse registro não é realizado no mesmo setor de escrituração. A localização de qual setor da SMED seria o responsável pelo registro dos dados da parcialização na rede privada oportunizada pela compra de vagas ficou sem uma resposta clara. Nossa hipótese é de que esse registro em relação à rede privada não tenha sido sistematizado ainda.

Tabela 6 - Total de matrículas na educação infantil na rede conveniada em creches e pré-escolas por tempo de permanência na instituição (2013-2019)

Ano	Creche		Pré-escola		Educação Infantil	
	Parcial	Integral	Parcial	Integral	Parcial	Integral
2013	0	1877	0	1629	0	3506
2014	0	1988	0	1524	0	3512
2015	0	1996	0	1545	0	3541
2016	0	2323	255	1581	255	3904
2017	5	2112	523	1415	528	3527
2018	10	1747	920	1460	930	3207
2019	0	1964	1157	1199	1157	3163

Fonte: Elaborada pela autora, com base no Boletim Estatístico fornecido pela SMED (CAXIAS DO SUL, 2019).

Os dados apresentados referem-se a rede conveniada, assim, a creche é ofertada em turno integral. Não obstante, desde o ano de 2017 verificamos algumas poucas matrículas em turno parcial. Cumpre ressaltar, que de acordo com a fala da entrevistada, as crianças que não tiverem seu direito atendido na rede conveniada, serão atendidas em turno parcial nas escolas privadas. Os dados da pré-escola são

bastante significativos, pois até o ano de 2015 todas as crianças eram atendidas em turno integral, ou seja, permaneciam em uma mesma escola o dia inteiro. A partir de 2016, data limite para universalização da pré-escola, o município começa a utilizar a estratégia da parcialização. No final da série histórica, houve um aumento de cerca de 400% de matrículas em turno parcial. Por outro lado, as matrículas em turno integral sofreram um decréscimo.

Cumprе ressaltar que as crianças que estavam com matrícula em turno integral, tanto na creche como na pré-escola, ao irem progredindo em idade e avançando de uma subetapa à outra, a SMED tomou como política manter o atendimento o dia inteiro, independente se é etapa obrigatória ou não. A parcialização do atendimento é ofertada para matrículas novas para a pré-escola. Apesar disso, de acordo com o depoimento da entrevistada Lygia, não há como afirmar que a SMED continuará mantendo essa política. Ainda não havia sido decidido se, para 2020, as crianças da creche ao avançarem para a pré-escola continuariam com o atendimento em turno integral.

“Esse é um ponto que vamos ter que conversar na secretaria e ver, até então, está assim. Eu vou te dizer como é hoje, não quer dizer que não possa ser refletido, reanalisado pro próximo ano, porque tem muitas variáveis que talvez mereçam ser redimensionadas. Então, hoje, a criança que ganhou vaga pública integral [refere-se à rede conveniada], até três anos e ela passa pra idade obrigatória na mesma escola, ela segue em turno integral, não é mexido em nada. Mas a criança de quatro e cinco anos que se inscreveu na Central, ela não frequentava a escola, ela vai vir frequentar porque é obrigatório, ela vai entrar parcial. Então, nós teremos duas formas de atendimento nessa escola. Se ela continua na escola [a criança de três anos] ela é turno integral, mas se ela se mudou de bairro e entra numa outra escola em outro bairro, ela vai entrar parcial. Ela era integral, e vai para o parcial”. (LYGIA, 12/04/2019).

Nesse relato fica nítida a perspectiva da secretaria de impulsionar a parcialização do atendimento. No caso de a família necessitar trocar de bairro e, por conseguinte, vir a solicitar a mudança de escola, perderá a vaga em turno integral, pois a parcialização do atendimento será automática. Na realidade, há um engessamento dessa oferta às famílias. Em uma cidade grande, como no caso de Caxias do Sul, há que se considerar as dificuldades urbanas de deslocamento, que certamente um atendimento parcial às crianças não corresponde às reais necessidades familiares. O fato de que, se a família conseguiu o direito de ter seu filho

atendido em turno integral, a limitação imposta, caso necessite solicitar a troca de escola e a vaga oferecida seria a parcial, talvez imponha severas readequações familiares que dificultem a permanência no trabalho.

Na Tabela 7 foram apresentados os dados referentes ao aumento do número de EMEFs que desde 2013 vem alocando turmas de pré-escolas. Os dados também revelam a parcialização do atendimento. Consideramos importante analisar esses aspectos conjuntamente, número de escolas e tempo de permanência, por entender que permite um acompanhamento do aumento de EMEFs que passaram a ofertar a pré-escola e a parcialização das matrículas.

Tabela 7 - Total de matrículas e número de escolas da rede pública municipal (EMEFs) com pré-escola e tempo de permanência na instituição (2013-2019)

Ano	N. escolas	Parcial	Integral	Total
2013	43	1221	0	1221
2014	61	1879	0	1879
2015	63	2007	0	2007
2016	65	2329	144	2473
2017	63	2453	164	2617
2018	62	2186	142	2328
2019	62	2509	158	2667

Fonte: Elaborada pela autora, com base no Boletim Estatístico fornecido pela SMED (CAXIAS DO SUL, 2019).

O município possui 81 escolas de EF, dessas, até o corrente ano, 62 estavam ofertando EI. O aumento do número de escolas de EF que passaram a ofertar a pré-escola contribuíram para disponibilizar mais vagas, porém em turno parcial. Cumpre ressaltar que, o número de matrículas em turno integral para a pré-escola refere-se apenas a três EMEFs do município que possuem a proposta também para o EF. Essas escolas passaram a ofertar o turno integral a partir do ano de 2016. Por isso, o turno integral para a pré-escola nas EMEFs representa apenas 5,9% do total de matrículas. Em relação às matrículas em tempo parcial na série histórica analisada foram aumentadas em mais de 100% no período. Nunes, Corsino e Didonet (2011) atribuem a preferência dos municípios pela estratégia da parcialização porque:

O FUNDEB atribui um valor por matrícula de tempo integral superior ao de tempo parcial, mas a diferença entre ambos é muito pequena e não motiva

os sistemas de ensino a fazerem a extensão para tempo integral. Restam quatro possibilidades de solução: (a) a pressão das famílias para terem seus filhos atendidos durante a jornada de trabalho, (b) a compreensão prefeitos e secretários municipais de educação de que o tempo parcial não resolve o problema dos pais e deixa a criança sem cuidado e atenção durante quatro horas por dia, (c) a atuação do Ministério Público, com Termos de Ajuste de Conduta, para garantir à criança o direito à atenção educacional de que precisa e (d) a elevação, no Fundeb, do valor criança-ano da educação infantil de tempo integral que corresponda ao custo real. (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011, p. 43).

Quando retomamos a fala da entrevistada, na qual afirma que o acesso ao direito à pré-escola é para todos, pois é etapa obrigatória, mas o seu atendimento ocorrerá invariavelmente em turno parcial, emergiu uma necessidade de revisão de alguns conceitos-chave, tais como: obrigatoriedade, gratuidade e direito que propiciaram apresentar algumas análises em torno da questão.

A revisão de literatura permitiu identificar que a discussão em torno da obrigatoriedade da EI, ou melhor de uma de suas subetapas como foi o caso da pré-escola, é um tema considerado novo, pois, para Pinazza e Santos (2016), os movimentos sociais buscaram pautar suas lutas na reivindicação pela oferta de vagas com qualidade, pelo acesso e pela garantia ao direito a todos e não necessariamente pela compulsoriedade dessa etapa. A obrigatoriedade para a pré-escola passa a tensionar o debate acadêmico de forma mais incisiva, sobretudo a partir da EC nº 59/2009. Apresentaremos uma análise dos contextos e debates em relação à obrigatoriedade escolar, retomando historicamente a inclusão da EI nas Constituições brasileiras.

Para Flach (2011), a educação proporcionada pela escola é condição *sine qua non* para a difusão dos conhecimentos e saberes produzidos pela humanidade, sobretudo, em uma sociedade tão desigual quanto a brasileira. A escola é, sem dúvida, a instituição que mais desenvolveu habilidades para a disseminação às novas gerações da complexa rede de competências advindas de diferentes áreas do conhecimento. Portanto, a educação escolar tem papel fundamental na sociedade, e sua obrigatoriedade torna-se uma necessidade de formação às crianças, jovens e adultos.

Momma-Bardela e Passone (2015, p. 17) destacam que o direito à EI insere-se em um contexto de cidadania resultado de uma “[...] conquista histórica da mulher, dos movimentos sociais e da sociedade como um todo, retrata um avanço em termos

institucionais, culturais e sociais”. Contudo, essa conquista se deu no Brasil tardiamente.

Enquanto em muitos países o acesso às escolas maternas e à escolarização fundamental iniciou-se no século XIX, no Brasil, embora o ensino primário gratuito e obrigatório estivesse inscrito na legislação brasileira desde a Constituição de 1934, será somente no fim do século XX, com a Constituição de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei n. 9.394 de 1996 -, que a universalização do ensino fundamental começou a se efetivar, embora isto não tenha implicado a garantia da educação básica (educação infantil, fundamental e ensino médio) de qualidade para todos, nem tenha contemplado uma política pública educacional sustentável de modo equitativo. (MOMMA-BARDELA; PASSONE, 2015, p. 19).

Para os autores, o processo de escolarização tardio vivenciado na AL se deve a três fatores preponderantes: dominação colonial, regime escravagista e pouca importância conferida à educação pelas elites que buscavam “[...] na educação um meio de produzir unidade cultural, coesão social e sentido de nacionalidade”. (MOMMA-BARDELA; PASSONE, p. 20). Destacam ainda a tradição da educação brasileira em desconsiderar a educação e cuidado da criança pequena.

No final do Império houve a intensificação de debates e possíveis reformas educacionais inspiradas nos princípios de liberdade, gratuidade e obrigatoriedade escolar. Havia, nessa época, a proposta de incorporação da pré-escola ao sistema oficial de ensino. Coube à Rui Barbosa realizar um estudo a respeito dos benefícios da pré-escola. Esse, por sua vez, apresentou em seu parecer um estudo sobre várias propostas de educação pré-escolar ao redor do mundo, no qual concluiu a respeito da relevância sobre essa etapa e fez críticas severas em relação ao país ainda não tê-la incorporado no sistema oficial. Para esse parlamentar a proposta para a educação pré-escolar deveria se conformar aos moldes dos *Kindergarten*, tendo como concepção filosófica a Pedagogia de Froebel para as crianças de 3 a 6 anos e de Pestalozzi para aquelas do ensino primário. (PINAZZA; SANTOS, 2016).

Porém, a ideia de incorporação da pré-escola ao sistema oficial ficou apenas nas intenções, esse silenciamento acerca da educação da criança pequena já era perceptível na Constituição política de 1824 (MOMMA-BARDELA; PASSONE, 2015; PINAZZA; SANTOS, 2016). Essa Constituição previa a educação gratuita para o ensino primário, entretanto:

Ainda que houvesse menção às dimensões dos direitos civis e políticos dos ‘cidadãos’, e a ‘instrução primária’ – período que compreende parte da

‘primeira infância’ – fosse inscrita como ‘gratuita a todos’, na prática ela não se constituía obrigatória e, tão pouco era efetiva responsabilidade do Estado. No contexto escravocrata do império, o prosseguimento aos demais níveis da educação escolar e, em especial, ao ensino superior, constituíam-se como privilégio de poucos. O que implica aferir que, neste contexto inicial, até o início de século subsequente, a educação não se configura como direito efetivo. (MOMMA-BARDELA; PASSONE, 2015, p. 21).

Em 1891 foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, inspiradas em princípios liberais norte-americanos, destacando-se os temas: descentralização dos poderes, regime político, separação entre Igreja e Estado. Entretanto, o tema da educação mostrou-se secundarizado, fazendo menção apenas à laicidade do ensino. (MOMMA-BARDELA; PASSONE, 2015).

Pinazza e Santos (2016) afirmam que as pretensões reformistas que intencionavam a incorporação da pré-escola ao sistema oficial, bem como ideias de obrigatoriedade para a educação primária, ficaram veladas até o advento da República. Conta a história que o primeiro jardim-de-infância foi criado em 1896 no estado de São Paulo.

Não obstante, a Velha República herda do Império um legado educacional precário com grande número de analfabetos, as ideias de reformas que propunham a obrigatoriedade escolar foram derrubadas pela visão conservadora das oligarquias. (MOMMA-BARDELA; PASSONE, 2015).

Flach (2011) afirma que a República não representou transformação social ou educacional voltada para a população, pois a pressão exercida pelas oligarquias rurais apresentava mentalidade colonial, enquanto que, a burguesia industrial que estava em ascensão enxergava a educação como manutenção da estrutura aristocrática.

Com esses sentidos outorgados à educação de modo geral, a EI continuava não sendo planejada. Nas primeiras décadas do século XX, a criação de pré-escolas pelo poder público não foram expressivas, e as poucas que foram concebidas ressaltavam o caráter preparatório dessa etapa que deveria *salvar a criança*: “[...] a educação pré-escolar não foi foco de investimento dos órgãos governamentais, o que resultou não só na inexpressiva expansão como na condição periférica no plano dos debates educacionais”. (PINAZZA; SANTOS, 2016, p. 29). Aliás, o debate educacional toma um novo fôlego, pelos idos de 1920,

A ausência de uma política educacional, enquanto proposta governamental, que pudesse oferecer à população acesso à escola primária e possibilidade de avanço no sistema educacional pode ser apontada como um limite político

que não visualizava a escola como componente na construção de uma nação independente. As reivindicações pela elaboração de uma política educacional, pautada nas necessidades da população, emergem de movimentos não necessariamente ligados ao poder instituído. Uma das propostas mais importantes que reivindicava a elaboração de uma política educacional consistente encontra-se no documento elaborado por Fernando de Azevedo na década de 1930, endereçado ao Povo e ao Governo Brasileiro propondo a Reconstrução Educacional no Brasil. Esse documento ficou conhecido como 'Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova' e reafirmava a importância da educação tanto para o desenvolvimento do país, quanto para o desenvolvimento da cidadania para a população brasileira. (FLACH, 2011, p. 287).

O Manifesto dos Pioneiros era assentado nos princípios da escola única: gratuita, laica e obrigatória; e de educação integrada que previa continuidade e articulação entre as etapas educacionais. A centralidade das propostas abarcava a educação pré-escolar dos 4 aos 6 anos de idade que deveria se articular com a educação primária e secundária até a universidade. Porém, não fazia menção à educação de toda a primeira infância, ou seja, as crianças de zero a três anos foram desconsideradas em termos educacionais. (PINAZZA; SANTOS, 2016).

Na visão de Flach (2011), o Manifesto reconhece a educação como direito de todos colaborando ao entendimento de sua função social e de formação de cidadania para a população, o que impulsionou o posicionamento de educadores e do governo frente aos problemas educacionais brasileiros, influenciando em alguns aspectos a Constituição de 1934. Os princípios dessa Constituição podem ser assim resumidos:

De uma forma geral, a *Constituição da Revolução* enumerou minuciosamente a separação de poderes entre os Estados e a União, ampliando a margem de ação do poder central e coibindo as tendências autonomistas da Constituição de 1891; fortaleceu o papel do Estado na sua função moderna de garantir a educação pública, de modo independente da Igreja Católica, sendo que, o ensino religioso tornou-se de frequência facultativa. A educação surge, pela primeira vez na história, como um direito de todos (Art.149); fixa-se a obrigatoriedade do Plano Nacional da Educação (PNE); o art. 150 estabeleceu as competências da União, normas para elaboração do PNE, explicitando a extensão do direito à Educação por meio de: a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos; b) tendência à gratuidade do ensino ulterior ao primário. A vinculação orçamentária também foi prevista para o financiamento (art. 156), em que previa a vinculação percentual de 10% para União e Municípios, e 20% aos Estados e ao Distrito Federal. (MOMMA-BARDELA; PASSONE, 2015, p. 23, grifo do autor).

Porém, essa Constituição que foi efêmera estabeleceu o ensino primário gratuito e obrigatório de frequência, mas não determinou a oferta como obrigatória, com isso os governos se desresponsabilizaram em oferecer a escola para todos como

previa o texto constitucional. Dessa forma, houve pouco avanço em termos de obrigatoriedade e frequência à escola pela população, assim como a qualidade da educação ofertada também deixava a desejar. (FLACH, 2011).

Não obstante, os princípios educacionais previstos em 1934, ainda que não tenham sido levados a cabo no sistema educacional, sofreram mais retrocessos com a Constituição do Estado Novo em 1937, na era Vargas, na qual o papel do Estado é atenuado em relação à educação, limitando suas responsabilidades, desaparecendo do texto constitucional a previsão orçamentária ao financiamento. (MOMMA-BARDELA; PASSONE, 2015).

No que tange à obrigatoriedade e gratuidade, o texto é contraditório, pois afirma que o ensino primário é obrigatório e gratuito, mas que deve haver solidariedade daqueles que são mais favorecidos com os que têm menos. Essa solidariedade referia-se: àqueles que não alegavam escassez de recursos deveria ser exigida uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar. Dessa maneira, conclui-se que a gratuidade referida era parcial, o que pode ter contribuído para pouca frequência escolar desses tempos, ocasionando discriminações em relação às classes trabalhadoras. (FLACH, 2011). Portanto,

Da mesma forma que a limitação de matrículas previstas na Constituição de 1934, a exigência de contribuição para a caixa escolar prevista na Constituição de 1937, além de demonstrar uma concepção limitada, senão estreita sobre a obrigatoriedade e gratuidade do ensino, pode ter contribuído de forma *sui generis* para que a procura pela escola e a permanência nela se mostrassem de difícil efetividade. (FLACH, 2011, p. 290).

A autora destaca, ainda, que até 1945, o ensino primário não foi de interesse do governo. Em 1946 é promulgada nova Constituição que instituiu a educação como direito de todos e o ensino primário obrigatório e gratuito, além disso, previa a aplicação de recursos públicos no setor educacional, denotando uma preocupação em ofertar condições para que esse campo se desenvolvesse. Porém, o compromisso de educação para todos, mesmo com os princípios muito explícitos de obrigatoriedade e de gratuidade não se efetivou. (FLACH, 2011). Essa Constituição relegou a educação das crianças na faixa etária da EI:

Embora a Constituição de 1946 venha substituir a ultrapassada proposta educacional do Estado Novo, ela surge em contexto de ambivalência e contradição entre os grupos de poder, ora defendendo uma posição mais liberal, ora conservadora, no âmbito educacional. No que diz respeito à educação de crianças na faixa etária que compreende o atendimento em

creches e pré-escolas, não há menção quanto à responsabilidade por parte do Estado de promover cuidados e educação aos mais novos, somente no Título VI – *Da família, da educação e da cultura* – menciona de modo genérico a ‘assistência à maternidade, à infância e à adolescência’ (Artigo 164). (MOMMA-BARDELA; PASSONE, 2015, p. 24, grifo do autor).

De acordo com Momma-Bardela e Passone (2015), em 1967 é instituída nova Constituição, após golpe militar em 1964. Essa Constituição foi caracterizada pela centralização do poder; eleição indireta, restrição a autonomia dos Estados. Por outro lado, é retomada a discussão em torno da obrigatoriedade e gratuidade do ensino como estratégia de controle dos bolsões de pobreza, ampliando o período de escolarização obrigatória para 8 anos. Em 1969, a EC. nº 1 que ficou conhecida como a Constituição de 1969, impingiu medidas de segurança e a suspensão dos direitos civis, retomou a questão do financiamento e vinculação orçamentária e reconheceu pela primeira vez a educação como direito de todos e dever do Estado. Entretanto, significou inúmeros retrocessos: “[...] o período ficou conhecido por aprofundar a precarização das condições de trabalho e do trabalhador da educação – profissionais da educação pública, entre outros”. (MOMMA-BARDELA; PASSONE, 2015, p. 25).

Em relação à obrigatoriedade e ampliação da escolarização, por influência de acordos internacionais, em 1972 foi aprovada a Lei nº 5692 que previu

[...] uma reestruturação do ensino, ocorrendo a ampliação da obrigatoriedade escolar de 4 para 8 anos, através da fusão dos cursos primário e ginásio. Essa organização visava extinguir a seletividade existente pelo exame de admissão ao ginásio e, ainda, instituiu a obrigatoriedade escolar para os alunos de 7 a 14 anos. (FLACH, 2011, p. 295).

Contudo, como afirma Momma-Bardela e Passone (2015) os documentos citados anteriormente não faziam referência a EI. Porém, os estudos revelam que a década de 1970 foi marcada pela expansão dessa etapa na rede privada com propostas pedagógicas inovadoras que atendiam aos interesses das classes mais favorecidas. Enquanto a EI pensada às crianças das classes menos favorecidas seguiam modelos baseados na educação compensatória e assistencialista. Essa expansão se dava por intermédio de programas com visões assistencialistas, tais como: LBA (Legião Brasileira de Assistência), o Plano de Assistência ao Pré-escolar (Centros de Recreação), Projeto Casulo, Programa de Educação Pré-escolar, Programa Nacional de Educação de Pré-escolar, entre outros. (MOMMA-BARDELA; PASSONE, 2015). Portanto,

Como destacou Kramer, todo este período foi impulsionado ideologicamente pelas teorias de privação cultural e educação compensatória, em que a educação pré-escolar passou a ser considerada uma necessidade pelo governo, com forte influência da Unesco e Unicef, nos anos 60 e 70, aprofundando o modelo de atendimento de baixo custo, caracterizado pela falta de capacitação e pelo voluntariado comunitário cujas ações de baixo custo poderiam compensar os déficits e deficiências do desenvolvimento cognitivo e emocional da criança. Desse modo, tanto a Constituição Federal de 1967, quanto a Emenda Constitucional de 1969 inserem a criança, anterior a faixa etária de 07 anos, como questão de “assistência” e “amparo, e não como direito e dever do Estado. (MOMMA-BARDELA; PASSONE, 2015, p. 25).

A década de 1980 foi marcada por reivindicações em prol da abertura política, pois era visível o desgaste da ditadura militar. O Brasil em 1988 promulga nova Constituição elaborada sob a influência de interesses contraditórios e nos “limites de uma organização de Estado Democrático de Direito, ainda não consolidado”. (FLACH, 2011, p. 296). A autora destaca que esses interesses contraditórios se referem à correlação de forças entre defensores da reabertura política, autoritarismo e burocratismo herdados da ditadura e interesses privados.

O Estado democrático, pressupõe ampliação dos direitos sociais, e essa Constituição cumpriu um papel fundamental que foi o de posicionar pela primeira vez a EI como parte integrante do sistema educacional brasileiro. A educação apresenta-se como direito de todos e dever do Estado e da família. O ensino obrigatório é considerado direito público subjetivo. Nas décadas subsequentes houve importantes marcos para a infância como o ECA e a LDB nº 9394/96 que reconheceu a EI como primeira etapa da educação básica, determinando a desvinculação das creches dos órgãos de assistência, diferenciando as subetapas que a compõe por faixa etária. Dessa forma, buscou quebrar um ciclo histórico de desatenção com a educação da primeira infância, trazendo o binômio educar e cuidar como indissociáveis. Souza e Perez (2017, p. 290) afirmam que:

Um novo sentido para o atendimento às crianças de 0 a 6 anos passou a ser construído a partir de um ordenamento legal atualizado, o que significou a busca pela superação de posições antagônicas e fragmentadas, fossem assistencialistas ou pautadas em uma perspectiva preparatória. A luta pela substituição de um modelo assistencialista e/ou compensatório de atendimento à criança não pode ser considerada como superada.

A questão do direito à educação, da obrigatoriedade e da gratuidade do ensino público ganharam centralidade na discussão anteriormente apresentada. A retomada histórica realizada, ainda que breve, permitiu identificar pontos de correspondência

entre o ocorrido outrora e o cenário educacional atual. Essas interseções parecem denotar aspectos ainda não superados na educação brasileira, em especial na EI. Abordado no início dessa seção, o argumento que a EI é uma conquista social e de cidadania, forjada nos movimentos sociais e nas lutas em prol da emancipação da mulher, interrogamos: qual é a noção de direito à EI evidenciada na parcialização do atendimento no município estudado?

Cury (2007, p. 565) conceitua direito como um conjunto de normas em uma dada ordem jurídica, para que todos possam tomar conhecimento, a forma escrita privilegiada é a constituição e serve para: “Declarar direitos é um recurso político-pedagógico que expressa um modo de conceder as relações sociais dentro de um país [...] a fim de lembrar ou relembrar quem esqueceu de tomar ciência dos direitos”. Para o autor o direito à educação significa:

É um produto dos processos sociais levados adiante pelos segmentos de trabalhadores que viram nele um meio de participação na vida econômica, social e política. Seja por razões políticas, seja por razões ligadas ao indivíduo, a educação era vista como um canal de acesso aos bens sociais e à luta política e como tal um caminho também de emancipação do indivíduo frente à ignorância. Mas também setores liberais e democráticos não se ausentaram de propor esse direito como caminho de mobilidade social e de integração na ordem social. (CURY, 2007, p. 569).

No Brasil, o itinerário entre o previsto no ordenamento jurídico e o que acontece de fato em nível educacional apresenta um caminho recheado de contradições. De acordo com a Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013), a jornada em turno parcial corresponde ao mínimo de 4 horas e de turno integral 7 horas. A LDB nº 9394/96 no artigo 4º, inciso II garante que a EI será gratuita até os cinco anos de idade. (BRASIL, 1996). Enfatizamos que o município apresenta a parcialização do tempo de permanência como direito à EI, e isso reflete de forma indireta na questão da gratuidade prevista legalmente.

Quando ancoramos o direito à EI nas conquistas da mulher e quando a oferta da pré-escola e da creche se dá em turno parcial, a família tem atendida sua demanda pela metade. Convém destacar que o atendimento parcializado, caracterizado pela permanência de um turno na escola é considerada uma forma de precarização atendimento ao direito educacional (CAMPOS, 2016; NUNES; SANTOS; BARROS, 2017; SILVA; FLORES, 2019; SOUZA; PÉREZ, 2017). A questão do atendimento em turno integral é vista como um dos requisitos à qualidade da EI consubstanciada no

documento *Educação Infantil: subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação* (BRASIL, INEP, 2012).

É significativo o fato de que no Brasil quando se estabelece, legalmente, princípios ao exercício do direito à educação, como é o caso da obrigatoriedade e da gratuidade, essas sejam garantidas de forma parcial. Flach (2011) destaca o caso da CF de 1937, que de forma indireta, garantia à escola a possibilidade de cobrar taxas àqueles que apresentassem maiores posses, o que a autora designou como gratuidade parcial.

No caso do município investigado, o poder público municipal tem como princípio que a etapa obrigatória é sinônimo de atendimento às crianças em turno parcial. Nesse sentido, conseguem dobrar o número de vagas, pois formam mais turmas no período da manhã e da tarde. Posto que, a realidade do mercado de trabalho brasileiro exige turnos integrais de seus funcionários, até mesmo àqueles que tradicionalmente podem desenvolver suas atividades laborais em meio turno, como é o caso do magistério, que há muito, se divide em várias escolas onde atendem, mormente, manhã, tarde e noite. A parcialização do atendimento não atende às reais necessidades das famílias que se obrigam a realizar a complementação de pagamento de turno inverso ao qual lograram o direito. Desse modo, podemos afirmar que a obrigatoriedade da pré-escola não possibilitou a gratuidade para todos.

De acordo com a concepção demonstrada pelo poder público municipal, a etapa obrigatória todos terão direito garantido em turno parcial, tanto na rede conveniada ou privada. Nesse caso, as famílias deverão providenciar algum tipo de cuidado e/ou educação para os filhos na faixa etária dos quatro e cinco anos no turno inverso. Na rede conveniada não há a possibilidade de continuidade da criança na escola no período oposto, então os familiares deverão recorrer a outra escola ou outro meio formal ou informal de atendimento. A criança que foi contemplada na rede privada, as próprias escolas oferecem o turno inverso mediante pagamento com preço diferenciado, o que estamos chamando de rede de negócios explicado no capítulo 5.

O caso da creche é um pouco diferente, pois as crianças contempladas com vagas na rede conveniada lograrão seu direito em turno integral. Mas, quando as vagas se esgotam ou há a necessidade de mudança de escola, as crianças são encaminhadas para a rede privada com o atendimento garantido em turno parcial, ou seja, da mesma maneira as famílias devem providenciar, mediante pagamento ou

não, alguma forma alternativa complementar que resolva o problema de com quem e onde as crianças poderão ficar.

O Brasil é um país endividado com a educação (CURY, 2007) e, infelizmente, continuará com uma dívida histórica, pois vemos de forma recorrente assistir as mesmas histórias: direitos não atendidos na sua totalidade, utilização de mecanismos que visam o atendimento do previsto legalmente, mas de fato as práticas empregadas possibilitam o cumprimento pela metade. Dessa forma, em certa medida a EI continua constituindo-se como privilégio para aqueles que podem pagar. Observamos que ora a constituição admitia a obrigatoriedade, ora a gratuidade, ora ambas, mas sem recursos orçamentários. A EC nº 59/2009 aumentou o tempo de escolarização obrigatória, mas sem previsão de aumento de recursos aos municípios, velhos dilemas que se repetem. Flach (2011, p. 300-301), adverte que:

O ingresso das crianças mais cedo no ensino obrigatório atende a uma política de equidade social, principalmente num país onde esse segmento da educação foi marcado historicamente pelo descompromisso governamental, que sempre atendeu aos interesses das classes dominantes. Contudo, essa opção precisa ser avaliada com cuidado para que a sua implementação não incorra em uma 'inclusão excludente', segundo a qual um maior número de crianças estará dentro da escola, sem que esta esteja pedagógica, financeira e estruturalmente preparada para receber e atender tais alunos em suas necessidades educacionais.

Velhos dilemas que não foram superados se tornam visíveis no contexto brasileiro, toda vez que uma nova política é implementada, isso ocorre em virtude da falta de correspondência entre aquilo que é previsto em lei e a prática dos sistemas escolares. (CURY, 2007; FLACH, 2011). Para Flach (2011, p. 291), essa ineficácia só será vencida quando se efetivar um conjunto de ações advindas do contexto extra e intraescolar, de ações governamentais e sociais porque “[...] a legislação só será eficaz se as pessoas envolvidas no processo estiverem realmente comprometidas com a sua aplicação”.

Cury (2007) destaca o papel da gratuidade do ensino na ordem de tornar o direito à educação acessível a todos, pois assim desprivilegia a entrada na escola. Para o autor os princípios da obrigatoriedade e da gratuidade são fundamentais para que de fato ocorra o acesso à educação para todos. Contudo, a obrigatoriedade da pré-escola impulsionou a parcialização de seu atendimento. No afã de solucionar a falta de vagas para a pré-escola e conferir o atendimento ao mínimo previsto para creche, o município buscou na parcialização uma solução para equacionar a falta de

vagas. Essa parcialização do atendimento da creche e da pré-escola, podemos afirmar que gerou também uma gratuidade parcial. O direito à educação é um conceito mais amplo que não se limita à obrigatoriedade ou à gratuidade. Contudo,

a obrigatoriedade é utilizada como sinônimo puro e simples de universalização da oferta, o que, na verdade, não possui esta similaridade, além de carregar com ela outros significados. Essa associação linear leva à concepção de uma relação entre a obrigatoriedade e a universalização ou democratização da educação. Porém, essa exigência pode não se tornar universalização do acesso à educação com qualidade e equidade de oferta. (FERNANDES, 2016, p. 58).

Observamos que a educação da criança pequena sempre foi secundarizada nas legislações. Como ocorreu na época dos Manifesto dos Pioneiros, que a EI mencionada era aquela da pré-escola, o último aumento da obrigatoriedade escolar no Brasil, deixou de fora as crianças de zero a três anos. Continuamos repetindo modelos, perpetuando processos de exclusão e insucessos escolares nos quais parece haver uma desconsideração do papel da escola na educação das crianças pequenas na construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Neste capítulo foi focalizado a produção das políticas municipais e sua gestão no conteúdo da municipalidade. No próximo capítulo, as lentes foram ajustadas e enfocadas às redes conveniada e privada que permitiu uma caracterização a partir das políticas e das práticas desenvolvidas nas EEs na visão de gestores da Secretaria Municipal, das entidades mantenedoras que possuem termo firmado com o município, diretores e professores, desvelando as fronteiras entre o público e o privado no SME de Caxias do Sul.

5 EDUCAÇÃO INFANTIL EM CAXIAS DO SUL: RELAÇÕES ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

“A minha pergunta é: o que Caxias está fazendo com a infância?”
Clarice

No capítulo anterior analisamos o tratamento dispensado às escolas que pertencem à rede conveniada. Evidenciamos as formações realizadas pela equipe de assessoria pedagógica da SMED e a confusão trazida pelo fato de designar as escolas da rede conveniada de *aspúblicas/asnossas*. Para Flach (2011), o direito à educação obrigatória está circunscrito em territórios atravessados por interesses sociais, econômicos e culturais repletos de contradições, por isso: “Defender o direito à educação nesses espaços é necessidade permanente enquanto perdurar a injustiça e a desigualdade entre seres humanos divididos em classes”. (FLACH, 2011, p. 301).

A CF (BRASIL, 1988) em seu artigo 206, inciso I, prevê a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. Ainda que o acesso às crianças da pré-escola, como etapa obrigatória, seja ofertada para todos, às da creche seguem com critérios pautados na questão da vulnerabilidade social. Outrossim, há diferenças na maneira pela qual as crianças vivenciam seu direito à educação, na rede conveniada e na privada. Essas diferenças na oferta da vaga estão estreitamente ligadas ao fato de que na rede conveniada há o acompanhamento da assessoria pedagógica da SMED especializada em EI, portanto, mais regulação, o que não ocorre da mesma forma na rede privada.

Este capítulo tem por finalidade caracterizar o atendimento na creche e na pré-escola das redes conveniada e privada e analisar as implicações das redefinições entre o público e o privado que, desde a nossa perspectiva, limitam o direito à EI. Neste capítulo, primeiramente, optamos por organizá-lo de forma a privilegiar a apresentação e discussão dos dados para posteriormente analisá-los sob a ótica de teorias que permitiram conceituar a realidade apresentada. Essa opção de apresentação e análise de dados se justifica pela intencionalidade em não romper com a organicidade dos relatos das entrevistas proposta pela pesquisadora, buscando facilitar ao leitor o entendimento da dinâmica das realidades vivenciadas na rede conveniada e na privada. Portanto, essa caracterização das redes conveniada e

privada foi revelada em bloco, de maneira a possibilitar uma visão global e depois, enfocadas as escolas de uma e outra permitindo um olhar mais afinado.

Os dados deste capítulo foram produzidos a partir das entrevistas realizadas com setor específico da SMED, com as mantenedoras das escolas conveniadas, com diretora, coordenadoras pedagógicas e professores das instituições pesquisadas. A análise documental propiciou um desvelamento da EI do município e, ainda, o uso de reportagens do jornal *O Pioneiro* compuseram a empiria.

5.1 A Rede Conveniada – *aspúblicas/asnossas*

Nesta seção, apresentaremos a continuidade da análise desenvolvida no capítulo anterior, só que agora a partir de olhares de dentro das instituições, ou seja, das mantenedoras, coordenador pedagógico e professores de uma escola da rede conveniada, objetivamos dessa forma, ajustar as lentes para aproximar ainda mais como o objeto dessa pesquisa.

Optamos por manter a nomenclatura rede conveniada, uma vez que um dos documentos analisados nessa tese foi a *Radiografia da Educação infantil* (RIO GRANDE DO SUL, 2017) que ao apresentar as horas de permanência das crianças nessas instituições, utiliza essa terminologia. Mas, ressaltamos que a partir da Lei Municipal nº 8.059 (CAXIAS DO SUL, 2015) o nome utilizado para designar o instrumento firmado entre o poder público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de parceria entre as partes para fomento e execução de atividade relativa às áreas previstas no artigo 11 do referido documento, chama-se Contrato de Gestão. Dessa maneira, as entrevistadas quando querem imprimir uma designação mais técnica a essas escolas, trocam a expressão *aspúblicas/asnossas* pelos termos: contrato de gestão, termo firmado com o município, gestão compartilhada e rede conveniada. Há ainda autores que se referem às escolas da rede conveniada, como rede indireta (CASAGRANDE; BORGHI, 2015).

A regulação prevista pela Lei Municipal nº 8.059 (CAXIAS DO SUL, 2015) foi necessária em decorrência do Marco Regulatório (BRASIL, 2014). Uma das entrevistadas ao ser indagada a respeito do acompanhamento realizado pela equipe

¹ Nessa Lei o poder executivo qualificou como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os requisitos previstos nesta Lei. (CAXIAS DO SUL, 2015).

de assessoria pedagógica da SMED explica que uma das atribuições que o termo firmado propiciou foi a ampliação da responsabilidade de atuação da SMED.

“Fiscalizamos as com gestão compartilhada. São 45 escolas, são três entidades mantenedoras com 15 escolas cada. Mas a assessoria é feita por regiões, núcleos de entidades diferentes. Então não tem uma assessora que pegou uma entidade só, né. A gente faz essa fiscalização pra otimizar o trabalho. O termo firmado serviu para a qualificação das escolas”. (ANA MARIA, 13/10/2018).

Como relatou a entrevistada, a EI da rede conveniada em Caxias do Sul, atualmente, é explorada por três entidades filantrópicas. Desde o Marco Regulatório (BRASIL, 2014) havia a necessidade de adequação das mantenedoras das escolas da rede conveniada aos novos critérios estabelecidos por essa Lei. Diante disso, ficaram três entidades mantenedoras que conseguiram atender às exigências, a saber: Associação de Educação Integral EduCaxias, Centro Filantrópico de Assistência Social Charles Leonard Simon Lundgren e Associação Educacional Jardelino Ramos².

“A prefeitura teve que se adequar em 2016, já devia ter feito a adequação e aí com a mudança de governo essa era uma das questões que devia iniciar com essa mudança. Não se podia mais protelar esse tipo de situação. Então foi feito um termo de referência e foi escrito ali o que cada instituição teria que cumprir, então a assessoria passou a ter mais uma função de fiscalização, antes a gente fazia um assessoramento pedagógico e agora, além disso, também a fiscalização dessas escolas, pra ver se as entidades estavam cumprindo com este termo”. (ANA MARIA, 13/10/2018).

A distribuição das 45 escolas para as atuais três mantenedoras, ocorreu em 2018 que, até o ano anterior, contatava com cinco entidades que tinham convênio com a prefeitura. Dessa maneira, de maneira equânime, as 45 escolas foram distribuídas em 15 para cada entidade. O critério usado foi o zoneamento e possíveis preferências das entidades por alguma escola. Pelo relato das entrevistadas, essa distribuição transcorreu de forma ordenada e tranquila, sem grandes disputas.

“Foi aberto um processo licitatório, então várias daquelas entidades não tiveram interesse, e teve uma entidade que concorreu e passou, mas ela tinha por princípio ter somente uma escola. Então como havia esse critério

² A partir de então serão chamadas na nomenclatura corrente no município, respectivamente: EduCaxias, Simon Lundgren e Jardelino Ramos.

da prefeitura que teria que ser um número igual pra todas as entidades, eles declinaram, nós tivemos que distribuir todas as escolas daquela entidade entre nós. Houve um entendimento, quando as três entidades se reuniram. A própria prefeitura estabeleceu por grupos. A prefeitura distribuiu entre cada grupo escolas de pequeno, médio e grande porte pra ficar bem equilibrado entre as três entidades. Aí nós tivemos esse entendimento de qual grupo nós ficaríamos, e houve uma forma bem conciliatória entre as três entidades. Foi uma conversa muito tranquila e nós fomos distribuindo as que seriam da quarta entidade entre nós três, então ficou bem equilibrado". (SILVIA, 26/03/2019).

No entanto, essa presumida tranquilidade na distribuição das escolas às entidades ganhadoras da licitação não teve seu homólogo para os professores que atuavam junto às instituições. O fato é que no final de 2017 todos os professores e coordenadores pedagógicos dessas escolas tiveram que ser demitidos para posteriormente serem admitidos na lógica do novo contrato de gestão. Essa nova lógica impingiu uma importante redução salarial, e a instabilidade da eminência das demissões levaram a categoria a entrar em greve no final do referido ano.

De acordo com o jornal *O Pioneiro* a Secretária de Educação Marina Matiello informou à época que, devido a Lei nº 13.019 (BRASIL, 2014), deveria ocorrer um ajuste salarial para corrigir distorções, os professores da rede conveniada recebiam R\$ 2.298,80, enquanto que os da rede privada R\$ 1.373,64, ambos por 44 horas de trabalho semanais. (PROFESSORAS...2017).

Ainda conforme o jornal *O Pioneiro*, os professores da rede conveniada ficaram paralisados em torno de oito dias. A prefeitura falava em redução de 40% no salário, a categoria conseguiu que esse percentual fosse menor. A procuradora-geral adjunta do município à época alegava que, apesar da prefeitura repassar um valor mensal às escolas, os contratos de trabalho advêm de uma relação privada de trabalho, pois Caxias do Sul não tem cargo de EI e seria imoral o poder público pagar quase o dobro do praticado no mercado. (SEM ACORDO..., 2017).

Após os dias de paralisação os professores voltaram às aulas, sabedores que teriam uma redução salarial de aproximadamente R\$ 400,00 para o ano subsequente. Uma das entrevistadas falou a respeito do salário das professoras que no seu entender não é mal remunerado, mas percebe a falta de comprometimento cada vez maior das profissionais.

"É R\$ 1.800,00 pra oito horas e se tu não falta, não coloca atestado, tem o que a gente chama prêmio de assiduidade que é de R\$ 204,00 e mais R\$

530,00 de vale alimentação. Então, isso limpo se tu for dar uma somada vai dar R\$2.500,00, R\$ 2.300,00. Então não é um salário ruim, se tu for pensar, mas as pessoas estão se descomprometendo cada vez mais". (TATIANA, 26/03/2019).

O salário pago em 2019, considerado relativamente bom por essa gestora, sequer atinge o piso salarial nacional para o magistério, que para esse mesmo ano é de R\$ 2.557, 74. Com isso, o poder público ao alegar uma possível questão ética na aplicação de recursos públicos em relação às diferenças salariais entre a rede conveniada e a privada, parece-nos que aplica dois pesos e duas medidas. Na visão esboçada pelo município a boa aplicação de recursos públicos deveria estar atrelada a uma diminuição salarial aos professores da rede conveniada para corrigir supostas distorções que como vimos, a remuneração paga está aquém do piso nacional. A gestão municipal refere-se às escolas conveniadas como públicas, mas, quando busca justificar uma possível redução salarial a seus professores, atualiza a real condição administrativa, trata-se de uma instituição privada, portanto, em sua visão, devendo ficar sujeita às determinações do mercado.

Dessa feita, uma outra visão que privilegiasse uma boa aplicação de recursos públicos poderia significar a criação de cargos de professor de EI com acesso a partir de concurso e a criação de EMEIs, por exemplo. Essa celeuma em relação à redução dos salários e às demissões trouxeram consequências para o trabalho pedagógico realizado nas escolas, explicado nas próximas seções, pois a rotatividade dos professores foi logo identificada pelos supervisores das mantenedoras e coordenadores das instituições.

Apresentaremos uma caracterização das mantenedoras com informações advindas dos *sites* e das entrevistas realizadas. Destacamos que a entidade EduCaxias impôs admoestação à pesquisadora desde o primeiro contato via telefone para a realização da entrevista. Apesar da entrega de todas as credenciais da pesquisadora e dos objetivos da pesquisa, assim como o envio do roteiro da entrevista para análise da entidade, a resposta foi negativa, pois consideraram as questões muito aprofundadas. Dessa forma, as informações aqui contidas sobre essa entidade limitam-se aquelas que se encontram no *site* e nas respostas enviadas da entrevista via e-mail, pois essa foi a única possibilidade de diálogo aceito.

5.1.1 As Mantenedoras

Uma característica das mantenedoras que conseguiram lograr êxito na licitação para os contratos de gestão, ficando com a função de gerir as 45 EEIs é o fato de que as três possuem um viés religioso. A EduCaxias teve seu primórdio a partir de uma iniciativa da Igreja Católica; o Simon Lundgren foi criado pela Igreja Assembleia de Deus e a Jardelino Ramos pelo Centro Espírita de mesmo nome. Porém, as entidades referem total independência das entidades religiosas, não se caracterizando como instituições confessionais. Consideramos importante mostrar no Quadro 4 as 45 EEIs e suas respectivas mantenedoras, divisão que foi realizada no final de 2017 e, posteriormente, discorreremos a respeito de cada entidade.

Quadro 4 - Escolas de educação infantil e suas mantenedoras

Mantenedora	Escolas Mantidas	
EduCaxias	1	EEI Ana Aurora do Amaral Lisboa – Unidade 2
	2	EEI Anilde Maggi
	3	EEI Aprendendo a Viver
	4	EEI Aracy Maria Casagrande Sehbe
	5	EEI Bom Pastor
	6	EEI Carinha de Anjo
	7	EEI Doutor Renan Falcão de Azevedo
	8	EEI Leon
	9	EEI Nosso Amiguinho
	10	EEI Perci dos Santos
	11	EEI Professora Guilhermina Poloni Costa
	12	EEI São Francisco de Assis
	13	EEI Ti Gema
	14	EEI Vovó Phelomena
	15	EEI Wanda Rossatto
Associação Educacional Jardelino Ramos	16	EEI Carolina Sutil Oliveira
	17	EEI Casa da Criança
	18	EEI Dolaines Stedile Angeli
	19	EEI Geny Adélia Dalle Molle
	20	EEI Mamãe Ivone
	21	EEI Maria Angélica
	22	EEI Marquinhos
	23	EEI Nossa Senhora de Fátima
	24	EEI Paulina Soldatelli Moretto
	25	EEI Pica-Pau Amarelo
	26	EEI Planalto
	27	EEI Raio de Sol
	28	EEI Tio Danilo
	29	EEI Vovó Antônia
	30	EEI Vovó Lu

Centro Filantrópico de Assistência Social Charles Leonard Simon Lundgren	31	EEl Alaíde Monteiro
	32	EEl Ana Aurora do Amaral Lisboa – Unidade 1
	33	EEl Antonieta Pistorello
	34	EEl Aurora Milesi Rizzi
	35	EEl Consolação
	36	EEl Crescer e Aprender – Casa 1
	37	EEl Crescer e Aprender - Casa 2
	38	EEl Professora Maria do Carmo Ioppi
	39	EEl Frei Ambrósio
	40	EEl Nivaldo Kercher
	41	EEl Planalto Rio Branco
	42	EEl Santa Rita de Cássia
	43	EEl Santos Dumont
	44	EEl Vovó Maria
	45	EEl Walmor Wicteki

Fonte: Elaborada pela autora.

De acordo com as entrevistadas além da distribuição equânime das escolas às entidades mantenedoras, a questão do tamanho delas também foi um quesito importante. Todas as entidades receberam em seu rol de escolas a mesma proporcionalidade em relação ao tamanho da instituição, ou seja pequeno, médio e grande porte³. O trabalho das assessoras pedagógicas da SMED também foi direcionado de maneira que atendesse as escolas das três entidades em igualdade em relação à quantidade e tamanho das instituições. Apresentaremos uma caracterização de cada uma das mantenedoras, assim como a estrutura organizacional exigida para o seu funcionamento.

A Associação Educacional Jardelino Ramos não possui *site* próprio, portanto as informações aqui desenvolvidas foram colhidas a partir dos depoimentos das participantes da pesquisa. Essa instituição foi criada no ano de 2017 pelo centro espírita de mesmo nome para conseguir concorrer a licitação em virtude de uma exigência legal que previa a nomenclatura de associação. Porém, o Jardelino Ramos na figura jurídica do centro espírita mantinha escolas conveniadas com o município desde o ano de 2005. Anteriormente, outro centro espírita chamado Alunos do Bem exercia essa função. Uma das partícipes da pesquisa explica a relação do centro espírita com as escolas, e a preferência por continuar administrando a Casa da Criança, uma das instituições conveniadas que está localizada no complexo do centro espírita.

³ De acordo com o artigo 31 da Resolução nº. 37, escola de pequeno porte tem até 50 crianças, de médio porte de 51 a 100 crianças e grande porte a partir de 101 crianças. (CME, 2017).

“O centro espírita ele sempre foi centro espírita, e aí com o tempo foram convidando eles pra fazer projetos com as crianças maiores. A gente tem o centro educativo também [projeto de contraturno]. O centro espírita é o prédio do meio, o centro educativo, o prédio a tua esquerda e a escolinha fica ao fundo do primeiro prédio, então, são três: a escola Casa da Criança fica dentro do complexo que a gente diz, dentro do Jardelino, por isso que eu digo que é a menina dos olhos de ouro do presidente. Ele diz: ‘como que eu vou deixar uma outra instituição vir administrar uma coisa aqui dentro’. Então, por isso que quando saiu o quadro da divisão das escolas, ele disse eu quero essas 15, até pra manter a qualidade da Casa da Criança. Eles [o centro espírita] ajudam muito a Casa da Criança porque todos os trabalhadores que são voluntários do centro espírita, eles também ajudam a escolinha, ajudam o centro educativo. Pra nós é gratificante, as doações lá são bem boas e o pessoal se empenha bastante pra ajudar. A gente ganha várias coisas pras outras 14 escolas também, por causa do Jardelino, em prol das crianças, fazem os projetos homens na cozinha, aqueles projetos do CDL”. (TATIANA, 26/03/2019).

A entrevistada continua explicando que há uma espécie de hierarquia, a presidência do centro espírita estaria acima a da associação. Com a regulamentação proporcionada pelo Marco Regulatório (BRASIL, 2014), as presidências são diferentes, a da associação e do centro espírita, porém, a entrevistada faz questão de ressaltar que ambas não recebem salário, tratar-se-ia de um trabalho voluntário fomentado pelos preceitos da caridade, característico da religiosidade declarada. Ressalta, ainda que, não há menção religiosa nas EEIs, nem mesmo na Casa da Criança que está junto ao centro espírita. Ainda nas palavras da entrevistada, o máximo que ocorre é entre as professoras, funcionários e supervisores da mantenedora, em tom de jocosidade, a possibilidade de aliviar suas sobrecargas diárias em um dos atendimentos prestados no centro espírita.

O Centro Filantrópico de Assistência Social Charles Leonard Simon Lundgren foi fundado em 30 de abril de 2000 pelo presbítero da igreja Assembleia de Deus. O nome da instituição é em homenagem a um missionário sueco de mesmo nome que veio para o Brasil na década de 1920. De acordo com o *site* oficial, a instituição atua nas áreas espiritual, educacional e social oferecendo à comunidade em situação de vulnerabilidade social cestas básicas, pagamento de despesas com medicamentos, doação de roupas e calçados, administra de escolas comunitárias de EI e ainda cursos e palestras gratuitos. Desde 2002 administra escolas de EI conveniadas com a prefeitura.

“Essa entidade nós chamamos que ela é o braço social da igreja evangélica Assembleia de Deus em Caxias. Ela existe desde 2000, sempre existiu dentro da igreja evangélica Assembleia de Deus esse atendimento ao público, aos mais vulneráveis com mais dificuldades financeiras. Então em 2000 foi criado Centro Filantrópico pra poder dar um aporte a essas pessoas com dificuldades financeiras, e de que forma, através de uma cesta básica, da doação de roupas, enfim, a parte bem social. Mas em 2002 a entidade foi convidada a assumir um trabalho junto à prefeitura municipal na administração de EI. Era um outro momento, outra modalidade, era convênio que se estabelecia entre a prefeitura e as entidades. Então em 2002, se iniciou com uma escola, aí veio mais, mais duas. Não atendia crianças antes de 2002, ela era voltada para a assistência social. Então a partir de 2002, a nossa entidade continua fazendo através da igreja, a parte social, mas nós enquanto entidade, fomos nos aproximando da área da educação. Então, hoje a própria igreja dá conta da parte social, das cestas básicas e tudo mais, mas hoje a entidade está muito mais voltada para a área da educação”. (SILVIA, 23/03/2019).

Em relação à estrutura organizacional da entidade é composta de um presidente, um vice-presidente, um secretário e um tesoureiro e ainda um conselho de administração constituído por três membros da SMED. Essa diretoria necessita se reunir no mínimo três vezes por ano⁴. Na sede da mantenedora trabalham uma supervisora administrativa, uma assessora financeira, uma auxiliar financeira e uma psicóloga que dão suporte ao trabalho desenvolvido nas escolas⁵. No caso de uma possível orientação religiosa nas escolas, a entrevistada enfatiza que não há vínculos, apenas contam com algum aporte logístico que a igreja possa vir a auxiliar.

“Na verdade, a entidade tem seu CNPJ, tem seu trabalho, nós estamos aqui, digamos que o centro filantrópico surgiu como pessoa jurídica por iniciativa da igreja, mas nós não nos envolvemos com a parte religiosa. Então a igreja continua desenvolvendo suas atividades religiosas dentro de seus endereços e nós fazemos a parte de administração escolar. A gente tem nosso trabalho de segunda a sexta-feira, chegou sexta-feira cada uma toma o seu rumo, vai curtir sua família. Então a igreja, hoje, ela nos dá um suporte, como é uma entidade filantrópica, se precisar de algum suporte financeiro a igreja nos ajuda, se precisar de um voluntário. Então muitas vezes a gente utiliza muito a Kombi pra entrega de materiais, levar e buscar, enfim, a gente acaba recorrendo a voluntários que são da igreja, eles acabam nos dando esse suporte, mas o nosso trabalho está independente da igreja”. (SILVIA, 23/03/2019).

⁴ Essa estrutura organizacional é dada pela Lei Municipal nº 8.059, sendo obrigatória para todas as três entidades. (CAXIAS DO SUL, 2015).

⁵ Esses cargos são exigências estabelecidas pelo contrato de gestão firmado entre as entidades e a prefeitura, portanto as três mantenedoras devem ter seu quadro funcional definido dessa forma.

Ambas as pessoas entrevistadas dizem desconhecer qual é o valor repassado da prefeitura à mantenedora referente ao financiamento das despesas das escolas. Uma delas fez alusão à metáfora do cobertor curto, por isso fazem um controle financeiro rigoroso e as duas entrevistadas exaltam o papel das doações voluntárias ou de algum auxílio direta ou indiretamente realizada pelos integrantes da parte religiosa das mantenedoras e que, com isso, conseguiriam equacionar possíveis lacunas materiais.

“A gente não sabe os valores, a gente recebe um valor X e é pra manter funcionário, manutenção. No cálculo geral deles pode ser por criança, mas a gente recebe uma verba fechada. A gente tem uma planilha de custos, não pode passar daquilo ali, tem que prestar conta todo mês. A gente compra aqui mesmo, é material de higiene, material de limpeza e material pedagógico só, a gente recebe essa verba também, e dentro dessa verba tu não pode ultrapassar. Tem um limite por escola, pra tu gastar dentro do mês, porque aí tu tens manutenção e a criança quebra vaso, sobe e puxa a descarga, quebra a descarga, quebra o cano, entope o vaso porque joga brinquedo lá dentro. Então a gente tem verba por setor e não pode passar aquilo ali, ultrapassou quem paga é a entidade. A gente tem que fazer dar, e a gente tem que ter um controle porque a gente paga telefone, luz, gás, material pedagógico, material de limpeza, manutenção. Eu, enquanto administrativo, montei planilhas de custos. Então, quando elas estão pedindo muito eu falo: ‘quanto que tá a verba da escola tal, dá pra comprar ainda dentro do mês?’ Se não dá, a gente espera pra comprar no próximo mês. Bem firme essa parte, elas são orientadas que a gente vai até onde dá e dali pra frente elas tem que esperar”. (TATIANA, 26/03/2019).

Em relação à alimentação fornecida nas escolas conveniadas que compreende: café da manhã, almoço, lanche da tarde e pré-janta, o cardápio vem pronto da SMED feito por nutricionista. As escolas recebem um rancho mensal com os produtos alimentícios não perecíveis necessários. Os perecíveis como carne, frutas e legumes a periodicidade de entrega é semanal. Vários depoimentos de entrevistadas destacam que, em Caxias do Sul, a alimentação da rede conveniada é muito bem elaborada e em quantidade suficiente. Ao que parece em relação à manutenção da infraestrutura seria o item que as escolas apresentam maior dificuldade em atender os pequenos consertos que ocasionalmente surgem. Por isso, contam com as doações dos benfeitores das entidades religiosas e também há nas escolas a chamada contribuição espontânea realizada pelos pais.

“Nas escolas também sempre é pedido contribuição dentro do que os pais podem. A SMED sempre pede pra não pedir muito, porque é gratuito e tudo mais. Mas os pais criaram esse hábito de doar alguma coisa, aliás só alimento que não pode. Por exemplo, agora as gurias estão fazendo rifa de Páscoa, então tu quer ir lá e doar uma cesta, ou complemento pra cesta, elas fazem uma rifinha só pra aquela coisa do dia a dia, porque a gente tem que comprar material pedagógico, material de limpeza é tudo por aqui. Mas, daí tem aquele dia que tu quer fazer alguma coisa diferente, até tu me pedir demora 10 dias pra eu conseguir. Então, se tu tiver uma caixinha tu consegue. Se aí quebrou um parafuso até eu pedir pra fulano, vai demorar 10 dias então as escolas pegam desse valor. A gente tem uma prestação de contas desse valor com os pais, eles vão lá todo mês e a gente apresenta o que entrou e o que saiu, pra ficar certo não ficar aquela dúvida: tu deste e não sabes pra onde foi”. (TATIANA, 26/03/2019).

Esse detalhamento não foi possível apreender nas respostas enviadas por e-mail pela EduCaxias que se limitou em seu retorno a pequenas frases bem objetivas, portanto, a maioria das informações contidas sobre essa mantenedora foi colhida no *site*. A EduCaxias é uma organização que também não possui *site* oficial, foi criada em 2017 para atender as exigências da nova legislação. Ao realizarmos a busca pelo nome na internet há o direcionamento à página da Associação de Educação Integral Educaritá. Portanto, de acordo com a entrevista respondida via e-mail, a EduCaxias é um braço social da Educaritá.

Na página dessa última entidade citada, encontramos um histórico que remete ao ano de 1968, data de sua fundação com o nome de Caritás Paroquial São José coordenada por um padre da paróquia. Durante a década de 1970 houve a fundação de creches, sendo o público-alvo os mais vulneráveis. Ainda, em 1980, para adequar-se à legislação da época, a Mitra Diocesana sai de cena para que houvesse a possibilidade de viabilizar o recebimento de recursos públicos às escolas infantis, tornando-se uma entidade leiga, passando a denominar-se Caritas São José. Em 2007, criam a marca Educaritá com uma proposta mais profissional de gestão, passando a fazer convênios com a SMED. Em 2018, a EduCaxias assume os contratos de gestão com o município.

Assim como o centro espírita Jardelino Ramos, a Educaritá possui escolas e projetos, além das EEs conveniadas. Porém, entre as três instituições mantenedoras é a única que refere ter um foco filosófico estabelecido, a chamada Pedagogia do

Amor⁶ para o atendimento das crianças. O supervisor da EduCaxias reitera que a entidade não possui nenhum vínculo com a Igreja Católica, sendo uma instituição eminentemente leiga.

Apresentaremos, a seguir, a descrição de uma EEI cuja mantenedora é a Jardelino Ramos. O critério para a escolha da escola foi a indicação realizada pela supervisora da mantenedora, que na sua visão essa EEI realiza um trabalho pedagógico e de gestão de muita qualidade educativa. O nome da escola foi trocado para que não ocorra eventuais identificações.

5.1.2 Centro Educacional Cecília Meireles

Para cercar o objeto de pesquisa em torno das repercussões da obrigatoriedade da pré-escola no direito à EI a aproximação com as escolas que são as instituições nas quais essa política se materializa se fez necessária. A indicação do Centro Educacional Cecília Meireles partiu da mantenedora que ao ser questionada em relação às diferenças entre o trabalho pedagógico realizado pelas diversas escolas fala que:

“Eu te levaria no Centro Educacional Cecília Meireles. Eu te levaria na maior, pra tu ter uma noção de espaço, num montante de 200 crianças, num espaço com 25 funcionários pra ti ver como o pedagógico consegue trabalhar. Quando a gente recebeu essa escola eu disse: ‘Meu Deus que horror! Que escola que a gente pegou, que escola feia, suja, tem problema no telhado, meu Deus aonde fomos cair’. Daí a psicóloga que já conhecia a escola disse: ‘Não, espera, quando tiver criança tem vida’. Daí, tinha que ir lá contar o patrimônio e nunca vi escola mais suja. Só que quando realmente a escola voltou a funcionar, ela tinha uma vida, o colorido, as crianças lá dentro”. (TATIANA, 26/03/2019).

A entrevistada enfatizou que, apesar de a escola ser de grande porte, com um número alto de funcionários e, ainda, na divisão realizada em 2017, ter sido remanejada à Jardelino Ramos, pois fazia parte de outra mantenedora, o trabalho pedagógico, nas suas palavras, flui contribuindo ao desenvolvimento infantil. Enquanto que, em outras EEIs embora possam ser consideradas de pequeno porte, com número restrito de funcionários, o que aparentemente tornaria o trabalho mais

⁶ Pedagogia desenvolvida por Pestalozzi no século XIX que preconizava suprir as necessidades básicas das crianças órfãs, de infâncias roubadas por situações adversas e, trabalhar de forma pedagógica a formar cidadãos generosos e fraternos, por intermédio da educação dos sentidos.

integrativo, portanto mais propício ao pedagógico, não percebe a mesma fluidez. A escolha por uma escola dessa mantenedora se deu em virtude de que, entre as três entidades, foi a mais receptiva a uma possível visita, observação e realização de entrevistas.

A visita à escola para a realização das entrevistas foi marcada com antecedência e foi efetivada na semana na qual a coordenação da instituição escolar estabeleceu como possível para o seu cumprimento. A pesquisadora considerou a escola organizada, demonstrando preocupação com segurança e conforto das crianças, contando com nove salas de aula grandes, muitos brinquedos disponíveis, pátio externo arborizado com parquinho, espaço interno para os dias de chuva, cozinha, refeitório, banheiro para adultos, banheiro adaptado às crianças, lavanderia, sala da diretora, almoxarifado. Consideramos significativo o fato de que essa escola foi construída no início dos anos 2000 com a finalidade de portar a etapa da EI, em prédio público e com intencionalidade pedagógica mais clara.

“Por exemplo, o Centro Educacional Cecília Meireles, toda aquela parte da EI que foi organizada lá, foi pensada de um jeito muito carinhoso. Naquela época, aquilo foi organizado de uma forma muito cuidadosa, carinhosa pela secretária de educação [fala o nome]. Eu lembro que, naquela época, a gente conversava bastante sobre que o ideal seria ter o concurso específico para professor. Quando se organizou toda a parte da educação infantil lá, nossa! A gente fez um trabalho! Eu me lembro que aquele lugar, tinha um diferencial, no sentido que ele não partiu da assistência social pra educação, ele já nasceu ali na educação, da escola. Ali, então era uma coisa um pouco diferente e a gente via uma coisa diferente acontecendo ali, justamente pela formação e aí a gente falava que seria o ideal que profes que trabalhassem lá tivessem uma coisa iniciada dentro da perspectiva da educação, mas não havia as prioridades”. (EVA, 22/10/2018).

A entrevistada referia-se de que no final dos anos 1990, o poder público municipal enfrentava a situação da passagem das creches da assistência social à educação, o que compeliu a SMED a realizar uma reorganização em termos de assessoria pedagógica dentro da secretaria. Nessa época, as pessoas que atuavam junto às creches não eram formadas e necessitavam se profissionalizar, pois além da responsabilidade pelo cuidado das crianças, o trabalho pedagógico deveria ser implementado, como nos fala outra entrevistada.

“Encontramos as escolas só assistência, a gente teve que conversar com elas que não eram professoras, eram cuidadoras. E a gente tinha que fazer com elas fazer um trabalho até de autoestima, iam como se fosse para uma faxina, aquela roupa surrada, pantufa. Chegava lá e falava: ‘Tu tá no seu local de trabalho’. Então, a gente fez todo um trabalho com elas de grupo, de trabalho, de valorização. Aí se fez na época também um contrato com o estado junto à escola Cristóvão para ter Magistério, que ofereceu à noite pra que pudessem estudar. Já que elas já estavam atuando e gostavam do trabalho e gostariam de continuar como professoras. A partir dali a contratação foi com magistério”. (ALICE, 24/10/2018).

Outro depoimento demonstra os desafios enfrentados no período de transição da assistência social à educação, exigida pela LDB nº 9394/1996 nas escolas conveniadas que eram geridas até então pela comunidade.

“Era uma secretaria organizada em governo petista, a gente estava saindo daquela parte da assistência social. Era tudo dentro da assistência social, tanto que a gente tinha um grande problema que era a questão de dotação orçamentária. Essa passagem da assistência social pra educação foi uma coisa muito emblemática. Era uma coisa mais pra resolver problemas relacionados à questão do cuidado e a gente tinha intenção e levou um bom tempo pra colocar alguma coisa do educar. Quantas vezes a assessora pedagógica estava lá ajudando a trocar criança porque não tinha funcionárias. As coisas estavam muito precárias de início e levou algum tempo pra se organizar. A gente precisou ter uma consciência de conhecer aquelas pessoas, respeitar aquelas vivências, as pessoas que trabalhavam a maioria não tinham qualificação. A gente se deparava assim de pessoas fazendo as coisas do jeito que achavam que era o correto, fazendo com amor e carinho, mas não era”. (EVA, 22/10/2018).

Consideramos registrar esse momento de transição cujas creches passam à educação, pois pontua a diferença entre uma escola que veio oriunda de uma perspectiva assistencialista e outra que nasce com o objetivo de atender a uma demanda, mas com o olhar focado na educação. Esse foi o caso do Centro Educacional Cecília Meireles que surgiu por uma iniciativa da diretora de uma escola municipal de EF que liderou a divulgação da demanda daquela comunidade por EI junto à SMED. Assim, a EEI foi construída ao lado dessa EMEF, mas possui entrada própria, pátios separados e cercados, de forma a dar independência a ambas instituições. Por essa razão, as entrevistadas remetem a importância da constituição de uma escola ter em sua base de formação, o que deveria ser óbvio, o fundamento da educação, e não o da assistência social, pois parece conferir veio pedagógico que

irrigará todas as ações, trata-se da elaboração de uma concepção educativa que estará no cerne de seus princípios.

Desse modo, recuperando um pouco da história da fundação da escola que teve como marco fundador a perspectiva educacional e não assistencial, cujas entrevistadas referem ser um diferencial, percebemos que esse traço se mantém nas concepções das falas da equipe que trabalha atualmente, mesmo depois de período turbulento da troca de mantenedora, o centro educacional pertencia ao rol de escolas da Educaritá e passou à Jardelino Ramos no final de 2017.

A coordenadora da escola⁷, recém-formada no curso de Pedagogia, que pela descrição de suas atividades se caracteriza pelo misto entre ações de gestão vinculadas à direção com caráter administrativo e de secretaria, e, à supervisão escolar voltada às questões pedagógicas, define sua função assim:

“Eu cuido tanto o administrativo quanto o pedagógico. É tudo comigo. Eu tenho as educadoras volantes, que são três que auxiliam, mas acabam muitas questões tendo que ser comigo. Elas auxiliam questões de porta, telefone e, às vezes, conseguem destrinchar alguma coisa, mas o que é mais, como se dizer, resolver, é tudo comigo, desde alimentação até caixa, ponto, o pedagógico”. (RACHEL, 06/06/2019).

Convém destacar, que a escola não possui uma secretaria escolar, não há funcionários designados para a constituição desse setor. Então, a sala da coordenação onde ela desempenha suas funções, também funciona como secretaria: atendimento ao público, ao telefone, realização de matrículas. Inclusive a coordenadora agrega as atribuições de um secretário escolar nas suas atividades diárias na escola. Por isso, na expressão usada por ela: *tudo comigo*, contém uma dimensão literal.

Assim, a coordenadora desempenha essa função, desde janeiro de 2017. Havia sido professora da rede conveniada, mas em outra escola, assentindo a um convite da SMED para participar da seleção ao cargo de coordenadora. A justificativa para o convite foi de que, a assessoria identificava o grupo de professores dessa escola como desunido e muito difícil de lidar, necessitando alguém de fora para coordenar, o que o perfil da então professora, na visão da SMED, se ajustava. A fala da entrevistada revela que aos poucos conseguiu conquistar o grupo de professores,

⁷ As escolas da rede conveniada não possuem direção, apenas uma coordenadora.

a partir da valorização de seu trabalho e da percepção de afinidades. Assim, potencializou as afinidades para alinhar aos interesses de uma escola de EI. Isso se deu ao longo de 2017, trabalhando nas diferenças e potencialidades individuais, conseguiu organizar o grupo de professores da escola. Porém, com as demissões ocasionadas pelo novo modelo de contrato de gestão, houve novos desafios a serem enfrentados.

“Não era tanta rotatividade em 2017. Eu entrei com o grupo no início do ano, eu tive uma troca porque a professora foi chamada no município de Farroupilha. Ela saiu por causa de um concurso e o restante do grupo todo ficou. Em 2018, pela demanda das demissões, os contratos foram feitos muito rápidos, teve que ser feita as contratações muito rápidas. Então eu percebi que as professoras não vieram tão preparadas. Tinham uma outra visão da realidade. Então ano passado, a gente teve muita rotatividade aqui. Eu tive um grupo bem complicado, então assim, nos três primeiros meses foram trocadas seis funcionárias [refere-se as professoras]. Final do ano foram trocadas mais, então tivemos alta rotatividade. Esse ano eu iniciei com grupo em fevereiro e nós estamos em junho e o grupo tá andando bem, bem tranquilo. Como eu disse, senti com essa troca da gestão compartilhada, sim nós tivemos algumas complicações nesse sentido da rotatividade, mas antes não acontecia e esse ano melhorou. (RACHEL, 06/06/2019).

O fato é que muitas professoras que foram demitidas no final do ano de 2017 não quiseram realizar seleção para o novo contrato, pois além da diminuição do salário, havia uma incoerência em participar de um processo seletivo para um cargo que já exerciam. A dificuldade relatada de alta rotatividade no quadro docente pode impactar o trabalho pedagógico desenvolvido, uma vez que dificulta os laços desejáveis de vínculo entre a professora e as crianças, além de quebrar rotinas previamente estabelecidas na sala de aula. Ainda assim, as novas professoras puderam ser melhor selecionadas para o contrato em 2019, gerando maior estabilidade no quadro funcional. A escola na visão de uma professora que iniciou este ano e que anteriormente havia trabalhado na rede privada em uma instituição com orientação montessoriana é positiva.

“Eu me surpreendi também quando eu entrei, porque tem tudo, tem material, têm brinquedos, todos os tipos de brinquedos. Claro que muito é doação, mas são coisas muito bem cuidadas, se eu pudesse escolher os meus filhos para botar na escola pública [refere-se à conveniada] e particular eu colocaria em pública. Eu vejo uma ótima estrutura, a gente tem tudo o que precisa, claro ainda não tem multimídia, não tem projetor,

mas não é o que a gente utiliza, mas pra uma criança e pra fazer as atividades pra eles, têm tudo”. (ZÉLIA, 06/06/2019).

O funcionamento da escola é de quase 12 horas por dia, das 6h30min às 18h20min, assim como todas EEIs da rede conveniada. Para estabelecer na escola uma rotina adequada às necessidades infantis e garantir as condições mínimas trabalhistas aos professores e funcionários, a coordenação desenvolveu estratégias autorizadas pela SMED visando dar conta da complexa realidade cotidiana de uma EEI. Resumidamente, a partir do relato da coordenação, podemos demarcar alguns aspectos da rotina da EEI.

A entrada das crianças no turno da manhã é organizada por duas monitoras volantes, que não são professoras, essa opção se deu em virtude da cobertura de horário da escola exceder as oito horas previstas na legislação trabalhista. As professoras formadas responsáveis por turmas iniciam a chegar às 7h15min, tendo o quadro completo de docentes às 8h30min. As crianças de turno parcial da pré-escola no período da manhã entram às 7h30min e as da tarde às 13h30min. Por isso há diferenças no horário de entrada dos professores, para que consigam cobrir todo o turno com os da idade obrigatória. As crianças da creche e da pré-escola que permanecem na escola em turno integral podem ficar as 12 horas contínuas que a EEI atende. Esse escalonamento de professores se faz necessário em virtude de que há turmas de pré-escola em turno integral e parcial, devendo em ambas as modalidades as crianças perfazerem o mínimo de quatro horas diárias em sala de aula, o que traz impasses trabalhistas e desafios pedagógicos.

“A gente não tem professor meio turno que seria o ideal para o pré. A gente gostaria que essa professora de meio turno, ficasse só com as crianças de meio turno, porque elas ainda têm uns integrais misturados. Isso tá criando uma certa dificuldade pras meninas de trabalhar com as crianças o dia todo e ter também os de meio turno junto, chega uma hora que tu não tem mais o que fazer, né. Eles cansam o dia inteiro. Na verdade, a gente teve que adequar horários, e é por isso que a gente acaba perdendo educadores, porque tu cansa, de ficar o dia inteiro com cinco e daí mais 15 que não é o dia inteiro, porque os cinco já fizeram aquilo de manhã ou à tarde. Quem chega as 7h30min da manhã vai ter que ir embora às 11h30min, tem que ficar no mínimo quatro horas, almoça, só que, eu tenho funcionários que entram das 6h30min às 9 horas. Então essa prof. que começa às 9 horas se for prof. deles, já ficou uma hora e meia sem eles. Então a criança perde um pouquinho da referência. A gente queria uma redução de horário da escola pra crianças realmente terem essa referência e ficarem meio turno com essas pessoas. Em cada escola vai ter turma com essa situação, nas

45 vai ter essa dificuldade, porque se eu puxar a prof. do pré pras 7h30min eu posso descobrir às 6h30min, porque eu ainda tenho turno integral". (TATIANA, 26/03/2019).

A situação de coexistirem turmas de turno integral e parcial deriva do exposto no capítulo anterior no qual explicamos a perspectiva da SMED ao encaminhamento das crianças da faixa etária da creche para continuarem o dia todo na escola quando avançam à pré-escola, e as matrículas novas da idade obrigatória serem conduzidas para meio período. O cenário exposto pela entrevistada também é recorrente na outra mantenedora por fala manifestada na entrevista de que em uma mesma turma de pré-escola pode ser composta por crianças que frequentam a escola em turno integral e outras em turno parcial.

Entretanto, na escola pesquisada a coordenação conseguiu organizar duas turmas inteiras com crianças que frequentam em turno integral e as outras em regime parcial. Essa organização foi possível em virtude do tamanho da escola que com um número elevado de crianças favoreceu a composição de turmas dessa forma. Em escolas menores, talvez esse arranjo de enturmação das crianças não seja viável de realização. Porém, outro desafio é imposto quando a escola recebe turmas em turno parcial no período da tarde.

"Eu poderia ter uma prof. de meio turno com aquelas da manhã e eu poderia ter uma prof. de meio turno com aquelas da tarde. A gente tá sentindo bastante dificuldade na chegada deles, porque eles chegam entre 13 horas e 13h30min, nossas crianças de turno integral de pré e os pequenos, eles estão na hora do sono. Os de meio turno, chegam de casa acordados, almoçados e a milhão, e aí eu tô com a escola inteira dormindo. Eles acordam as crianças que estão dormindo, eu não tenho alguém pra ficar com eles, então eu tenho que inserir eles dentro na sala onde os outros estão dormindo. Então, eles têm que ficar ali entre meia hora e quarenta minutos quietinhos que já não é uma coisa muito boa". (TATIANA, 26/03/2019).

A fala da entrevistada evidencia um problema recorrente nas escolas de EI, que por falta de professores e funcionários para a realização de atividades distintas para as crianças que precisam dormir após o almoço e aquelas que não sentem essa necessidade, impulsionam a hora do sono como compulsória. Na descrição feita, o problema das 45 escolas conveniadas, é compatibilizar o planejamento de atividades e de espaços adequados que possam comportar as reais necessidades das crianças que frequentam em turno integral e parcial, sendo o grande desafio o respeito às

singularidades exigidas nos tempos entre um e outro caso. Quando os tempos se encontram, o turno integral e parcial, o que poderia ser considerado esse último um encaixe ao outro, há de fato um desencontro que, mormente, impõe às crianças situações pouco favoráveis à aprendizagem e vivência de suas infâncias. Um dos aspectos qualitativos na avaliação de escolas é o tempo de espera das crianças (BRASIL, MEC, 2012). O que representa a uma criança a espera de 40 minutos sem fazer nada para que não ocasione barulho para as outras que estão dormindo? Se considerarmos que há ainda o tempo de despertar as crianças, depois o seguimento da rotina com higiene, lanche da tarde e pré-janta, podemos considerar que mesmo os da idade obrigatória ficam pouco tempo com a professora referência.

Além das questões pedagógicas apontadas há um problema de gestão, pois indica a falta de pessoal suficiente para o recebimento das crianças no turno da tarde que oportunizasse o desenvolvimento de um trabalho educativo com elas. As diferenças no trabalho pedagógico para aqueles que frequentam em turno integral e parcial, a coordenação da escola pesquisada buscou amenizar a partir de enturmação dividida adequadamente e com planejamento diferenciado, é o que mostra o Quadro 5.

Quadro 5 - Planejamento da turma de pré-escola

Integral		Parcial		
Turno	Momentos conforme Projeto	Dia da semana	Momentos conforme Projeto	
Manhã	Roda de conversa inicial.	Segundas, quartas, sextas quinzenal	Roda de conversa inicial.	
	Atividades.		Atividade coletiva/individual.	
	Movimento.		Movimento.	
Tarde	Cantos de atividades diversificadas/atividade de faz-de-conta.		Terças, quintas, sextas quinzenal	Roda de conversa final.
	Movimento.			Roda de conversa inicial.
	Roda final de conversa.			Cantos de atividades diversificadas.
Observações			Roda de conversa final .	
		Observações		

Fonte: Elaborada pela autora, com base em material disponibilizado pela escola.

Esse planejamento foi elaborado com a anuência da SMED, porque a orientação vinda da secretaria era de que todos os momentos deveriam ser realizados todos os dias. Aqui, percebe-se a intencionalidade pedagógica da coordenadora que ao perceber a impossibilidade da realização de todos os momentos previstos no planejamento para o turno parcial, todos os dias, reorganizou visando que as crianças pudessem de fato aproveitar as atividades ofertadas. A etapa da creche é toda desenvolvida em turno integral, na qual segue a mesma divisão de planejamento de pré-escola, apenas as atividades são aquelas adequadas para a faixa etária. As turmas de berçários, não seguem esses momentos previamente estabelecidos para toda a turma. A rotina coletiva é estrita à higiene e à alimentação, mas o planejamento é individual para cada bebê, conforme o nível de desenvolvimento.

As reuniões pedagógicas ocorrem uma vez por mês e, se necessário, quinzenal. As professoras são chamadas a reuniões individuais com a coordenadora, sobretudo, quando há a ocorrência de algum problema ou situação específica de crianças e familiares que necessite ser tratada de forma mais reservada. De acordo com seu relato, dada a variedade de atividades desempenhadas pela coordenação, o olhar mais pedagógico fica circunscrito em alguns dias do mês.

Além das reuniões de professores realizadas na escola, há as formações propiciadas pela SMED aos coordenadores. A SMED realiza visitas de acordo com a demanda da escola. A mantenedora, de acordo com as entrevistadas vai até as escolas quinzenalmente. A Jardelino Ramos estava organizando um *feedback* do trabalho desenvolvido no semestre com cada professora de todas as escolas onde seria apontado aspectos a serem melhorados e destaques ao bom trabalho desenvolvido.

Entre as repercussões trazidas pela obrigatoriedade está a parcialização do atendimento à pré-escola. Os achados da pesquisa permitem afirmar que a parcialização da pré-escola afeta o fazer pedagógico das escolas que inclui as crianças da creche que estão em turno integral. Isso ocorre por questões de falta de organização dos tempos e espaços das escolas que deveriam propiciar atividades diferenciadas que oportunizassem mais horas com a professora referência. Também ao que parece há falta de funcionários e professores que pudessem oferecer uma rotina mais compatível às necessidades evidenciadas às crianças em turno parcial e integral.

5.2 A Rede Privada

A realidade retratada nessa seção refere-se genericamente a algumas escolas da rede privada. A visão destacada advém de gestores que desempenham suas funções laborais no acompanhamento das atividades dessas instituições em setor específico da SMED e de entrevistas realizadas com a equipe de uma escola dessa rede. Cumpre ressaltar que, inicialmente, a pesquisadora não iria incluir no desenho da pesquisa esse setor da SMED. Mas, houve a manifestação por parte do setor implicado da intenção em colaborar com a pesquisa e a possibilidade de realização de entrevista. Por isso, a entrevista foi realizada com duas pessoas conjuntamente de setor específico da SMED.

Salientamos ainda que essa seção visa apresentar e analisar aspectos trazidos nas entrevistas acerca da rede privada de EI no município que denotam um determinado *modus operandi* das escolas privadas que se coaduna, por um lado com uma visão mercadológica e, por outro, distante de concepções educativas voltadas para as crianças e suas infâncias. Convém destacar ainda que o contexto exposto refere-se a certas escolas da rede privada que vendem vagas ao município ou que possuem crianças que foram enviadas via processo de judicialização. Algumas escolas são mantidas basicamente a partir dessas matrículas. A rede privada de Caxias do Sul, retirada as conveniadas, é composta por instituições que vendem vagas ao município e outras que não recebem esse tipo de matrícula.

Com isso, julgamos importante salientar que a cidade de Caxias do Sul possui escolas da rede privada de EI conceituadas no mercado, com tradição de muitos anos na realização de um trabalho diferenciado com as crianças e suas infâncias. Essas escolas possuem diferenciadas propostas pedagógicas desde o ensino bilíngue, metodologia montessoriana, abordagem por projetos, com faixas de preços variados e que são reconhecidas na comunidade e pelos órgãos públicos pela excelência dos trabalhos desenvolvidos. Chamamos a atenção para isso, para que não ocorra uma generalização injusta com a rede privada de EI no município.

Não obstante, como apresentamos no capítulo anterior, a rede privada com fins lucrativos cresceu em mais de 100% no período estudado, impulsionado pela obrigatoriedade da pré-escola, a venda de vagas ao município tornou-se a possibilidade de garantir um negócio com o retorno seguro, pois não há risco de inadimplência. Reforçamos ainda que a rede privada possuía 228 EEs no ano de

2018, subtraindo as 45 conveniadas, chegaremos no número de 183 escolas. De acordo com o resultado do chamamento público nº 105/2019 foram consideradas vencedoras como licitantes credenciadas à venda de vagas ao município 118 EEIs. Dito isso, consideramos demonstrar que a caracterização ora apresentada da rede privada pode ser muito significativa, pois as escolas consideradas aptas ao credenciamento para a compra de vagas realizado pelo município representam 64,48% do universo total de escolas privadas de EI. Pelo relato das entrevistadas, há escolas que foram montadas na cidade de Caxias do Sul com a finalidade primeiramente de venda de vagas ao município e, ainda, afirmam as participantes da pesquisa, que a maioria delas apresentam problemas de várias ordens e raramente há alguma que se destaca em relação ao trabalho pedagógico.

“Então a gente vê que muitas escolas veem como um negócio, só veem a questão do dinheiro e do lucro. Estão assim, desmerecendo muito a questão das vagas compradas, mas se elas não têm essas vagas, elas não sobrevivem, porque assim, hoje em dia 90% ou mais das escolas, sobrevivem com as vagas compradas”. (CORA, 11/12/2018).

Dada essa realidade é que buscamos no capítulo anterior demonstrar o acompanhamento do assessoramento pedagógico da SMED às EEIs conveniadas, pois as escolas da rede privada não recebem esse mesmo tratamento e como percebemos na fala da entrevistada a gênese da fundação dessas instituições passa longe de um ideário educacional, mas aproxima-se de uma perspectiva mercadológica de negócio em educação. Cada escola da rede privada de EI tem sua direção e coordenação pedagógica prevista pela Resolução nº 37 (CME, 2017). Estão sujeitas à fiscalização que é acionada a partir de denúncias, porém o volume de trabalho é muito grande, de acordo com as falas das entrevistadas, e também necessitariam de mais recursos para efetivação dessas atividades.

“Quando eu entrei em 2013 já existia, mas não o setor como agora, um setor isolado do setor pedagógico. Tinha duas pessoas do pedagógico que fazia também a fiscalização, das conveniadas e das privadas porque a demanda não era tão grande. Em 2014 e 2015 começou a questão das vagas compradas, foi aí que teve essa ruptura do pedagógico e fiscalização. Aí nesse cenário veio as gurias que trabalhavam a questão das vagas e se formou um setor novo por causa da explosão de vagas, a questão da defensoria. Criou-se um setor novo o de Acesso e aí a fiscalização começou a crescer, mas foi em função dessa explosão de vagas”. (CORA,11/12/2018).

A necessidade de estruturação de um setor de fiscalização se deu em virtude da grande demanda criada pela compra de vagas pelo município, iniciada, a partir de 2014. A questão da judicialização da EI também foi apontada como uma propulsora de aumento de compras de vagas no setor privado de educação, concorrendo para o estabelecimento de uma rede de negócios. Com isso, o volume de trabalho vem aumentando sem o aporte necessário de recursos para o efetivo acompanhamento da fiscalização.

“A gente precisa de carro, precisamos nos deslocar, e a secretaria tem número limitado de carros. Então, nem sempre temos carros à disposição pra onde a gente quiser ir. A gente tenta firmar horários dentro da semana, mas temos feito até uma síntese por mês de todas as escolas que a gente visitou. Até o momento a gente teve inferências em 178 escolas, às vezes tu foi na mesma 10 vezes, porque ela é muito problemática e na outra que não apresenta problema tu não vai. (CLARICE, 11/12/2018).

As visitas são organizadas, sobretudo, a partir de denúncias via o sistema *Alô Caxias* ou pessoalmente feitas pela comunidade na Secretaria de Educação. No entanto, as entrevistadas admitem que deveriam visitar todas as escolas que são credenciadas com o município para venda de vagas, porém a falta de recursos não permite a completude dessa tarefa.

*“Na verdade, a gente deveria ter mais tempo, até pelo fato do credenciamento dessas escolas que prestam serviço para o município a gente deveria ir mais, mesmo que não houvesse denúncia, mas pela questão de carro e deslocamento e tempo, nenhuma de nós tem carga horária completa aqui, 40 horas. Esse trabalho deveria ser feito com todas até para verificar que está sendo feito. Tem as pessoas que vem até a SMED, professores e mães pra fazer denúncia diretamente, mas a gente sempre orienta que ela faça via *Alô Caxias* para que fique registrado, então a gente registra e visita da mesma forma. Só que no *Alô Caxias*, a gente tem prazo pra responder, hoje são 15 dias, uma vez era cinco dias úteis”. (CORA, 11/12/2018).*

As falas das entrevistadas posicionam esse setor da SMED em um contexto de inchaço de trabalho, uma vez que vários órgãos demandam e dependem das manifestações de suas visitas, como o Conselho Tutelar, o CME, o Ministério Público. Ressaltam que a visita não se limita à averiguação da denúncia postulada, mas realizam uma espécie de *check-up* na instituição.

“Então o que a gente faz na escola, não verificamos só a denúncia, normalmente, a gente consegue fazer duas escolas por tarde ou por manhã. A gente confere os alvarás, o quadro de pessoal, os registros, os diplomas de todos os profissionais que trabalham, tem a questão do cardápio se está sendo cumprido, e conforme as irregularidades a gente encaminha pra vigilância sanitária. Também entra nas salas e confere as crianças encaminhadas pela SMED pela questão da frequência, então é uma visita mais demorada. (CORA, 11/12/2018).

A visita de fiscalização além de averiguar a denúncia, busca estender o olhar ao pedagógico, e também à aplicação devida do dinheiro público, pois irregularidades nesse sentido foram apontadas pelas entrevistadas, as mais comuns de acordo com os relatos são as vagas após processo de judicialização não serem ocupadas pelas crianças, porque os pais não enviam o filho à escola. Ou ainda, a escola recebe o percentual de dinheiro por determinada vaga, mas a criança já não está mais frequentando e a instituição continua informando a presença da mesma para obter o respectivo pagamento.

Em relação às irregularidades mais comuns, relatadas pelas entrevistadas está a questão da informação correta da frequência da criança. As escolas com o intuito de continuar ganhando a verba referente a matrícula da criança não informam a interrupção de frequência que pode se dar em virtude de mudança domiciliar dos familiares e outras situações análogas. Nesse mesmo quesito, a falta de correção da informação dos turnos de frequência nos quais a criança realmente está presente também foi uma problemática apontada pelas entrevistadas.

“É comum, a criança não estar indo, se mudou e a escola continua recebendo. Então se tu não consegue fiscalizar. Daí a gente vai lá e verifica crianças que ganham turno integral da SMED e só vão à tarde, ou só vão de manhã, ou vai um dia, dois dias e não vai mais e a escola não informa, ficam quietos. Isso a gente reforça que não pode acontecer porque têm muita gente que gostaria de estar na escola e não consegue vaga”. (CORA, 11/12/2018).

A SMED tem por princípio que a etapa obrigatória da EI é ofertada em turno parcial como apresentado no capítulo anterior. Então, muitas crianças são contempladas com vagas em escolas de EF que realmente são públicas. Aqui detectamos uma possível falha no sistema de encaminhamento às vagas, pois a mesma criança também pode ganhar vaga em uma EEI da rede privada. Como em muitos casos há o interesse da família em obter o turno integral e talvez não tenha a

completa compreensão de que se a criança está na pré-escola, a vaga oportunizada seria em turno parcial, não acusa o equívoco. De outro lado, a escola ao receber a criança para cursar a pré-escola em turno parcial e sendo sabedora que ela frequenta uma EMEF também não manifesta essa discrepância, inclusive se for o caso, busca esconder sua presença.

“E têm situações de crianças em EMEF de quatro e cinco anos que meio turno vão na escola, e meio turno vão na escolinha paga, então são duas vagas, que não poderia, só que eles ficam quietos. E já teve uma outra situação que nos ligaram durante uma visita da vigilância sanitária, que a proprietária saiu correndo pelos fundos com as crianças, acho que essa pessoa estava no ônibus, viu e nos avisou”. (CORA, 11/12/2018).

Essas irregularidades são ocasionadas porque até o término do período da escrita desta tese, ainda não havia um sistema digital integrado para o encaminhamento das vagas que permitisse cruzar os nomes das crianças. Essa conferência é realizada de forma manual. Quando a irregularidade é detectada a escola é acionada devendo devolver aos cofres públicos com juros o dinheiro aplicado para o pagamento de vagas não utilizadas.

“Crianças que estão na rede pública desde março e a escola que está cobrando até agora. Têm escolas que cobram sendo que não poderiam, então olha a questão ética e moral. Então, muitas vezes a gente foi até a escola cobrar isso e daí elas dizem: ‘ai ele foi desligado esse mês’. Então, olha que ponto de desonestidade nós estamos. Teve uma escola que devolveu 70 mil para o município. A escola é obrigada a fazer a devolução do dinheiro com juros, devidamente ajustados e suspensão interna. Nós não suspendemos externamente porque quem faz isso é o Conselho”. (CLARICE, 11/12/2018).

Esse setor ao detectar irregularidades busca em um primeiro momento, que a escola faça um movimento de *mea culpa* e tome a consciência das práticas ilícitas, firmando um compromisso em não voltar a essas ocorrências. O que percebemos é que o fechamento de escolas é a última alternativa, uma vez que o município torna-se dependente dessas vagas ofertadas pela rede privada para obter e/ou manter as metas previstas no PNE (2014-2024).

“Na verdade, primeiro se tenta com base naquilo que tá legalizado, fazer a escola se dar conta e entender o seu próprio erro, tomar consciência [risos]. Por exemplo, esses dias a gente foi numa escola que estava cobrando uma

taxa, e elas não são nem espertas, porque mandam bilhetes cobrando. A gente pegou o bilhete e foi lá com a ata do juiz que determinou que o município pague 13 parcelas e que nisso estava incluso matrículas e tal [referia-se a vaga judicializada], então o que a gente diz pra escola: 'você está descumprindo uma decisão judicial' ou quando tem contrato de credenciamento que é mais amarrado: 'mas tu assinou isso com a prefeitura, então tu tá descumprindo o contrato'. Em muitos casos a gente tem tido uma boa resposta, as escolas se comprometem em não fazer mais". (CLARICE, 11/12/2018).

As escolas de EI que possuem vagas compradas pelo município foram credenciadas a esse fim, via chamamento público, exigência da Lei Municipal nº 8.059 (CAXIAS DO SUL, 2015). Esses editais estabelecem inúmeros critérios de exigência para a realização desse credenciamento. Apesar disso, a escola credenciada para a venda de vagas ao município, não pode receber vaga oriunda de processo de judicialização, o que tem gerado inúmeros problemas, como apresentaremos na próxima seção.

Entretanto, os problemas enfrentados pela SMED não se restringem à questão da falta de correção por parte da escola ao informar a frequência da criança. As situações que mais nos chamaram a atenção nas entrevistas são aquelas que impingem admoestação às crianças, seja de ordem psicológica ou até mesmo biológica, pois não cumprem o preceito de cuidado, educação e respeito aos pequenos.

"Eu já tô quase me aposentando [risos]. Mas eu ando muito desiludida com a educação. Eu preciso ter gás pra combater aquilo que eu posso, dentro daquilo que me cabe, porque eu não conhecia esse mundo da EI, mas eu te confesso tristemente que eu estou apavorada, ao ponto de uma escola não oferecer almoço a uma criança nossa. Todos os outros almoçando e ela dizendo: 'Não, tu só tem meio turno, tu não vai almoçar'. Então o que estamos ensinando às nossas crianças? Ou como na escola que fomos semana passada, elas têm crianças da EMEF e estavam escondendo crianças no fundo da escola, então o que a gente tá ensinando?". (CLARICE, 11/12/2018).

A situação supracitada denota questões surpreendentes quando fazemos o exercício de imaginar as condições nas quais as crianças matriculadas nessa escola vivenciam seu direito à educação, pois seria ingênuo supor que apenas uma é afetada por uma descabível crueldade empregada pela direção. O fato de deixar a criança sem o almoço porque é turno parcial, sendo que a escola ganha para ofertar essa

refeição, significa dizer que não há preocupação em honrar o contrato estabelecido com o município e a falta do desenvolvimento de alteridade com as necessidades daquele ser humano que lhe foi confiado para os devidos cuidados e educação. Outro aspecto que aparece nessa triste cena é a questão da diferenciação entre as crianças: aqueles que são encaminhados pela prefeitura, ou seja, vagas compradas e os que as famílias pagam a mensalidade. Essa diferenciação é empregada pelos adultos que trabalham nas escolas, incluindo direção e coordenação.

“Não existe uma escola 100% credenciada. Nós temos escolas que não vendem vaga, mas a grande maioria das escolas são mistas, vagas particulares e vagas credenciadas, e não raro diferenciando. E aí voltamos pro começo, onde a concepção não é de criança e de educação, a de ser humano não é íntegra, vai cair na diferenciação, onde acontece a distinção entre as crianças. Então lamento informar que o futuro em termos da educação de Caxias não é bom, porque as nossas crianças estão vivendo isso. Isso, tu não precisa ensinar, é pior, ela sente que há um diferencial, ou pior, quando estava pagando particular e daí ganha a vaga e muda o tratamento”. (CLARICE, 11/12/2018).

De acordo com o relato da entrevistada essa situação específica de a escola se negar a servir o almoço à criança reverberou em vários órgãos municipais como Procuradoria Geral do município (PGM) e MP. A proposta do setor da SMED era a retirada de todas as crianças da escola, porém o município não poderia prescindir das vagas, pois não havia outra escola credenciada no zoneamento o que é garantido às famílias à proximidade de suas residências ou trabalho. Dessa forma, a solução encontrada foi a de não mais enviar novas matrículas para a escola. Ao ser questionada porque a escola não foi fechada, a participante da pesquisa alega que:

“Mas a minha aposta é que ela vai ter que se render, se não receber mais crianças, ela não vai conseguir dar a volta, só que assim foi o jeito que a gente achou, porque a família tem que querer, dentro do zoneamento porque tem uma série de implicações”. (CLARICE, 11/12/2018).

Contudo, o problema da alimentação na rede privada credenciada para compra de vagas no município não se limita ao anteriormente relatado. O cardápio oferecido às crianças, raras às vezes, é seguido rigorosamente, há distorções e substituições inadequadas que visam o aporte nutricional das crianças como veremos no excerto selecionado da entrevista. A epígrafe destacada no início deste capítulo denota uma preocupação desvelada em outras falas das entrevistadas a respeito de qual será o

futuro das crianças atendidas nessa rede, acrescentamos nessa linha de pensamento o desassossego da pesquisadora ao refletir sobre o tempo presente no qual a EI de Caxias do Sul apresenta severas falhas no cumprimento mínimo de uma educação que enseje o atendimento de parâmetros com qualidade.

“Outra coisa é que além de tudo estão mal alimentados dentro da escola. Uma nutricionista colocou polenta e água no cardápio. Então a denúncia veio por isso, que a quantidade era pouca, mal feito, por exemplo carne é uma coisa que não se vê em escola. É arroz e feijão todo dia. Muito escasso, é triste, daí falam para gente: ‘hoje a gente não seguiu o cardápio’. E também substituem pelo mais barato, se o tomate está muito caro, trocam pelo repolho e assim vai”. (CLARICE, 11/12/2018).

A outra participante da pesquisa enfatiza também a questão da alimentação, inclusive é um dos momentos que ao fazer o relato, enche os olhos de lágrimas,

“Sopa todo dia no cardápio. Esse da sopa a gente ligou pra nutricionista, porque quem tem de saber mais que nós é a nutricionista, então sugerimos outras coisas, uma polenta. Ela respondeu: ‘ah, mas eles não comem outra coisa’. Inferimos: ‘mas sopa todo dia, o ano todo, na escola é o único lugar que comem uma coisa diferente, uma fruta’. Fazem tudo em cima da hora em uma panelinha pequena de arroz pra todas as crianças, que no cardápio deveria ser com iscas de carne, mas na realidade eram só fiapos de carne. Então, mexe com o emocional da gente, têm coisas que tu vê e não consegue mudar, né. Eu acho que a gente já falou, mas a questão da falta de caráter, pessoas dissimuladas que mentem pra nós, escondem crianças, inventam desculpas e nunca assumem, então eu acho que isso pra mim tá bem difícil”. (CORA, 11/12/2018).

As entrevistadas acreditam que, as precárias condições a que são submetidas as crianças, podem influir na sua formação ética e moral. Essa máxima encontra sentido em autores como Piaget, Pedagogia Waldorf, Maria Montessori que asseguram que uma das principais formas de aprendizagem na primeira infância é a imitação, pois esse é um momento especial da vida ao recebimento das influências do meio. Justamente, por isso que as interações travadas entre adultos e crianças são destacadas em documentos como as DCNEIs (BRASIL, 2009) que colocam em relevo a importância do ambiente para a formação humana. Como os relatos demonstram, os exemplos dentro dessas escolas não são os melhores.

“Se a gente quiser uma sociedade um pouquinho melhor, com esse investimento, essas crianças não raro mal alimentadas, discriminadas, sem

nenhum espaço de interação e criatividade, sem oportunidade de se expressar, teriam uma explosão nessa idade aí e, além disso, submetidas a situações e constrangimentos que elas vão aprendendo a subornar, a enganar, a não se mostrar, Nossa Senhora!”. (CLARICE, 11/12/2018).

O entendimento de que as crianças estão numa fase em que as potencialidades deveriam ser melhor desenvolvidas, esbarra em vários limitantes, pois se nem as condições de cuidado com alimentação são preservadas e falta de coerência no registro da frequência que seriam situações mais basais, ao que parece, o trato com o pedagógico de maneira mais formal como realização de projetos, acompanhamento avaliativo adequado às faixas etárias, organização curricular conforme a BNCC (BRASIL, 2018) ainda projeta-se numa possibilidade distante de ser alcançada. Elencaremos os problemas mais recorrentes na visão das entrevistadas acerca de aspectos pedagógicos⁸. A questão da antecipação da escolarização para as crianças bem pequenas, ou seja, aquelas que ainda estão na subetapa creche, parece ser recorrente:

“Outra coisa é a questão da escolarização com três anos já ensinando letras, um atrás do outro, então já tem essa concepção de escola mesmo. Têm escolas que a gente sai e dá vontade de chorar. De ver aquelas crianças apáticas, quietas e oprimidas de alguma maneira, mas daí tu vai fazer como. A gente até tenta inserir o pedagógico, estímulo e lúdico, mas como elas são particulares, mas têm muita coisa que a gente não consegue exigir e cobrar”. (CORA, 11/12/2018).

Apesar de o município pagar com dinheiro público essas vagas, a capacidade de regulação acerca dessa oferta na rede privada é limitada. O dinheiro investido advém da contribuição dos cidadãos, mas pouca interferência na gestão dessas escolas que o poder público municipal consegue efetivar. Como vimos anteriormente, as escolas não são fechadas quando da ocorrência de problemas graves porque há a necessidade da oferta de vagas conforme o zoneamento de interesse da família da criança, o que restringe a oferta dentro de determinados bairros. O que percebemos é que essa situação de dependência do município leva a equipe da SMED e até

⁸ Entendemos que os aspectos de cuidado com as crianças também são educativos, o fazer pedagógico poderia estar presente em todas as atividades do cotidiano da escola de EI. Abordamos de forma separada as atividades relativas de cuidado com a alimentação, por exemplo, e, posteriormente os aspectos relacionados ao fazer pedagógico dentro da sala de aula para sinalizar o empobrecimento da experiência que está sendo apresentada para as crianças dentro dessas escolas. Ademais, as situações relatadas colaboram, na visão das entrevistadas, muito mais para uma deseducação com comprometimento à formação moral e ética do que a uma possível práxis pedagógica.

mesmo outros órgãos municipais a extrapolar a fronteira do tolerável na aposta de que a escola venha a realizar uma reflexão e, a partir dela, transformar positivamente suas ações pedagógicas no sentido de contribuir com eficácia à educação da criança.

O trabalho pedagógico desenvolvido por essas escolas é considerado pelas entrevistadas como inconsistente e incoerente com as premissas para a EI e, muitas vezes, sem as mínimas condições adequadas presumidas a uma instituição educativa. Apesar dessa observação realizada por setor específico da SMED, que admite a falta de condições tanto de infraestrutura quanto de trato com as crianças, as escolas continuam sendo autorizadas pelo CME ao funcionamento e credenciadas à venda de vagas ao município, o que leva a pressupor que há algum desencontro no fluxo de acompanhamento dessas instituições.

“Para o poder público designar uma criança, tem que estar tudo certo no Conselho. Uma escola em categoria B, não se pode enviar. A partir do momento que a escola está legal, ela pode receber o nosso edital. Mas assim, o poder público tem que dar a vaga, mas não a escola que a família quer, então se eu tenho vaga numa escola credenciada eu não vou oferecer a vaga numa escola que não tem credenciamento”. (CLARICE, 11/12/2018).

Porém, há uma incoerência entre a escola apresentar toda a documentação e ser considerada de categoria A⁹, ou seja, apta à oferta regular de EI e a realidade encontrada nas visitas,

“Têm escolas que a gente pensa como uma mãe deixa seu filho nessa escola. Tem vários motivos, talvez por necessidade financeira sei lá, mas nos chama atenção, também, escolas que não teriam como ter crianças, mas têm”. (CORA, 11/12/2018).

A falta de condições vai desde a infraestrutura precária em casas que não atendem às normas vigentes em relação à questão do espaço interno e externo necessário ao desenvolvimento infantil e também ao observado pelas entrevistadas de trabalho pedagógico nas salas de aula. Inclusive a falta de condições de

⁹ De acordo com a Resolução nº 37 (CME, 2017) a escola considerada como categoria A é aquela que está plenamente adequada à normatização para o credenciamento e autorização. Já a categoria B a escola necessita adequar-se à normatização e realizar providências no prazo estabelecido pelo CME. Contudo, essa resolução permite que a escola permaneça até o próximo credenciamento na categoria B, ou seja ela é autorizada e credenciada para o funcionamento com certas pendências.

infraestrutura acarreta prejuízos de ordem pedagógica, influenciando a uma possível indisciplina.

“Outra dificuldade é que as escolas são casas adaptadas, muita escada, onde era os quartos são as salas, o pátio pequeno, não tem um prédio construído para isso. Aí a gente vê a questão da indisciplina, tu morde, tu bate porque tu passa o dia inteiro em um ambiente pequeno, isso gera um stress neles também, sem atividade para fazer. Em vez de dar a massinha de modelar e deixar eles manusearem, várias cores, tamanhos diferentes, é uma bolinha pra cada um, uma cor cada um. Esses dias a gente chegou em uma escola e eles estavam pintando e cada um tinha um lápis de cor fino, crianças bem pequenas, porque não pega giz de cera que é grosso, deixa eles usar as cores, olha a noção, um lápis de cor para cada um. Vou te dizer que é muito triste”. (CORA, 11/12/2018).

Esse foi outro momento em que a participante da pesquisa se emociona ao fazer o relato descrito acima. A questão do confinamento das crianças parece ser um problema muito comum, pois as casas adaptadas a escolas não favorecem o desenvolvimento das linguagens, tal como preconizado em inúmeros estudos como Barbosa, (BRASIL, 2009e) e Edwards, Gandini e Forman (1999). O que falar de as crianças estarem pintando com um único lápis de cor, sabendo-se que o mais adequado para a faixa etária seria o giz de cera, pela espessura ser mais grossa. Que possibilidades de desenvolvimento se proporciona a um ser humano a realização de uma pintura oferecida com um único lápis de cor? Será que na visão da profissional que propôs este trabalho o mundo é monocromático?

Na visão das entrevistadas a formação de professores é falha e conveniente com a liberação de profissionais sem as mínimas condições de atuação. Porém, admitem que o problema parece ser anterior à formação docente, pois

“Mas assim, de modo geral, o trabalho pedagógico das escolas é muito precário, assim de pessoas sem noção, porque não precisa nem ter instrução para saber. Estão muito acomodadas, professoras de EI sentadas o tempo inteiro, dificilmente tu encontra elas brincando e interagindo, uma aula mais alegre, experimentando algo diferente, muito raro”. (CLARICE, 11/12/2018).

A entrevistada refere-se ao fato de que inúmeras situações que são alvo de denúncias como a do almoço e a do lápis de cor, por exemplo, não seria necessariamente uma questão de formação acadêmica, mas da utilização de um pouco de bom senso, equilíbrio e empatia com a realidade das crianças confiadas

pelas famílias e pelo poder público municipal a sua educação. Com isso, entendem a dificuldade do trabalho realizado, a falta de condições das escolas, a baixa remuneração a qual os professores são submetidos o que seria um impeditivo no recrutamento de melhores profissionais.

“Aí nós vamos pro outro lado, que é do profissional que tá ali. Eu sempre falo pras donas de escola, certamente eu não serei nunca uma concorrente, Nós temos ‘n’ professores que fizeram curso superior e ganham mil e poucos reais e ficam o dia inteiro com essa criança que tem inúmeros problemas que precisa de um atendimento e de um olhar, primeiramente da mãe, e de uma série de pessoas, então é um trabalho difícil, de muito compromisso e muitíssimo mal remunerado. Eu estava ouvindo de especialistas que nós professores da educação básica temos um perfil de salário comparados a um caixa de banco, um vigilante, e os da EI com serviço de limpeza. Então eu digo que se é pra eu cuidar de oito ou nove crianças o dia inteiro ou fazer limpeza, eu faria limpeza”. (CLARICE, 11/12/2018).

A fala contundente da participante da pesquisa que afirma que, diante da hipotética possibilidade de ter de optar entre atuar na EI, no atual cenário, ou realizar um trabalho vinculado ao de serviços de limpeza domésticos, preferiria esse último aponta para as condições insatisfatórias às quais as profissionais do setor da EI se submetem e são submetidas. Cumpre ressaltar que essa realidade não é prerrogativa apenas do município de Caxias do Sul. Desde a experiência da pesquisadora, o estágio da EI realizado no curso de Pedagogia tem contribuído para afastar as futuras professoras da atuação nessa etapa educativa. Isso acontece em virtude das péssimas condições de trabalho e de salário que as estagiárias encontram nas escolas infantis, tais como: salas com número elevado de crianças, falta de espaço adequado ao desenvolvimento de brincadeiras, ausência de material como jogos pedagógicos, e daqueles que facilitem o faz-de-conta, uso de apostilas que exigem a execução de atividades preparatórias ao EF. Na visão da participante da pesquisa seria melhor para o aspecto psicológico e menos opressor ao lado emocional, trabalhos, ainda que muito desvalorizados na nossa sociedade, como a realização de faxinas, do que a docência na EI nas atuais condições.

Outra situação relatada foi a ausência de um planejamento para a realização da inserção/adaptação das crianças nessas escolas. Ao visitarem uma escola, a denúncia anônima era o excesso de choro audível há algumas semanas, observaram

um menino chorando no corredor, sozinho solicitando pela mãe, sem nenhum acompanhamento de adulto da instituição.

“É de chorar, eu imaginei o meu filho, e ninguém pra ir lá e conversar e pegar no colo, ele dizia: ‘eu quero a minha mãe’. Mas, agora o que me surpreendeu mais, foi que eu peguei o telefone dessa criança e liguei pra mãe dizendo que a gente ficou preocupada com a questão da adaptação dele, oferecendo até trocar de escola e ela disse: ‘ah, não, elas me disseram que depois ele para e fica tudo bem’. A gente sabe que tem criança assim, mais ali tu via, que era dias e dias muito sofridos então também tem esse descaso da família”. (CORA, 11/12/2018).

A criança, nesse caso relatado, ficou entregue à própria sorte, conseguirá se tranquilizar e ficar calma a partir de sua particular iniciativa, pois a direção e os professores dessa escola, parecem não realizar uma acolhida suficientemente boa que contribua para facilitar o afastamento temporário de seus familiares. Nos coadunamos com a perspectiva das entrevistadas de que, talvez só a formação acadêmica não seja suficiente para evitar que tais situações ocorram, já que aí subjaz a ausência do desenvolvimento de valores éticos e estéticos por parte das profissionais que vão além dos bancos das universidades. Uma das participantes da pesquisa identificou em outro excerto que destacamos anteriormente, que muitos profissionais que atuam junto as EEs podem ser consideradas como pessoas *sem noção*.

“O caso do menino que a gente foi deixado lá pela mãe, que não estava nem trabalhando, com um paninho no nariz, chorando de manhã, fora da sala de aula, fora do grupo, sem ninguém pra acolher. Qual é a lembrança da escola, qual a memória desafetiva de escola que terá essa criança? Até porque a concepção da própria escola, porque devia ser a primeira a ter concepção, é a de que não é um espaço educativo por essência, também não é essa a concepção que os pais terão né. A escola representa um lugar pra eles deixarem os filhos, pra ir trabalhar, e muitas vezes, nem trabalham. Então nós temos também a assistente social que sofre muito com isso também”. (CLARICE, 11/12/2018).

O fato de a escola ter uma concepção clara de EI e de infância pode colaborar no estabelecimento de práticas pedagógicas mais favoráveis à educação. Demonstramos isso na análise realizada no Centro Educacional Cecília Meireles no qual a gênese de sua fundação foi a intencionalidade pedagógica, originária da necessidade de uma determinada comunidade. As entrevistadas relatam que

observam que a principal razão para a formação dessas escolas, é a intenção da constituição de um negócio, o que nas suas visões, dada a falta de aderência ao trabalho pedagógico, seria mais adequado a montagem de um estabelecimento comercial, por exemplo, do que uma instituição educativa.

Entretanto, outro problema recorrente é a cobrança de taxas extras como, a mencionada anteriormente, a rematrícula, pois o município paga às escolas 13 parcelas anuais. Mas ainda há uma taxa que preocupa as participantes da pesquisa, já que além de ser inadequado à cobrança, interfere nos trabalhos pedagógicos desenvolvidos.

“Por exemplo, numa escola que a gente foi semana passada, eles atendem um público de escola pública que o município por ‘n’ razões não tá dando conta, quase 100% das crianças dessa escola é encaminhada por nós. Estavam fazendo uma formatura onde cada criança pagava R\$ 200,00. Daí a gente foi numa sala e tinha um grupo ensaiando pra foto e vídeo e um outro grupo à parte porque não ia participar, mas então faz uma coisa mais simples onde todos participem”. (CLARICE, 11/12/2018).

A referida taxa para um público que não pode pagar por uma escola privada é considerada alta e ainda ilegal, uma vez que as vagas encaminhadas pelo município deveriam ter tudo incluído no valor repassado. Observamos nesse caso, além da cobrança indevida, da falta de uma proposta até mais interessante que privilegiasse a participação de todas as crianças, há ainda a questão da diferenciação entre elas. Desse modo, numa mesma sala, havia as crianças que participariam da formatura e outras que não. Pelos relatos das entrevistadas, as crianças que frequentam essas escolas, enfrentam inúmeras diferenciações, quais sejam: às referentes ao poder aquisitivo; se são matriculadas em turno integral ou parcial; se podem pagar por aulas extras como balé e música e assim vai. A outra participante deixou claro que os ensaios para a formatura da EI levam cerca de dois meses, são muitos treinamentos realizados. Dessa forma, podemos supor que há um grupo de crianças o qual não irá participar da formatura que ficam igual período com poucas atividades, ou mesmo sem nada a fazer.

As participantes da pesquisa lembram que, mormente, as práticas observadas nas escolas contrariam a proposta pedagógica e regimento que foi encaminhado para autorização. Nesses documentos há explícito as concepções de criança, de infância e de educação que quase nunca são postos em prática. Também rememoram que há

cerca de dois anos o CME havia feito uma formação de vários dias com convidados externos para as escolas da rede privada na qual foi abordado várias questões pedagógicas, inclusive a discussão da necessidade de realização de uma formatura para a EI. Ainda assim, lamentaram que tal formação não foi suficiente para uma efetiva mudança nas diretrizes de gestão dessas escolas. Com tudo isso exposto, voltamos ao ponto inicial desse capítulo subscrito na epígrafe que aponta à reflexão: de fato, que formação o município de Caxias do Sul está proporcionando às crianças da EI?

Na próxima seção será apresentado a questão da judicialização de vagas para a EI. Desde as descrições realizadas pelas entrevistadas, podemos identificar que a judicialização da EI contribui para o estabelecimento de determinados negócios em educação na esfera privada.

5.2.1 A Judicialização da Educação Infantil

A judicialização por vagas na EI surge em âmbito nacional com mais veemência, sobretudo, desde meados dos anos 2000. Na pesquisa realizada, a questão da judicialização da EI foi um tema recorrente nas entrevistas realizadas. A judicialização das vagas para a creche e a pré-escola vem acarretando dificuldades na oferta, uma vez que uma escola credenciada para a venda de vagas ao município fica impedida de receber matrícula advinda de processo judicial, essa é uma das cláusulas impostas no edital de chamamento público. Nessa seção analisaremos o papel que as judicializações possuem no estabelecimento de um determinado tipo de negócio em educação que acarreta dificuldades não somente ao município, mas também às famílias e às crianças.

“Na verdade, tinha que entrar nesse credenciamento pra ti continuar a ter parceria com a prefeitura. Só que na verdade foi uma jogada né, porque tinha crianças que já estavam na defensoria e ganharam vaga de credenciamento. Daí eles tiram da defensoria que o valor é maior e colocam no credenciamento, claro que pra prefeitura é bem melhor né, com certeza, mas olhando pra gente que é uma escola privada, perde R\$ 200,00 a cada criança, é um valor alto”. (MARINA, 14/05/2019).

A possibilidade de judicialização de uma vaga na EI foi facilitada, sobretudo, a partir da ocorrência do julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 467255, em 2006, pelo Supremo Tribunal Federal que manifestou o direito à criança a toda etapa da EI,

incluindo a subetapa creche, sendo o município o ente responsável por essa oferta. O fato de a creche ter sido incluída no FUNDEB em 2007, colaborou para o entendimento da responsabilidade dos municípios com essa subetapa, pois, pretensamente haveria recursos suficientes para a sua oferta. Dessa forma, o entendimento a partir da decisão do Supremo é de que os pais não são obrigados a realizar a matrícula das crianças da faixa etária da creche, mas os municípios devem ofertar obrigatoriamente, desde que os responsáveis manifestem o interesse. Cabe salientar que, antes disso, havia o entendimento jurídico de que se a etapa não era obrigatória, não era considerado direito público subjetivo, conseqüentemente, não passível de responsabilização do Estado. (CURY; FERREIRA, 2016). Portanto,

Inaugurou-se no Poder Judiciário uma nova relação com a educação, que se materializou por meio de ações judiciais visando a sua garantia e efetividade. Pode-se designar este fenômeno como a 'judicialização da educação', que significa a intervenção do Poder Judiciário nas questões educacionais em vista da proteção desse direito até mesmo para cumprirem-se as funções constitucionais do Ministério Público e outras instituições legitimadas. (CURY; FERREIRA, 2009, p.33).

O fenômeno da judicialização por vagas na EI também é recorrente em Caxias do Sul. A fala das entrevistadas reportam a uma explosão por procura de vagas via defensoria ou até mesmo por intermédio da contratação de advogados, sendo um dos fatores apontados para que houvesse a necessidade da criação do setor de fiscalização. Em suas falas ficou evidente a preocupação com essas vagas via judicialização, uma vez que a escola que recebe esse tipo de matrícula não está credenciada com o município, passou apenas pelos trâmites necessários à abertura de um estabelecimento de ensino no CME. Optamos por analisar a judicialização da EI em Caxias do Sul na série histórica 2013-2019, por ser o seu início a data da inclusão da obrigatoriedade da pré-escola na LDB nº 9394/96.

Tabela 8 - Judicializações da educação infantil, Caxias do Sul (2013-2019)

Etapa	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Vaga Creche	528	6	4	77	158	44	91	908
Vaga Pré-escola	316	10	96	149	301	19	62	953
Total de judicializações por vaga em creche e em pré-escola								1861

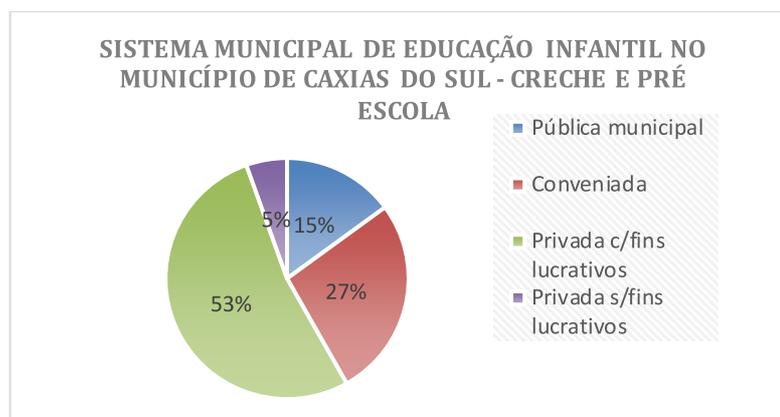
Fonte: Elabora pela autora com base, nos dados disponibilizados no site do Tribunal de Justiça do RS (RIO GRANDE DO SUL, 2019).

A Tabela 8 demonstra que houve uma grande procura pela judicialização de vagas no ano de 2013 para ambas as subetapas, voltando haver crescimento no ano de 2017. O número de judicializações para a creche e a pré-escola são praticamente os mesmos. Podemos fazer uma relação com o fato de que, conforme o município foi buscando estruturar a oferta da EI para cumprir as metas, os números de judicialização por essa etapa foram diminuindo. Todavia, ainda no ano de 2019, a incidência pela judicialização por vaga em creche foi maior que a por pré-escola, inferimos que há a possibilidade de o município estar perto de universalizar a etapa obrigatória. Porém, pela imposição de critérios de vulnerabilidade para a conquista da matrícula para as crianças da creche, a tendência é que se mantenham esses processos judiciais para essa subetapa.

Como em Caxias do Sul não há rede municipal própria de EI, as únicas vagas públicas para a pré-escola são aquelas alocadas em EMEFs e a creche é ofertada na totalidade por escolas privadas, as crianças que conquistam o direito à EI via processos de judicialização são encaminhadas ao setor privado, principalmente os da faixa etária dos zero aos três anos.

Recapitularemos alguns dados apresentados no capítulo anterior com a finalidade de demonstrar a magnitude da rede privada em EI no município estudado. Como podemos observar no próximo gráfico, no município estudado na série histórica 2013-2018, a obrigatoriedade da pré-escola impulsionou a duplicação da oferta em escolas públicas municipais. Na rede privada conveniada houve uma pequena redução do número de matrículas, tanto para a creche como para a pré-escola. No entanto, a maior expansão ocorreu na rede privada com e sem fins lucrativos, que dobrou o número de matrículas em ambas subetapas.

Gráfico 1 - Educação infantil no município de Caxias do Sul, 2018



Fonte: Elaborado pela autora.

Quando somamos a rede privada com e sem fins lucrativos e as conveniadas conseguimos perceber a grandiosa fatia que esse setor abarca: 85% da EI é desenvolvida nessa iniciativa. Mas, qual a relação com a questão da judicialização das vagas em EI? A questão é que as crianças enviadas a partir desses processos ingressam em escolas que não são credenciadas, portanto podem não atender minimamente às exigências legais, pois o critério para a realização da matrícula é a questão do zoneamento, devendo estar até dois quilômetros de distância da residência ou posto de trabalho do familiar.

“A primeira questão é zoneamento, tem que estar próximo, primeiro se oferece escola pública: a escola com termo firmado [refere-se à conveniada], ou a escola de ensino fundamental que também recebe, esse é o primeiro critério. Não podendo atender esses, o segundo é escolas que tenham entrado no credenciamento da prefeitura para a venda de vagas, que aí pelo menos, está minimamente amarrado. E quando não tem essa opção e o juiz determina que se dê a vaga, se cai na situação das privadas sem nenhum termo, porque é uma determinação judicial, até porque o valor é um pouco maior”. (CLARICE, 11/12/2018).

Para que não ocorra a situação de envio de crianças a escolas que não são credenciadas, o município, de acordo com as entrevistadas, vem sistematicamente comprando vagas no setor privado em instituições que concorreram ao credenciamento, o que na sua visão das entrevistadas poderia evitar maiores transtornos, pois estaria mais *amarrado*.

“Por isso a ideia da secretária é comprar mais vagas, por isso que estão sempre comprando vagas, pra que se caia fora de vez dessa questão judicial. Sempre que o juiz determinar, nós temos no bairro essa credenciada. Se não temos pública [refere-se às conveniadas] pelo menos credenciada, estamos fazendo um esforço e tem diminuído consideravelmente. Têm regiões que não querem vender vaga, escolas que não querem vender vaga, é tipo um complô, não sei agora nesse próximo, acho que muitas vão abrir”. (CLARICE, 11/12/2018).

Pelo relato exposto, a possibilidade da judicialização de vagas contribui para que o município amplie a compra de vagas no setor privado, buscando evitar prejuízo maior às crianças, pois teoricamente são escolas aptas ao recebimento dessas matrículas. Em relação ao valor repassado às escolas, há uma diferença entre vaga judicializada e aquela da matrícula em escola credenciada que concorreu em edital específico, designado de chamamento público.

“Do credenciamento é R\$ 403,08, a vaga parcial, a de credenciamento integral é de R\$ 555,36. Aí tem a vaga judicial parcial ela fica R\$ 470,15 e a integral R\$ 788,53. Daí tem a questão do pagamento da matrícula também. A defensoria diz que é dever do município oferecer integral, eles vêm muitas vezes com a ideia de que vai ser uma vaga integral, mas é feita a parcial, mas eles têm a possibilidade de solicitar o turno integral. Então eles, via defensoria, seria turno integral, mas a gente solicita pra assistente social. Daí ela vai até a casa, mas como agora a procura por integral, tá sendo bem grande, ela tá fazendo algumas verificações aqui na SMED mesmo. Então solicita que as famílias tragam todos os documentos necessários, comprovantes e faz aqui essa entrevista e daí gera esse parecer favorável ou não à integral, e daí isso retorna pra PGM e daí sim, é encaminhado pra integral”. (ANGELA, 12/04/2019).

De acordo com as entrevistas, as vagas judicializadas invariavelmente são designadas ao turno integral, tanto para a creche como para a pré-escola, portanto há uma diferença de valor mais interessante na perspectiva das escolas. De outro lado, percebemos que o entendimento na área do direito, parece tender à concepção de que seria necessário a oferta em turno integral às crianças. Como explicado anteriormente, as escolas credenciadas que recebem o valor menor por criança não são autorizadas a receber matrículas de judicialização, o que gera falta de vagas em alguns bairros da cidade, o que as participantes da pesquisa diagnosticam como um *complô*.

“Nós temos escolas que se fecham para o credenciamento pra esperar as vagas judicializadas, porque eles já sabem que se naquele bairro nenhuma

escola entrar para o credenciamento, quando chegar uma vaga, uma solicitação de vaga pra aquele zoneamento via judicial o valor é maior. É um complô né, seria interessante investigar, por que fazem isso, o importante é o dinheiro, é o valor só? Se for, fere o princípio da educação”. (LYGIA, 12/04/2019).

Há bairros que não há escolas credenciadas para a compra de vagas, pois aguardam para possíveis matrículas via defensoria. Um desses bairros citados pelas entrevistadas é o Serrano, que é extremamente populoso em Caxias do Sul. Mais uma vez as participantes da pesquisa identificam que há escolas que foram abertas mirando o recebimento de percentual maior advindos de vagas via judicialização.

“Como o valor é maior, nenhuma delas entra no credenciamento pra obrigar entrar pela defensoria. Outra coisa que a gente observou de dois anos pra cá, muitas escolas abrindo, já vislumbrando essas vagas da defensoria, então se tornou um negócio mais visando o lucro. De uma hora para outra cresceu e esse crescimento foi muito grande e eu não sei como que tá agora mas a maioria que entra na defensoria ganha a vaga, segundo o juiz toda criança tem direito à educação e não tem essa questão de dinheiro, do financeiro”. (CORA, 11/12/2018).

Desse modo, pelas razões apresentadas podemos inferir que as judicializações indiretamente cooperam para o estabelecimento de uma rede de negócios no setor privado. O fato de haver bairros que não há escolas credenciadas para a compra de vagas, que ficam aguardando matrículas via processos de judicialização, porque o valor pago é mais alto, evidencia o caráter eminentemente econômico que esses estabelecimentos foram criados. As crianças são vistas como mais rentáveis se o processo for via judicialização. Por outro lado, as escolas que se submetem à concorrência para o chamamento público à compra de vagas ao município parecem que o fazem por não ter outra alternativa, pois o valor pago é baixo, como na escola pesquisada que essa foi a solução encontrada para a manutenção do *negócio* da proprietária em virtude da crise. Em ambas as situações, os relatos demonstram que, geralmente, a oferta de vagas nessas escolas se dá em situações de precariedade de várias ordens, como o demonstrado na seção anterior. Cury e Ferreira ([2019?]) advertem que a questão da oferta de vaga com qualidade também é um direito da criança:

A decisão judicial que determina a colocação de uma criança na creche ou pré-escola, na maioria das vezes, não leva em consideração essa questão que acaba refletindo diretamente no professor e no processo pedagógico. E

nem sempre considera que há uma inscrição das famílias na expectativa de serem atendidas pelo aumento planejado de vagas. Assim, da mesma forma que a vaga é um direito da criança, a educação de qualidade também é um direito consagrado, que deverá ser observado. (CURY; FERREIRA, ([2019?]), p. 10).

Outra questão apontada pelas participantes é o entendimento por parte da justiça de que todas as crianças têm o direito à educação o que é um ponto positivo, contudo há por parte das entrevistadas o questionamento em relação ao público que busca a alternativa da judicialização.

“Tu não pode pensar o princípio da educação, a educação vai além do lucro. Então quem são esses da ordem judicial, é uma pergunta que seria interessante entender. Porque teoricamente se os vulneráveis já estão, ou estão na nossa mira pra serem os próximos, quem são esses que judicializam? São os que também tem direito, sabem que pela espera e pela vulnerabilidade, sabem que não conseguirão, recorrem à judicialização. Tem uns que não vão nem via defensoria, vão via advogado. Nós temos agora uma pessoa aqui pra isso que ele está filtrando isso, que tipos de famílias, porque às vezes a gente consegue comprovações, de fato a pessoa tem alto valor per capita nós argumentamos com os processos”. (LYGIA, 12/04/2019).

Chama a atenção a incidência alta de vagas via judicialização à subetapa creche. Como o critério utilizado para a secretaria para a efetivação de matrículas na creche é a questão da vulnerabilidade social, as famílias recorrem à judicialização como alternativa à conquista da vaga. Isso ocorre porque ao judicializar a vaga não são interpostos critérios às famílias como a questão financeira, há o entendimento de que todos têm o direito à educação. A diretora da escola privada pesquisada explicou que a partir de 2015, houve um aumento significativo de vagas enviadas via judicialização, e que era designado turno integral, que na sua visão eram crianças oriundas de famílias que aparentemente não necessitavam financeiramente.

“Na verdade, teve uma época quando começou a defensoria, veio de bando, todo mundo ganhou turno integral, acho que não interessava a renda mensal. Acho que foi liberado demais, tinha muita criança que pagava particular na escola e acabou entrando na defensoria. Aí já na defensoria eles lançaram esse credenciamento para compra de vagas, só que esse credenciamento o intuito era de quem não fizesse credenciamento não ia mais receber defensoria, mas igual quando faz credenciamento tu não recebe mais, porque a prefeitura não vai deixar pagar mais caro por ser defensoria”. (MARINA, 14/05/2019).

Essa entrevistada situa a questão do credenciamento veiculado nos chamamentos públicos para a compra de vagas em oposição à judicialização. O fato é que a compra de vagas realizada pelo município busca evitar a judicialização que impõe um custo mais alto por criança. Além disso, poderíamos indicar esse como um dos motivos para o chamamento público e também a tentativa de dar conta do atendimento da obrigatoriedade da pré-escola. Outro fator que a judicialização acarreta é a constante compra de vagas, fazendo que o setor privado cada vez aumente mais. Com isso, quanto mais o município compra vagas no setor privado, seja para atender metas do PNE (2014-2024) ou para evitar a judicialização, torna-se dependente dele, pois ao investir recursos nessa rede deixa de criar ou incrementar as escolas públicas. Cury e Ferreira ([2019?]) consideram que após a decisão judicial favorável a garantia da vaga deveria haver o acompanhamento para a verificação se há o respeito e cumprimento das DCNEIS (BRASIL, 2009). Porém, no município estudado esse acompanhamento que visasse uma supervisão de aspectos qualitativos da vaga ofertada ainda está longe de ser alcançado, haja visto o teor das denúncias enfrentadas.

Apresentaremos, a seguir a EEI Arca de Noé na qual foram entrevistadas a direção, coordenação pedagógica, uma professora que atua na pré-escola e outra na creche. Ressaltamos, que a escola investigada foi indicada pelo setor de fiscalização da SMED, tendo como critério solicitado pela pesquisadora uma EEI que recebesse vagas encaminhadas pela prefeitura via chamamento público e que, em suas visões, realizasse um trabalho digno, de boa qualidade pedagógica e que não impusesse às crianças qualquer tipo de diferenciação entre elas.

5.2.2 Escola de Educação Infantil Arca de Noé

A EEI Arca de Noé está situada no centro da cidade de Caxias do Sul. Durante o período no qual foram realizadas as entrevistas a escola tinha 105 crianças, sendo que 66 eram matrículas efetivadas e pagas pelas famílias e 39 oriundas de vagas compradas pelo município. Contava com nove professores e seis funcionários entre atendentes de EI, cozinheira e auxiliar de limpeza. A diretora possui graduação em Administração de Empresas.

“Na verdade, apareceu o negócio. Eu trabalhava no comércio, e era gerente de loja e apareceu a oportunidade de comprar a escola com uma sócia e aí a gente fechou o negócio. Eu saí da empresa, eu trabalhava há 22 anos no comércio, e daí comecei com a escola, mas não tinha ideia de nada. Com a sócia, não deu muito certo, a gente ficou oito meses, daí comprei a parte dela”. (MARINA, 14/05/2019).

De acordo com o seu relato, a única atividade que não realiza é a de professora em sala de aula, as demais, como controle de entrada e saída das crianças, fiscalização da limpeza da escola tanto na parte interna como externa, realização das compras tanto de material pedagógico como aquelas necessárias para elaboração do cardápio, até mesmo uma certa supervisão das atividades pedagógicas, são funções desempenhadas pela direção da escola. Caso ocorra da funcionária da limpeza ou da cozinha faltar ao trabalho, ela assume essa função também. Essa escola é considerada pela SMED como primorosa com a alimentação das crianças, respeitando o cardápio e higiene das mesmas.

“Porque assim, já trabalhei em outras escolas, mas graças a Deus assim, não defendendo a Marina [diretora], mas em primeiro lugar a alimentação das crianças. Nossa assim, muito boa mesmo, qualquer um dos lanches, até mesmo na terça-feira que é o dia da fruta, vem também uma bolachinha, porque lá na minha sala tem uma criança que não come fruta, então sempre vem uma bolachinha pra quem não come. As cumbuquinhas que eles comem, vem bem cheinha, arroz e feijão tem todo dia, o que pra eles é essencial”. (CÍNTIA, 12/04/2019).

A escola também oferece alimentação aos professores e funcionários que podem tomar café da manhã, almoçar e lanchar. A escola também oferta vagas na EI aos filhos de professoras e funcionários. Na fala da diretora fica implícito o rígido controle de gastos que realiza até o limite de não haver prejuízo ao trabalho desenvolvido com as crianças.

“Eu compro coisas pra escola, eu faço rancho, eu faço a feira, cada dia é uma coisa, por exemplo na segunda e na terça é o dia que eu tiro pra feira, de manhã, porque às vezes na segunda tu vai e não encontra muita coisa boa, então vou na terça. Se nesses dois dias eu não consigo, eu vou na quarta que também tem outro mercado que tem promoções. A quinta é o dia da carne, e eu tô sempre aqui. As gurias fazem a listinha do pedagógico e eu compro, eu questiono também né, porque eu cuido muito dos custos, ah vai fazer tal trabalhinho com isso, não, então vamos fazer com isso que sai mais em conta”. (MARINA, 14/05/2019).

Em relação ao público atendido pela escola, a diretora afirma que os pais são na maioria funcionários do comércio, secretárias de médicos e dentistas, como a escola está situada no centro da cidade facilita o deslocamento para esse tipo de empregado. Por isso, sua mensalidade não é alta, busca adequar custo com aquilo que consegue oferecer. Ao ser questionada sobre a razão que a motivou a participar do credenciamento à venda de vagas ao município, relata que a escola vinha há uns dois anos passando por uma crise que acompanha o setor econômico.

“Quando tu pega essas crianças que tem um custo financeiro mais baixo, e outra que tu queria oferecer mais, sabe, a gente não consegue porque, o custo benefício é bem menor, então tu não consegue dar aquela volta que precisaria. Se tu parar pra pensar, é um comércio que tu tem. Se tu tem uma criança particular, tu corre o risco dele atrasar a mensalidade, o pai ou a mãe ficar desempregado e tu não receber, ou simplesmente eles chegarem e tirarem do dia pra noite e tu perde aquela criança. O credenciamento é uma garantia que tu tem, tu consegue fazer um cálculo mais pro futuro do que tu pode investir, só que junto vem esses outros probleminhas né, a gente tem que ajudar na compra de materiais, pras crianças ou fazer alguma doação de lenço, fraldas, mas isso também não são todos”. (MARINA, 14/05/2019).

A motivação para a entrada no credenciamento também se deu ao fato de que até 2015 a escola recebia vagas de judicialização que eram em turno integral com valor mais alto. O município passou a incrementar a compra de vagas para evitar a judicialização e outras escolas centrais entraram nesse credenciamento. Portanto, a possível espera por uma vaga judicializada já não era mais viável e com o advento da crise econômica, o credenciamento se tornou uma alternativa para a manutenção da escola.

Ademais, as vagas compradas pela prefeitura são designadas para turno parcial, salvo exceções, há a prerrogativa de outros aportes financeiros, pois os pais complementam o pagamento à escola para que as crianças frequentem o dia todo. Essa diferença de pagamento a diretora faz uma espécie de escalonamento de quanto cada um vai pagar na tentativa de, ao máximo possível, chegar no mesmo valor de uma mensalidade cobrada de uma vaga particular.

“Mesmo que eles ganhem o meio turno, o outro meio turno os pais pagam. Aí que a escola consegue dar a volta, porque um turno integral particular meu tá em torno de R\$ 850,00 a R\$ 900,00. Eu recebo da prefeitura R\$ 555,00 pelo turno integral, se eu recebo criança parcial que seria meio turno

eu recebo R\$ 420,00 e o restante eu posso cobrar. Faço assim R\$300,00 conforme o cliente, porque aqui também tu precisa ter esse jogo. Têm uns que pagam R\$ 300,00, uns que pagam R\$ 200,00, uns R\$ 150,00, então têm vários né, têm uns que pagam R\$ 400,00, pra ver se tu consegue chegar numa mensalidade de 800, né”. (MARINA, 14/05/2019).

Ressaltamos aqui a necessidade das famílias na oferta em turno integral na EI. A parcialização do atendimento não se coaduna com os horários trabalhados pelas famílias, assim, veem-se obrigadas ao pagamento complementar para obter o turno integral. O horário de funcionamento da escola é das 7 horas às 19 horas. As professoras e os funcionários têm seus horários de trabalho organizados de maneira a cobrir essa carga horária, sendo o turno da tarde aquele considerado ao desenvolvimento de atividades pedagógicas e o da manhã seria a parte mais lúdica.

A maioria das crianças frequentam a escola em turno integral porque a SMED designou assim ou por ser vaga particular, na qual a família arca com toda a mensalidade ou pela complementação de pagamento a essa finalidade. Por essa razão não há a dificuldade do recebimento de turmas que não estavam no turno da manhã, como na escola conveniada que foi pesquisada. Na EEI Arca de Noé, conforme o relato da diretora, o que acontece é a chegada de crianças no meio da manhã por necessidade das famílias, talvez aí esteja explicado o escalonamento de preço conforme o tempo que as crianças permanecem. Por isso, optaram em fixar como apenas recreação o turno da manhã, não havendo dificuldades de compatibilização da hora do sono e alimentação, pois as mesmas continuam no turno da tarde.

Apesar disso, de acordo com as entrevistas, a escola oferece no turno da tarde aulas extras como balé, capoeira, inglês e dança do ventre. Os pais pagam valor específico para cada aula. As crianças que são enviadas pela prefeitura, nem sempre conseguem participar dessas aulas, pois exige mais um custo à família que já paga a diferença para a permanência em turno integral. Para as professoras há o desafio de fazer algum ajuste pedagógico, para realizar atividades que sejam interessantes àqueles que não vão participar das aulas extras e, ao mesmo tempo, não prejudique os que dela se integram.

“Muitos não vão. Por exemplo, hoje tem capoeira, eu perco mais os meninos. Na aula de inglês é misto, eu tenho meninos e meninas e depois eu tenho ballet, mas são só duas que vão, e na sexta-feira que tem a dança do ventre que daí são só duas. Eu tenho que me organizar com as

atividades, por isso que eu gosto que eles são integral, porque eu posso iniciar alguma coisa de manhã e dar continuidade de tarde porque se não quebra. Daí, por exemplo, tem capoeira e eu vou perder quatro crianças e eu tô fazendo uma hora-do-conto aí perde, eles vão voltar assim sem entender, por mais que tu se sente ali e explique, não vai ser a mesma coisa. Então eu cuido bastante, aí hoje tem capoeira eu vou fazer isso, eu inicio de manhã pra quem sair à tarde não perder, entende? E quando assim têm uns na capoeira e já terminaram a atividade, eu dou peças até os outros chegarem pra mim não iniciar uma atividade nova sem todos estarem na sala”. (NÉLIDA, 14/05/2019).

A coordenadora da escola falou que quanto à concepção pedagógica buscam ficar alinhadas à Secretaria de Educação. Embora a assessoria pedagógica da SMED não realize um acompanhamento sistemático dessas escolas, em algumas situações há formações ofertadas, de acordo com a necessidade do momento. Nesse sentido, as escolas deveriam entregar novos projetos pedagógicos e regimentos em virtude da adequação à BNCC. (BRASIL, 2018). Para tal, houve a oferta de formação específica com essa finalidade. Além disso, a fiscalização, ao realizar uma visita de rotina, exige a apresentação de planejamento diário. De acordo com os relatos, a escola trabalha com projetos que são montados pela coordenação, a professora adapta à faixa etária da criança.

“No começo do ano a gente senta e monta todo um cronograma, o que a gente vai trabalhar esse ano, algumas datas comemorativas, não todas, questão do brincar, as brincadeiras antigas, o resgate de valores. A gente tem um cronograma, a gente faz, monta, pras gurias todo o projeto, passo por passo. A gente dá pra elas montado, desde o objetivo, as atividades todas, então só elas vão montar a aula delas, em cima daquele projeto, de acordo com a faixa etária. Têm projetos que duram 15 dias, e têm projetos que duram uma semana, bem relativo, aí depende o projeto”. (LÉA, 14/05/2019).

Na entrevista com as professoras dessa escola, elas evidenciavam conhecer a discussão em torno dos campos de experiência desenvolvidos na BNCC (BRASIL, 2018) e falavam em projetos que planejavam para suas turmas. Ainda assim, após as entrevistas realizadas na escola, a pesquisadora conheceu os espaços e as salas de aula. Trata-se de uma casa adaptada, a impressão que dá é que o espaço das salas de aula é pequeno ao recebimento de um número de crianças. Há muitas contenções com cercadinhos e divisórias para as crianças pequenas não avançarem além de sua sala em virtude de que a casa tem três pisos interligados por escada. O pátio também

é pequeno, sem parquinho. A cozinha é pequena e os banheiros são adaptados para as crianças. Em vista disso, a pesquisadora identificou a falta de espaços mais adequados que visem à realização de um trabalho para a EI como o previsto legalmente nos documentos que orientam a qualidade e nas premissas teóricas da área.

Ressaltamos, assim, que a situação da EI no município estudado extrapola a questão da formação acadêmica. Dito de outro modo, o fato de as professoras, as coordenadoras, até mesmo a equipe de assessoria da SMED demonstrar uma sólida formação não reverbera, necessariamente, em um bom atendimento às crianças que depende de outros fatores como a estrutura do espaço físico e intencionalidade pedagógica.

Nessa seção foi apresentada uma breve caracterização da escola. Dado os relatos acerca de determinadas escolas da rede privada, apresentadas na seção anterior, consideramos o empenho das professoras, da coordenação e da direção na realização de um trabalho que atenda minimamente aos aspectos pedagógicos e de cuidado. Chama a atenção a indicação dessa escola por parte da SMED que priorizou como critério a questão do cuidado das crianças, sobretudo, em relação à alimentação e à higiene.

5.3 Quando o Privado Define o Público

Defender o direito à educação para Flach (2011) implica em desvelar os interesses sociais e econômicos buscando dissipar as diferenças e as desigualdades. Ao apresentar a rede conveniada, aludida como *aspúblicas/asnoças*, e a privada que vende vagas aos município, assim como suas respectivas escolas buscamos ir além de traçar uma comparação, mas de realizar uma caracterização que visou demonstrar que as crianças vivenciam o direito à EI de maneiras distintas, embora ambas as redes sejam subvencionadas pelo município.

As escolas da rede conveniada contam com suporte pedagógico e de acompanhamento duplamente maior que o setor privado, pois há a supervisão realizada pela mantenedora e aquela desempenhada pela assessoria pedagógica da SMED. Enquanto que as escolas da rede privada se autogerem desde a maneira como administram os aspectos mais burocráticos, assim como os pedagógicos, com

efeito foram consideradas aptas a gerir recursos públicos para desempenhar a função de educação e cuidado das crianças da EI.

Dessa maneira, pretendemos demonstrar, primeiramente anunciado no título dessa seção, que no município estudado os entrelaçamentos entre as esferas pública e privada estão imbricados de tal forma que tendemos a considerar que essa última define a primeira. Diante disso, identificamos juntamente com Adrião (2018) que o caso ora estudado se coaduna com a privatização da educação, pois extrapola os tradicionais limites desse processo.

Ainda assim, acredita-se que a adoção de expressões como parceria público-privada, ainda que adotadas em outros trabalhos, mais sirvam ao acobertamento dos processos em análise do que a explicá-los. A começar pelo fato de não se tratar de relação colaborativa entre setores que atuariam horizontalmente, como à primeira vista o termo “parceria” pode indicar. Tampouco se trata de formas específicas de privatização sugeridas pelo Banco Mundial (BM), as quais no Brasil foram reguladas pela Lei Federal nº. 11.079 de 30/12/04. Trata-se de processos pelos quais a educação pública brasileira, entendida como aquela financiada e gerida pelo Poder Público, conforme indicado na Lei de Diretrizes e Bases – Nº 9394/1996, subordina-se formal e concretamente ao setor privado com fins de lucro. (ADRIÃO, 2018, p. 9).

Entendemos juntamente com Borghi (2018), que a definição de educação pública deve ser compreendida como aquela que é desenvolvida por instituições estatais, não sendo coerente essa designação para entidades privadas com ou sem fins lucrativos ainda que subvencionadas com recursos públicos, o caso da rede conveniada.

[...]o sentido ou finalidade de um sistema de educação pública é garantir a cada cidadão a educação como direito e, nesse contexto, somente os estabelecimentos estatais podem ser denominados públicos, posto que, ante o estabelecimento privado o indivíduo não concorre como cidadão que exerce seu direito, mas como parte contratante, em uma relação própria do contrato de mercado. (BORGHI, 2018, p. 28).

A autora afirma que há uma nebulosa relação entre o público e o privado, sendo que, esse último setor, vem crescendo exponencialmente no Brasil. Ao apresentar os dados da pesquisa optamos por discorrer a respeito das duas redes, conveniada e privada, para didaticamente demonstrar as nuances do atendimento da EI em uma e outra, porém destacamos que ambas pertencem ao mesmo setor privado de educação, ou seja, são duas faces da mesma moeda. Nos dados apresentados anteriormente, identificamos que a própria municipalidade quando lhe é proveitoso

assume as instituições da rede conveniada como públicas, quando não, admite que são privadas e sujeitas às determinações de mercado (o caso descrito referente à questão salarial das professoras).

Embora a rede conveniada em Caxias do Sul, dada as peculiaridades de sua oferta, aparente mais propriedade no atendimento às crianças e a municipalidade a chame de pública já apontamos a inadequação desse termo para essas escolas, pois pertencem ao setor privado de educação: “Os estabelecimentos filantrópicos, confessionais e comunitários integram o setor privado da educação, embora se autodeclarem sem fins lucrativos” (ADRIÃO; BORGHI; DOMICIANO, 2010, p. 293). Apontamos como fatores preponderantes que podem ter contribuído para a rede conveniada representar melhor qualidade na oferta da vaga à EI: o acompanhamento verificado pelos setores já mencionados que buscam dirimir possíveis precariedades no atendimento às crianças; o salário das profissionais ser mais elevado; o fato de que inúmeras escolas foram construídas em prédios públicos com a finalidade de comportar uma instituição educativa; terem mais estrutura física como pátio e parquinho; possuírem mais brinquedos. A rede conveniada já foi amplamente debatida na literatura especializada que afirma:

A expansão do atendimento à educação infantil se deu mediante parcerias entre setores públicos e privados, via distintas formas de conveniamento, como exemplo: cessão de prédio público; pagamentos de profissionais contratados pela instituição privada com recurso público e merenda etc. (ADRIÃO; BORGHI; DOMICIANO, 2010, p. 295).

A EI no Brasil tradicionalmente se expandiu a partir de convênios efetuados entre o poder público e a rede privada, sobretudo a partir dos anos 1990. Todavia, o esmaecimento de fronteiras entre o público e o privado datam ainda do período de colonização. (ADRIÃO; BORGHI; DOMICIANO, 2010; PERONI, 2011). De acordo com o parecer do CME nº 75 (CAXIAS DO SUL, 2018), das 45 escolas de EI da rede conveniada em Caxias do Sul, 32 estão instaladas em prédios públicos.

Contudo, há estudos que afirmam que a rede conveniada apresenta menores indicativos de qualidade à EI (BASSI, 2011; BORGHI; BERTAGNA, 2016; CAMPOS, 2016; CAMPOS *et al.*, 2011). Os dados da pesquisa realizada divergem desses estudos, pois permitem afirmar que a rede conveniada em Caxias do Sul, em comparação à rede privada que vende vagas ao município, apresenta evidências que

o atendimento prestado às crianças da EI é o que mais se aproxima daquilo previsto nas legislações específicas¹⁰ e na literatura:

Essa posição, portanto, inclui na definição de qualidade a consideração dos direitos das crianças, das mulheres e das famílias, consolidados na legislação e nos compromissos firmados pelo país no plano internacional; as diversas necessidades da criança pequena, levando-se em conta sua faixa etária, as condições de vida de sua família; as características culturais de seu meio, sua individualidade; as demandas sociais por apoio às famílias, ao trabalho e participação social da mulher e à educação infantil; os conhecimentos acumulados pela ciência nos campos da educação, da psicologia, das ciências sociais, da saúde etc.; as possibilidades reais das instâncias responsáveis pela gestão da educação infantil e da sociedade como um todo na concretização dessas exigências. (CAMPOS *et al.*, 2011, p. 25).

Com isso, não estamos afirmando que seja desejável que as crianças sejam atendidas em rede conveniada, defendemos a oferta de EI em rede pública municipal, pois essas são as instituições realmente públicas que podem de fato outorgar o direito à educação como argumenta Borghi (2018). Porém, pensamos que o maior resguardo de aspectos qualitativos em EI na rede conveniada foi possível pelo fato de o município estudado não possuir rede própria pública de EI, não ter construído EMEI, portanto, não dispõe de cargo de professor para essa etapa, fazendo com que seus aportes financeiros fossem deslocados a essas instituições do terceiro setor. Todos os aspectos apresentados que podem ter contribuído para uma possível maior qualidade na oferta da rede conveniada são pontos negativos para o SME, pois são pautados na ausência do Estado na oferta de EI. Para Borghi e Bertagna (2016, p. 508)

[...] a ausência do Estado na oferta direta dessa etapa de ensino aparece como o aspecto central da proliferação de convênios entre a esfera pública e a privada. Esse formato de oferta implica ou a total ausência de atendimento público à faixa etária ou a coexistência de instituições públicas e privadas sem fins lucrativos subsidiadas por recursos públicos.

Ainda que sopesemos os efeitos da falta de uma rede municipal de EI e o deslocamento dessa oferta à conveniada, presumimos que a possível maior qualidade apresentada por essa última em comparação com a privada, se deva, sobretudo, pela ausência da primeira. Lembramos que a subetapa creche é totalmente desenvolvida pelo setor privado. Ou seja, o fato de não ter uma rede municipal pública de EI permitiu à Secretaria de Educação empregar esforços na assessoria pedagógica treinada em

¹⁰ Esses documentos que consubstanciam a qualidade na EI foram apresentados anteriormente na nota 2 da página 28 desta tese.

serviço; designar maiores recursos, uma vez que além dos salários das profissionais também assume a alimentação e o fato de que as escolas da rede conveniada ainda contam com as doações dos beneméritos de suas mantenedoras. Nesse sentido, identificamos uma privatização do direito à educação ao perder o sentido público, entendido como acesso com qualidade a todos em instituições estatais que cuidem e eduquem as crianças, sem considerá-las como parte integrante de um negócio. Borghi destaca que:

É assim que podemos pensar na expropriação do direito à educação, por meio de sua transformação em mercadoria, como estratégia de valorização do capital em áreas antes intocadas, porque públicas e estatais. O que era direito de todos e dever do Estado, passa a ser mercadoria e investimento individual – é a privatização de um direito. (BORGHI, 2018, p. 22).

Dito isso, consideramos o fato de o município não ter rede pública municipal de EI altamente prejudicial ao direito à educação, uma vez que, ao fortalecer as escolas conveniadas que, de acordo com as entrevistas, não há sequer a possibilidade do aumento no número delas, favoreceu o crescimento do setor privado, especialmente aquele que subsiste da compra de vagas. No capítulo anterior, as falas das entrevistadas deixavam claro a opção econômica do município em ofertar a EI a partir de convênios, pois há muito é corrente na cidade que a constituição de rede própria pública é mais onerosa. Nesse caso, a busca pela viabilidade econômica na oferta de EI encontra dupla via. A primeira delas foi a opção pelos conveniamentos, ainda nos idos de 1990, quando não havia a obrigatoriedade da etapa, mostrava-se uma solução mais econômica em comparação aquela do estabelecimento de uma rede própria pública. A segunda, com a chegada da compulsoriedade da pré-escola, o aumento da demanda por essa etapa, fez com que o município optasse por não ampliar a rede conveniada para lançar mão de uma alternativa mais barata ainda, qual seja, a compra de vagas no setor privado, ocasionando uma verdadeira rede de negócios como apresentamos na seção anterior. Assim,

a educação é um bem público e deve ter finalidades públicas. Daí ser um direito. Educação como fim privado ou como investimento individual, é mercadoria, e não direito. A 'educação-mercadoria' naturaliza a oferta diferenciada de educação e põe fim à perspectiva de uma educação de qualidade para todos. Nesse sentido, a educação mercadoria é um mal coletivo. No mercado, a qualidade se conforma a diferentes públicos e possibilidades de pagamento; enquanto bem público e direito de todos, numa perspectiva de universalidade, a educação não pode estar no âmbito privado de mercado. (BORGHI, 2018, p. 28).

A rede conveniada no ano de 2018 representava apenas 27% enquanto que a privada sem fins lucrativos 5% e a com fins lucrativos 53% de matrículas. Esses números demonstram que mais da metade das crianças de Caxias do Sul, frequentam uma EI que pertence ao setor privado com fins lucrativos, onde o município efetua a compra de vagas e envia matrículas via judicialização. A rede privada de EI, principalmente a partir de 2015, cresceu exponencialmente no município, ano em que se iniciou a compra de vagas nesse setor. Como já discorremos, algumas escolas da rede privada apresentam problemas sérios de infraestrutura; concepção pedagógica coerente com os preceitos da EI posta em prática, pois nos documentos oficiais como proposta pedagógica e regimento essa noção está presente; salários baixos, e muitas vezes, impingem às crianças situações que aviltam sua integridade física e moral.

Nesse sentido, identificamos novos arranjos municipais para o atendimento da EI que fogem aos tradicionais convênios. As parcerias firmadas entre o público e a esfera privada com fins lucrativos caracterizariam as chamadas PPPs (Parceria Público-Privada) conceituada como “[...] a reunião de esforços entre o Poder Público e o setor privado para a realização de objetivos de interesse público”. (CASAGRANDE; BORGHI, 2015, p. 120).

Esses novos arranjos já foram detectados em estudos (ADRIÃO, 2009; ADRIÃO; BORGHI; DOMICIANO, 2010), porém à época ainda havia a predominância dos conveniamentos no contexto brasileiro. No município estudado a chamada rede indireta é pequena, frente à privada.

Entretanto, mudanças expressivas têm sido encontradas nesse cenário, como a política de convênio com instituições privadas com fins lucrativos, que supera as formas tradicionais de parcerias com instituições filantrópicas ou comunitárias. Passa-se, portanto, à inserção das escolas privadas com fins lucrativos, no conjunto de instituições subsidiadas pelo poder público. (OLIVEIRA; BORGHI, 2013, p. 151).

Em Caxias do Sul, a compra de vagas no setor privado se dá a partir de credenciamento próprio a esse fim e é repassado valor *per capita* às instituições de acordo com as matrículas efetivadas. Esse tipo de arranjo é chamado de atendimento à demanda, visto com cautela pelas autoras, pois: “Esse modelo inova em relação ao tradicional, pois há subvenção de recursos públicos à iniciativa privada com fins lucrativos para cada aluno atendido gratuitamente pela instituição privada”. (OLIVEIRA; BORGHI, 2013, p. 152).

A subvenção *per capita* repassada às instituições privadas foi a mais utilizada por municípios brasileiros, foi o que constatou a pesquisa realizada por Oliveira e Borghi (2013). Essa perspectiva de atendimento à demanda está alinhada a certos ditames de agendas internacionais (BORGHI, 2018; OLIVEIRA; BORGHI, 2013).

Essa forma de transferência de recursos públicos à esfera privada foi uma das que mais se difundiu nos últimos anos no cenário internacional, [...] tem sido apresentado por alguns organismos internacionais, especialistas, partidos e governos o subsídio à demanda, em duas formas principais: o financiamento às escolas, segundo o número de matrícula de cada uma, e o subsídio às famílias (voucher), para que paguem as taxas de educação de seus filhos nas escolas que escolherem. (OLIVEIRA; BORGHI, 2013, p. 162).

Desse modo, para Adrião, Domiciano e Borghi (2010), a subvenção pública às escolas do setor privado com fins lucrativos inaugurou uma situação muito favorável à proliferação de pequenos empresários educacionais que sobrevivem graças a esse recurso, submetendo o direito à educação ao trato mercantil. As autoras seguem exemplificando que a imensa maioria das escolas são na realidade microempresas juridicamente falando “[...] cujos clientes são em sua maioria famílias de baixa renda, que não lograram vagas em estabelecimentos públicos”. (ADRIÃO; DOMICIANO; BORGHI, 2010, p. 294).

Adrião (2018) identificou três dimensões de privatização no contexto brasileiro: a de oferta, a de gestão e a de currículo. Nesta pesquisa, reconhecemos a privatização da oferta educacional que se dá por intermédio do financiamento público que subsidiam à oferta “[...] por meio de convênios/contratos/termos de parcerias entre governos e organizações privadas; subsídio à demanda por meio de incentivos fiscais”. (ADRIÃO, 2018, p. 11). Adrião (2018, p. 11, grifo do autor) explica a gama de sentidos atribuídos a privatização da educação na dimensão da oferta educacional.

A primeira dimensão, relativa à privatização da *oferta educacional*, operacionaliza-se por meio de três formas: financiamento público, aumento das matrículas em estabelecimentos particulares e introdução de políticas ou programas de escolha parental. O financiamento público à educação privada, por sua vez, viabiliza-se, de acordo com o inventariado, por meio de três mecanismos: introdução de sistemas de bolsas de estudos; implantação de convênios ou contratos entre esferas governamentais e setor privado e presença de mecanismos de incentivos fiscais para a escola privada, como dedução de impostos ou renúncia fiscal. Em relação aos mecanismos de incentivo à escolha parental, o inventário das produções permitiu identificar três principais formas: a introdução de *charter schools*; a adoção de cheque-educação ou *voucher* e a educação domiciliar ou *homeschooling*. Já como formas para estimular a oferta privada de vagas, encontram-se o estímulo ao atendimento escolar privado por escolas comerciais de baixo custo; a

diminuição da oferta de vagas públicas e as diversas sistemáticas de aulas particulares/tutorias.

Adrião (2018) adverte que fazer uma classificação de dimensões dessa ordem supracitadas interpõe limites. Em Caxias do Sul a pesquisa realizada também é atravessada por limites, pois entendemos que a complexidade da realidade apresentada é muito maior que as teorias ou conceitos desenvolvidos. Porém, é possível perceber elementos que caracterizam a privatização da educação no município estudado. Uma delas é o financiamento público de instituições privadas, tanto a rede conveniada como a privada recebem esse recurso para a sua manutenção, via estabelecimento de contrato de gestão compartilhada ou edital de chamamento público. Distinguimos ainda o estímulo ao aumento da rede privada com menor custo, escolas essas que se caracterizam como negócio em educação. As matrículas em rede pública foram expandidas em virtude da obrigatoriedade da pré-escola que oportunizou a abertura de turmas em EMEFs, porém o índice de alcance dessa oferta é muito baixo e estaria com a sua capacidade quase esgotada, haja visto a quase totalidade das escolas de EF que possuem essa etapa. Entretanto, identificamos ainda a redução da rede conveniada, que mesmo sendo setor privado de educação apresenta indicadores melhores em aspectos qualitativos. Adrião (2018) atribui a expansão da rede privada por omissão do Estado na oferta da educação obrigatória e pela disseminação ideológica que apregoa que esse setor possui maior qualidade na oferta de seus serviços, mas que em análises de pesquisas não é de fato evidenciada.

No município estudado as famílias são encaminhadas às escolas privadas com fins lucrativos, quando não há vaga em uma EMEF ou na rede conveniada. Os novos arranjos entre o poder público e instituições do setor privado com fins lucrativos que visam o atendimento à demanda como o citado da compra de vagas no município estudado são considerados por Borghi e Bertagna (2016) como estratégias privatizantes. Para as autoras, “[...] um novo padrão de parceria entre o setor público e a iniciativa privada vem se constituindo” (BORGHI; BERTAGNA, 2016, p. 510).

Borghi e Bertagna (2016) revelam que no estado de São Paulo o grande número de judicialização por vagas na EI provocou o incremento dos conveniamentos em toda região. No entanto, na pesquisa realizada em Caxias do Sul, entendemos que o papel da judicialização foi o de facilitar o aumento da rede privada e não da conveniada, uma vez que, o município, ao tentar fugir desses processos que outorgam

valor mais alto por matrícula, buscou na compra de vagas em instituições com fins lucrativos sanar a ausência de escolas públicas municipais. Acontece que a solução encontrada pelo município, a compra de vagas no setor privado, traz um remédio amargo às crianças, pois pode retirar aquilo que é direito delas: vivenciar suas infâncias em um ambiente educativo e de cuidado, saudável em todos aspectos de sua vida.

Cumpramos ressaltar que as vagas encaminhadas via judicialização, quando há o esgotamento da possibilidade de inserção em rede pública ou conveniada, sequer são remetidas às escolas privadas com fins lucrativos que tenham participado de um processo seletivo ao credenciamento a essa finalidade. Essas matrículas são encaminhadas a escolas com fins lucrativos que não pertencem ao rol daquelas que são consideradas aptas à venda de vagas. Por isso, as entrevistadas identificam uma dificuldade maior, pois não haveria um vínculo mais próximo entre a Secretaria de Educação e a escola. Ainda assim, lembramos que essas escolas recebem um valor mais alto por matrícula, porém a possibilidade de regulação se evidencia menor.

A educação tratada como mercadoria contribui para naturalizar a oferta diferenciada (BORGHI, 2018). A caracterização das redes e escolas conveniadas e privadas permitiu perceber que as crianças que frequentam essas instituições vivenciam a EI de forma diferenciada: a rede conveniada com indicativos de oferta de maior qualidade.

Entretanto, nos sentimos açoitados pelas inúmeras diferenciações vivenciadas pelas crianças dentro de uma mesma escola da rede privada. Sabemos que discriminações, *bullying* e tantas outras violências podem ocorrer dentro de escolas públicas e que as causas são multifatoriais. Mas, nas situações relatadas pelas participantes da pesquisa, as diferenciações se davam em decorrência da dependência administrativa da vaga, ou seja, aquelas crianças que estavam sofrendo as humilhações outrora expostas, eram em virtude de serem matrículas pagas pelo município (como o caso da não oferta de almoço). Não eram situações de indisciplina ou de violência entre as crianças, mas da falta de uma interação amorosa, cuidadosa, respeitosa, ética de um adulto capacitado que estivesse disposto a realizar uma intervenção de apoio.

De outro lado, as diferenciações também se davam em uma mesma escola e turma, naquilo que a instituição ofertava como aulas extras de danças e esportes, assim como a formatura proporcionada às crianças da pré-escola. Nesse caso, a

diferenciação se dava entre aqueles que podiam ou não pagar tais atividades. Considerando que essas escolas recebem um público enviado pela Secretaria de Educação, portanto, crianças que teoricamente teriam mais dificuldade em pagar por uma instituição privada, detectamos problemas de gestão e pedagógicos. De gestão no sentido de que a SMED deveria interpor algum quesito contratual que visasse o impedimento dessas práticas, pois só a oferta de formação continuada parece não resolver a questão. A gestão interna dessas escolas também é falha no aspecto pedagógico, pois deveria proporcionar outras atividades qualificadas àqueles que não podem participar de determinadas práticas.

Interrogamos por outra vertente o vilipêndio do caráter público da educação. A privatização da educação é um fator que reduz o direito conquistado, pois passa a enxergar os cidadãos como insumos à montagem ou manutenção de um negócio que poderia ser qualquer outro. Sem embargo, a abertura de uma escola de EI, no momento histórico que estamos vivendo, no município estudado, apresenta-se como um negócio viável, no qual o amadorismo e a falta de sensibilidade à atividade fim se fazem presentes. Com efeito, queremos chamar a atenção para a questão da gratuidade, no capítulo anterior já havíamos problematizado essa situação. O caráter público da educação também se dá pela gratuidade de sua oferta (CURY, 2007). A mensalidade dessas escolas é paga pelo município, mas com essas aulas extras e formatura empreendidas pelo setor privado e as taxas de contribuição espontânea sugeridas às famílias na rede conveniada, há que se interrogar a gratuidade desses estabelecimentos.

Os percentuais demonstram que 85% da etapa da EI é desenvolvida no setor privado de educação, e na série histórica estudada (2013-2018) a rede conveniada apresentou diminuição do número de matrículas. Se a procura por vagas tanto para a creche como para a pré-escola são uma constante no município, qual seria a razão para a ocorrência dessa diminuição? O município, pelos dados apresentados nas entrevistas, busca na compra de vagas evitar a judicialização. A prioridade é o encaminhamento de vagas ao setor público, EMEFs ou conveniada, porém essa última rede reduziu suas matrículas. Essa redução seria em virtude do atendimento ao critério de zoneamento dado à proximidade das casas das crianças ou estaríamos frente à uma nova tendência municipal de fazer uma opção menos onerosa, via atendimento à demanda viabilizada pela compra de vagas no setor privado? Indicamos mais estudos para dar continuidade a essa pesquisa, que vise a verificação

de uma tendência de diminuição da rede conveniada no município e se há paralelo em nível nacional.

Esse imbricado processo de aprofundamento entre o público e o privado, colabora na inviabilidade da construção de rede municipal pública de EI. Essa possibilidade vai se distanciando de sua concretude, visto que o município, ao investir recursos no setor privado, diminui sua capacidade de incrementos financeiros em rede própria. Por essa razão, estamos afirmando que a EI no município apresenta uma dependência da iniciativa privada, pois para atingir metas previstas como a obrigatoriedade da pré-escola e os índices para a creche, e fugir de processos de judicialização vai perdendo sua capacidade de investir em rede própria aprofundando suas relações com esse setor.

Conceitualmente, parceria seria a reunião de esforços entre o público e o setor privado para alcançar metas de interesse público (BORGHI; BERTAGNA, 2016; OLIVEIRA; BORGHI, 2013). Identificamos mais um possível aviltamento do caráter público da educação. O interesse público no caso do atendimento das crianças da EI via rede conveniada ou setor privado seria o de possibilitar o acesso, o que justificaria a parceria público-privada. Porém, enfatizamos que o direito à educação vai além da garantia do acesso. O direito à educação estará plenamente atendido quando todas as crianças tiverem acesso com uma oferta que atenda aos parâmetros mínimos de qualidade. Cabe a reflexão, seria mesmo de interesse público uma oferta que, pelos dados apresentados, possam tender a estar impingindo mais dificuldades às crianças do que um potencial desenvolvimento de suas singularidades? Campos *et al.* (2011) destaca a partir de estudos sobre qualidade da EI, os aspectos que mais impactam essa etapa.

Apesar de o MEC ter desenvolvido Parâmetros Nacionais da Qualidade da Educação Infantil, grande parte das instituições de educação infantil os têm implementado parcialmente; a qualidade da oferta de educação infantil é variável e depende das características institucionais da unidade (entre outros, se pública, privada particular, comunitária, filantrópica ou confessional, conveniada ou não conveniada); o impacto positivo da educação infantil sobre o ensino fundamental é maior quando o atendimento apresenta padrões de qualidade adequados. (CAMPOS *et al.*, 2011, p. 24).

Na revisão de literatura desta tese, apresentamos uma das tendências analíticas que explicam as motivações da implementação de uma política que visa tornar compulsória a pré-escola. Essa tendência analítica está atrelada às

determinações dos organismos multilaterais aos países em desenvolvimento que vislumbram na frequência na pré-escola uma possibilidade de melhoria nas capacidades do futuro trabalhador, uma vez que há evidências de que as crianças egressas de uma boa escola de EI apresentam maiores rendimentos no EF, principalmente aos setores mais pobres da população. Porém, as diferenciações as quais as crianças são submetidas, dentro de determinadas escolas e de todas as outras questões apresentadas, que fazem interface com formação de professores, dependência administrativa da vaga, educação entendida como mercadoria possibilitam afirmar que esse pretensão resultado de melhoria *a posteriori* à etapa da EI dificilmente será alcançado.

Campos *et al.* (2011) demonstra que há diferenças na qualidade da EI, de acordo com a dependência administrativa da oferta. A relação do município com o setor privado de EI vem se constituindo a partir do que denominamos *ganchos* de dependência. A ideia de usar a metáfora dos ganchos para buscar uma explicação da dependência do município ao setor privado de EI se deu pela incoerência que poderia trazer a ideia de vínculo, conexão ou laço, por exemplo. O laço é algo delicado, carregado de beleza e facilmente desfeito, o que não nos parece ser algo que possa definir a situação de Caxias do Sul em relação à rede privada de educação. Adrião, Borghi e Domiciano (2010, p. 294) alertam a respeito da dependência dos municípios em relação à rede privada.

Atentar para a ampliação do atendimento à educação infantil, por meio de convênios com o setor privado, mais recentemente incorporando ONGs de distintos perfis ao conjunto das tradicionais instituições filantrópicas ou comunitárias. Tal movimento gera a dependência do setor público a uma rede privada, a qual, na esmagadora maioria dos casos, opera com um padrão de atendimento mais precário.

Desde a nossa perspectiva, a EI no município se constituiu a partir de ganchos que tem como significado: “peça de metal ou qualquer outro material resistente, com uma das extremidades em curva, para alçar ou suspender fardos ou qualquer peso”. (HOUAISS, 2007, p.1425). A imagem de gancho usada como metáfora vincula-se à experiência de vida da pesquisadora. Como riograndina, as cenas bucólicas do entardecer do cais do porto velho possibilitaram descrever com mais precisão a dependência outrora apontada. Os guindastes são usados para elevação e movimentação de cargas pesadas, conseguem realizar esse trabalho com o auxílio de grandes ganchos, geralmente com dispositivo que o fecha para manter o material

seguro no seu transporte. Depois de movimentada a carga, há a necessidade de abertura intencional desse gancho para que se finalize o trabalho.

Entendemos com isso, que esse *gancho de dependência* serve para unir as duas partes, o município e as escolas da rede privada. Há uma dependência mútua entre o município e essas escolas. O município depende das escolas da rede privada, pois necessita comprar vagas nesse setor para dar conta da demanda prevista nas legislações que indicam metas a serem cumpridas, ou de processos de judicialização que são impetrados com a intenção de conquistar uma vaga gratuita na EI. Essa dependência é tamanha que o município tem dificuldade em fechar escolas, mesmo quando há verificação de procedência de denúncias graves em relação aos cuidados e educação das crianças, ou até mesmo no que concerne a incorreções à questão financeira.

Por outro lado, as escolas dependem da verba paga *per capita* pelo município para terem condições de manutenção de seus estabelecimentos, muitos dos quais foram criados com a intenção de absorver essas vagas. Assim sendo, a dependência é instaurada de maneira que o município não consegue mais prescindir das vagas compradas no setor privado de educação, pois ao não possuir rede própria pública ou a possibilidade de expansão da conveniada, mantém o procedimento de atendimento à demanda utilizando-se dessas parcerias.

Por isso, podemos afirmar que, paradoxalmente, o município paga para se tornar e possivelmente permanecer dependente do setor privado de educação. Ao empregar recursos públicos para a compra de vagas no setor privado, o município diminui sua capacidade em desenvolver sua rede própria de EI pública. Para que seja possível o rompimento dessa relação entre o município e a rede privada, há a necessidade de abertura intencional desse *gancho de dependência*. Ao abri-lo, há que se dizer que uma estrutura capaz de segurar, financiar, promover e desenvolver a EI no município esteja planejada e preparada, pois do contrário, corre-se o risco do desmonte dessa etapa educativa.

Essa estrutura capaz de desenvolver a EI no município, deve ser fundamentada nos princípios de laicidade, gratuidade e qualidade, pilares basilares de uma educação pública acessível a todos e prevista constitucionalmente. As disparidades vistas entre a rede pública, a conveniada e a privada são incompatíveis com os preceitos de qualidade e ferem o direito à educação, uma vez que não basta assegurar o acesso, mas sim a oferta equânime a todas as crianças da faixa etária.

Desse modo, consideramos importante dedicar um capítulo à subetapa creche porque, como mencionamos anteriormente, essa faixa etária é totalmente desenvolvida na rede privada, conveniada ou com fins lucrativos. O município não disponibiliza vaga pública, pois as EMEFs atendem apenas à pré-escola. O próximo capítulo é dedicado a discutir o direito à EI das crianças da creche no qual a interposição de critérios para o acesso inviabiliza a matrícula de forma gratuita para inúmeras famílias.

6 O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL: A VULNERABILIDADE COMO CRITÉRIO

*“O que fica melhor para as crianças?
Tu nunca vais errar se colocares
as crianças como prioridade”.*

Alice

Nos capítulos anteriores ressaltamos o funcionamento da Secretaria de Educação, as formações oferecidas para as escolas da rede conveniada, as diferenças de tratamento impostas às crianças, realizando uma caracterização do SME de Caxias do Sul referente à EI. Essa caracterização permitiu perceber que a fronteira entre o público e o privado foi esmaecida. Dessa forma, afirmamos que o setor privado dado a sua abrangência é definidor do público. Ao falarmos de EI no município, estamos discorrendo a respeito de rede privada, a qual pelas características de sua oferta deslindada no capítulo 5, apresenta menos propriedade na sua oferta.

Essa situação pode ser considerada mais preocupante quando voltamos nosso olhar para o caso específico da creche. Para essa subetapa, não há vaga pública, pois as EMEFs não ofertam vagas para essa faixa etária. A partir dos dados apresentados, podemos constatar pelo número de matrículas da creche que 66,59% é ofertada pela rede privada com fins lucrativos, quase 5% na sem fins lucrativos e cerca de 30% na conveniada.

Como o evidenciado na epígrafe destacada para este capítulo, quando priorizamos as necessidades das crianças a possibilidade de tomar medidas políticas e práticas assertivas e condizentes para o desenvolvimento de uma educação de qualidade é muito maior. Todavia, podemos observar um certo descuido para com a educação das crianças da EI, reflexo de anos sem priorização dessa faixa etária e falta de investimentos na criação de uma rede pública, opção feita pela escolha por aspectos eminentemente econômicos.

Optamos por dedicar um capítulo dessa tese à creche, discorrendo a respeito de critérios estabelecidos ao acesso a essa subetapa. Entendemos que destacar a creche é importante politicamente, pois como analisado anteriormente, quanto menor é a criança, menos chance de ter seu direito à educação atendido e há ainda o risco de volta da creche à assistência. A interposição de critérios ao acesso, fere o direito

constitucional, pois como vimos na seção a respeito das judicializações, há jurisprudência desde 2007 de que toda a etapa da EI é considerada direito público subjetivo (CURY; FERREIRA, [2019?]).

Campos (2016), ao analisar as políticas locais de atendimento às crianças pequenas, afirma que a concepção educativa vinculada à EI se direciona a uma estratégia de combate à pobreza e à promoção da equidade. De acordo com a autora, isso se deve às orientações dos organismos internacionais que visam à preparação ao mercado de trabalho e ao atendimento voltado a aspectos de cuidado para a faixa etária do zero aos três anos. “Investir na infância não é apenas um meio eficaz de combate à pobreza, como também envolve a formação do capital humano futuro, do qual o Brasil depende para inserir-se de modo competitivo nas economias globalizadas”. (CAMPOS, 2011, p. 222).

Assim sendo, o objetivo deste capítulo é o de identificar as concepções acerca do direito à EI demonstradas pelo poder público municipal no acesso e distribuição das vagas destinadas ao atendimento das crianças da faixa etária da creche. Para realização desse intento, dados obtidos na SMED como os critérios para a disponibilização das vagas, funcionamento do Sistema de Educação Infantil (SEI) associado à Central de Vagas, análise de diversos documentos em âmbito nacional e estadual a respeito da questão da pobreza e a realização de entrevistas compuseram a empiria deste capítulo possibilitando o estudo apresentado.

6.1 Da Vulnerabilidade: o Acesso à Creche das Crianças Pobres

Campos (2003) afirma que a questão das desigualdades sociais e da pobreza permeiam o debate das políticas educacionais desde a metade do século XX. Sem embargo, apesar de diferentes diagnósticos, em consonância com as realidades dos contextos históricos, as formas para combatê-la ainda não foram apresentadas. Campos e Barbosa (2016, p. 70) indicam que a EI já foi vista como: “Estratégia civilizatória no início do século XX; como estratégia compensatória e assistencial após a denominada revolução industrial brasileira e como modo de combate à pobreza [...] ao final do século XX”.

As decisões políticas nacionais e, por conseguinte, as municipais, pautadas em relatórios técnicos sobre as infâncias, ancorados em pressupostos advindos das

neurociências, como já abordados no capítulo de revisão de literatura, permitem garantir que:

Em momentos diferentes, os organismos internacionais atuaram no Brasil na defesa de uma política preventiva de combate à pobreza. A Educação Infantil mostrou-se um caminho para buscar compensar a carência das populações através, por exemplo, do combate à desnutrição e a preparação para o Ensino Fundamental. (SOUZA; PEREZ, 2017, p. 291).

O tratamento dado à infância nas políticas públicas, na visão de Campos (2012), está relacionado à duplicidade como as crianças são entendidas na sociedade: de um lado são tornadas visíveis as misérias infantis a partir de denúncias que revelam vivências em situações de guerra, de trabalho infantil, de maus tratos, de violências e, de outro, a invisibilidade das condições socioeconômicas que as produziram. No entanto, esse jogo não significa apenas um novo discurso acerca das infâncias: “[...] expressa um processo perverso de repolitização da concepção de pobreza, na medida em que se introduz uma disjunção entre as condições estruturais que a produz e suas formas de manifestação”. (CAMPOS, 2012, p. 82).

À vista disso, a EI vem sendo apresentada como uma forma de combate à pobreza que resguardaria a criança de suceder a determinadas privações como a fome extrema, a falta de estímulos ao desenvolvimento infantil em virtude de um eventual ambiente familiar considerado desfavorável, possíveis abusos e violências sofridas. Contudo, como demonstrado no capítulo anterior, esse pretense resguardo de situações adversas via processo de escolarização, pode não encontrar reconhecimento, pois há a possibilidade de as crianças dentro de determinadas instituições estar sofrendo algum tipo de aviltamento de seus direitos fundamentais. Para Campos (2012), esses novos discursos sobre a pobreza estão relacionados a políticas compensatórias e focalizadoras que priorizam os grupos mais vulneráveis, concedendo à EI um sentido de controle social no que tange às crianças e as suas famílias. Em recente estudo a UNICEF (2018, p. 6) afirma que:

A pobreza na infância e na adolescência tem múltiplas dimensões, que vão além do dinheiro. Ela é o resultado da interrelação entre privações, exclusões e as diferentes vulnerabilidades a que meninas e meninos estão expostos e que impactam seu bem-estar.

O estudo intitulado *Pobreza na infância e na adolescência* afirma que no Brasil há cerca de 18 milhões de crianças e adolescentes (população até 17 anos),

equivalente a 34,3% que vivem em lares sem condições de adquirir uma cesta básica. Apesar disso, esse número é bem maior quando a noção de pobreza¹ não é só averiguada em termos de renda, mas no acesso a direitos fundamentais. Assim, agrega à questão da renda, a ausência de pelo menos uma dessas dimensões: educação, informação, proteção contra o trabalho infantil, moradia, água e saneamento, caracterizando a situação dessas crianças e jovens como de *privação múltipla*. Com isso, 6 milhões (11,2%) apresentam apenas a privação monetária, com os demais direitos garantidos. Os outros 12 milhões (23,1%), além da privação monetária, também não acessam a um ou mais direitos. Há ainda 14 milhões que não são considerados monetariamente pobres, mas de igual forma não acessam a um dos direitos fundamentais. Portanto, quase 27 de milhões de crianças e adolescentes (49,7%) vivem com privações múltiplas. (UNICEF, 2018).

O objetivo de apresentar este estudo, não é o de perscrutar as intenções de visibilidade dos dados sobre a pobreza das crianças e adolescentes brasileiras divulgada pela UNICEF, questão essa amplamente discutida em estudos de Campos, (2013), Campos, (2012), Campos e Barbosa (2016), Delamare (2017), mas, a partir de informações contidas nele, problematizar em nível nacional e regional a questão da vulnerabilidade e da desigualdade, categorias destacadas a partir das entrevistas realizadas, pois esse público é o que seria considerado prioritário ao atendimento da SMED.

O conceito de privações múltiplas desenvolvido no documento anteriormente citado, ao tratar dos diferentes direitos fundamentais, estabelece faixas etárias distintas entre si para a realização dessa análise. Há ainda uma classificação das privações em relação a sua intensidade. No que tange ao direito à educação, é considerada a faixa etária dos quatro aos 17 anos. As denominações das classificações são assim designadas como de *privação intermediária*, aquela que compreende a criança de nove a 17 anos que frequenta a escola, mas com atraso, ou maior de sete anos analfabeta, assídua a um estabelecimento escolar. A nomeada “privação extrema” seria a criança na mesma faixa etária, mas que não frequenta a escola, ou a criança analfabeta maior de sete anos não assídua a um estabelecimento escolar. Para ser considerada sem privação ao direito à educação, de acordo com a UNICEF (2018), seria a criança em idade escolar que frequenta escola sem atraso e

¹ Pobreza monetária, no estudo desenvolvido pela UNICEF (2018), refere-se a famílias que vivem com menos de R\$ 346,00 *per capita* por mês na zona urbana e R\$ 269,00 na zona rural.

que sabe ler e escrever. Apresentaremos na Tabela a seguir, os dados pertinentes à privação e “privação extrema” ao direito à educação no Brasil e na Região Sul.

Tabela 9 - Número de crianças e adolescentes em situação de privação e privação extrema ao direito à educação no Brasil e Região Sul (quatro aos 17 anos)

	Brasil	%	Região Sul	%
Privação	8.789.820	20,3	1.590.957	18,1
Privação Extrema	2.802.259	6,5	204.564	7,3
N. total de crianças na faixa etária	43.384.308			

Fonte: Elaborada pela autora, com base nos dados da UNICEF (2018).

Os dados apresentados permitem afirmar que, em relação à questão da privação ao direito à educação, notamos que os índices em nível nacional e regional são similares, ou seja, aproximadamente, cerca de 20% das crianças e adolescentes da faixa etária estão sofrendo essa ausência, que pode ser intermediária, caracterizada pela falta de aprendizagem mesmo com frequência à escola. Em relação à privação extrema, aquela na qual as crianças e adolescentes estão fora da escola, a região sul apresenta um índice um pouco maior que o contexto nacional. Ainda é um número elevado de crianças e adolescentes que não frequentam a escola, ou que, é assíduo a um estabelecimento educativo, mas se encontra com déficits na aprendizagem, ou seja, sem o efetivo direito à educação, identificada por GENTILI (2009) como universalização sem direitos.

Arroyo (2010) afirma que há que se reconhecer a existência das diferentes vivências da pobreza que se materializam em falta de condições de subsistência, sem moradia digna, água, comida, trabalho. Por isso, não basta identificar a presença de crianças e adolescentes pobres na escola, mas de atentar para as possibilidades que essas vivências outorgam no papel da prática pedagógica e na construção de um currículo vinculado à preocupação de estabelecer discussões em torno da questão das desigualdades e múltiplas vulnerabilidades. Entretanto, Campos (2012) afirma que as gradações nos aferimentos da pobreza permitem aos governos refinar os mecanismos de focalização dirigindo recursos para grupos sociais específicos. Dessa forma, a universalização dos direitos a partir de uma lógica focalizadora passa a ser entendida como uma privatização dos direitos sociais (CAMPOS, 2013) e, no caso da

gestão pedagógica, ainda parece ser um desafio às escolas a consolidação de um processo de profícua aprendizagem a todas as crianças, sem preconceitos com sua origem social.

Destarte, nos dados trazidos pela UNICEF (2018), percebe-se outra questão velada além do não acesso à escola, ou a falta de uma aprendizagem mais eficaz evidenciada pelos estudantes. A faixa etária pesquisada na dimensão do direito à educação, refere-se àquela prevista constitucionalmente como obrigatória, qual seja, dos quatro aos 17 anos. Verificamos uma ausência das crianças que se encontram na faixa etária da creche referente à dimensão do direito à educação, possivelmente por essa subetapa não pertencer ao limite obrigatório. Todavia, as crianças de zero a três anos, bem como suas famílias também possuem direito constitucional à EI, o que certamente engrossaria os dados de privação extrema se agregados nessa análise, pois, como vimos no capítulo anterior, o atendimento a essa subetapa ainda não atingiu o mínimo previsto no PNE (2014-2024).

No RS os dados demonstram que, de acordo com estudo realizado pelo TCE (RIO GRANDE DO SUL, 2017), 17% das crianças gaúchas de 0 a 5 anos no ano de 2010 se encontravam em situação de miséria; dessas 30,67% na zona rural com famílias com renda *per capita* de até R\$ 140,00. Em 2016, na mesorregião nordeste que possui 54 municípios, incluindo Caxias do Sul, a taxa de atendimento educacional para as crianças de zero a três anos é de 41,8%, sendo que 9% dessas estão na faixa considerada de pobreza infantil. Porém, ainda assim, a taxa de pobreza infantil nessa mesorregião é a mais baixa do estado.

Apesar de Caxias do Sul pertencer a uma mesorregião na qual apresenta a menor taxa de pobreza para as crianças bem pequenas, a questão da vulnerabilidade social apresentou-se na pesquisa desenvolvida como um condicionante ao direito à EI. Dito de outro modo, não se trata de afirmar que o público atendido no sistema municipal é vulnerável socialmente, análise possível depois da entrada das crianças em estabelecimentos educativos nesse município, mas de que há o estabelecimento de critérios de acesso às vagas pautado em situações de vulnerabilidade. Nesse capítulo, procuramos deslindar essas questões trazendo documentos, falas das entrevistadas, consubstanciando-o em Algebaile (2009), Campos, (2003), Campos, (2013), Campos, (2016), Campos, (2012), Dubet (2004), Martuccelli (2017), Scalon (2010, 2011, 2016).

O sistema municipal de educação em Caxias do Sul, conforme apresentado no capítulo anterior, em relação à EI, é majoritariamente composto por escolas privadas. Dentre essas escolas privadas, há aquelas identificadas pela própria rede como “públicas”, que se referem àquelas com termo firmado com o município e recebem atendimento especializado por todos os setores da SMED, especialmente da assessoria pedagógica. As demais escolas de EI da rede privada, muitas delas com credenciamento para a habilitação à compra de vagas pelo município, ficam ao rigor de sua própria gestão, recebendo visitas de acompanhamento realizadas pela equipe de fiscalização, especialmente quando há denúncias em relação ao atendimento prestado.

De acordo como dados divulgados pelo TCE (RIO GRANDE DO SUL, 2017), o município necessitava criar em 2017 para as crianças de zero a três anos 3.567 e para as de quatro e cinco anos 1.878 novas vagas. Desde esse ano, o município via chamamento público, vem realizando credenciamento de instituições educacionais para a aquisição de vagas escolares de EI na rede privada, em virtude de que as escolas com Termo Firmado não conseguem abarcar a necessidade vultuosa demonstrada em listas de espera. Mostraremos na Tabela 10, o número do edital que se refere aos chamamentos públicos e a quantidade de vagas previstas para a compra de acordo com a faixa etária. Cumpre ressaltar que, os editais dos anos de 2017 e 2018 eram para a compra de vagas nos anos subsequentes, e, o de 2019, para ser executado dentro desse mesmo ano-calendário.

Tabela 10 - Número de vagas compradas por chamamento público no município de Caxias do Sul (2017-2019)

Faixa etária	N. 068/2017	n. 248/2018	N. 105/2019
0 a 1 ano e 11 meses	300	1000	500
2 anos e 3 anos e 11 meses	400	700	350
4 anos e 5 anos e 11 meses	600	300	50
Total	1300	2000	900

Fonte: Elaborado pela autora, com base Caxias do Sul (2017, 2018, 2019).

Ao analisarmos os dados referentes aos editais de nº 068 e nº 248, podemos inferir que o município chega ao ano de 2019 com 2400 novas vagas adquiridas para

as crianças de zero a três anos e de 900 para as de quatro e cinco anos, perfazendo um total de 3.300 para a etapa toda. Das vagas a serem criadas apontadas pelo TCE em 2017, esse dado mostra que o município conseguiu abarcar cerca de 60% da demanda total prevista por esse órgão. Entretanto, para a idade obrigatória, a SMED considera que a falta de vagas já foi ajustada, haja visto o edital nº 109, lançado em 2019, que visava complementar o do ano anterior, buscando apenas 50 novas vagas. É corrente no município a opinião segundo a qual a pré-escola está praticamente universalizada, pois havia no início desse ano apenas 119 crianças em lista de espera, dado trazido em fala da secretária de educação² em reunião realizada no CME. Não obstante, para as crianças de zero a três anos, havia ainda 3.500 na lista de espera.

“Novembro do ano passado nós fechamos com 3.109, hoje nós estamos com mais de 5.400 inscritos, e dentro disso, nós já chamamos mais de 2.000. Continua então uma lista de 3 mil e poucos, mas o total de inscritos é mais de 5.000. É um universo grande, e tá aumentando devido a muitos fatores, penso que seja a imigração, temos muitas pessoas de outros estados vindo para cá, também de outros países, mas também a questão da vulnerabilidade, então muitas famílias que precisam muito nem procuram, e não querem nem a busca, daí vem o Conselho Tutelar que faz essa busca por eles e aí vem até nós”. (LYGIA, 12/04/2019).

Essa narrativa evidencia a dificuldade do município em atender a demanda para as crianças da creche, atribuída a causas exógenas como a questão da imigração ou migração, e não pela falta de investimentos municipais em construção de escolas de EI. Entretanto, para Campos e Barbosa (2016), as crianças referentes à subetapa da creche poderão ser as mais afetadas pela política universalista e focalizadora da Lei nº 12.796 (BRASIL, 2013) que, ao priorizar a pré-escola que é obrigatória, tenderá ao não cumprimento do atendimento mínimo previsto para a faixa etária dos zero aos três anos e ainda: “A partir de um discurso de amenizar a pobreza, considerada apenas como conjuntural, a infância se tornou objeto de intervenção política orientando, nesse sentido, as políticas de educação, assistência e proteção a ela dirigidas”. (CAMPOS; BARBOSA, 2016, p. 67).

Em Caxias do Sul, a questão da vulnerabilidade social revelou-se como um condicionante ao direito à educação das crianças de zero a três anos. A cidade, bem como a região da serra gaúcha, é vista por determinados moradores e entes públicos,

² Informação obtida através de conteúdo pessoal - Diário de campo - em 26 de fevereiro de 2019.

tornando-se uma fala recorrente das entrevistadas, como um celeiro de boas oportunidades às pessoas que vêm de outras localidades. Entretanto, admitem que as tão sonhadas oportunidades se referem a um passado não tão distante, mas inacessível nos tempos atuais. Com isso, em suas visões, a busca por serviços públicos tende a aumentar, assim como a dificuldade em zerar a lista de espera para as crianças bem pequenas, tornando-se um esforço de Sísifo³.

Foi afirmado que a questão da vulnerabilidade é um critério condicionante ao direito à educação para as crianças da creche. Desenvolveremos essa categoria analisando o questionário aplicado às famílias que buscam essa vaga, assim como fragmentos das entrevistas realizadas. A questão da vulnerabilidade social como pré-requisito à entrada da criança na EI surge anteriormente à lei da obrigatoriedade da pré-escola, sendo em diferentes governos municipais utilizadas inúmeras estratégias para a seleção daquelas famílias que estariam aptas a lograr seu direito educacional.

Atualmente, na Central de Matrícula, órgão que congrega as destinações das inscrições de vagas para a rede estadual e municipal, é aplicado um questionário digital a ser respondido pelas famílias das crianças de zero a três anos que visem o atendimento em creche. A aplicação desse questionário é de responsabilidade da funcionária designada para essa atividade. Esse sistema digital é chamado de SEI. As famílias interessadas nessas vagas devem se dirigir à Central de Matrículas que funciona no centro da cidade com os documentos solicitados: certidão de nascimento da criança, comprovante de residência, comprovante de renda, cartão do bolsa família, se tiver, que deverão ser entregues quando da efetivação da inscrição, logo após respondido o questionário.

O preenchimento desse questionário gera uma pontuação em ordem decrescente, do mais ao menos vulnerável. O sistema é integrado, podendo ser acessado na SMED pelo setor responsável. De posse desses dados é organizada uma lista de classificação dessas famílias, mas não é revelada a posição da criança nessa ordenação.

“Qualquer família pode ir lá e se inscrever, independente de classe social, se trabalha ou não. O direito à inscrição é de todos. Feita a inscrição, nosso sistema gera uma pontuação. Tentamos muito, ser pontuais nessa

³ Personagem da mitologia grega o qual foi condenado a repetir a tarefa de carregar uma pedra até o topo de uma montanha, sendo que a pedra volta a rolar quando quase chega no cume, sendo um trabalho a ser realizado eternamente.

classificação, mas nunca revelamos a posição para a família. Então, eles ligam e querem saber qual posição o filho está, não revelamos, porque hoje tá vigésimo, mas pode entrar um mais vulnerável e aí ele vai nos cobrar ordem decrescente, porque não é o tempo de espera é a vulnerabilidade. Têm situações que chegam pra gente via Conselho e temos que colocar na frente, porque tem situação da criança em risco, esse movimento terá a prioridade. Eles ligam, - a minha vizinha não trabalha, ganhou vaga e eu que trabalho não ganhei - o trabalho é importante, mas às vezes a situação daquela criança que tá em casa com a mãe, pode tá sofrendo outras formas não reveladas, esse é o nosso critério". (LYGIA, 12/04/2019).

A questão da não divulgação às famílias do *ranking* gerado pela pontuação do questionário, cria dúvidas e incertezas em relação ao tempo de espera e de até mesmo se haverá a efetivação do direito. Por isso, as famílias são instruídas a manterem a atualização dos dados cadastrais, provocando um paradoxo, pois quanto mais a família aprofunda no sentido da desigualdade social, mais ascende na lista de espera pelo direito à EI. Essa é uma situação constante na rotina do atendimento às famílias que procuram averiguar as razões pelas quais ainda não foram contempladas,

"Tem família que no momento da inscrição não tinha bolsa família, e agora tem, então alteramos, e têm aqueles que não têm nada pra alterar, mas quer ver porque ainda não foi chamado e, é aí nossa maior dificuldade: explicar que não foi chamado, porque a situação não era tão vulnerável, quanto o outro que ficou sabendo. O diálogo é fundamental, quando a família fica sabendo dos critérios, porque ainda não foram, porque a tua renda tá muito alta, têm outros com menos. Quando eles têm o conhecimento das informações ganha credibilidade, eles veem que não é assim, chama quem quer, eles veem critérios, eles veem uma organização, que diz quem é o próximo, então percebi que dar conhecimento às pessoas, facilita a argumentação e dá mais uma credibilidade". (LYGIA, 12/04/2019).

O questionário de vulnerabilidade social desenvolvido foi debatido com a comunidade e pela equipe técnica da SMED ainda no governo do prefeito Alceu Barbosa Velho, e usado até os dias de hoje pelo SEI. A questão da vulnerabilidade social como condicionante à vaga para as crianças de zero a três anos vinha desde a gestão de Pepe Vargas, com a utilização da estratégia de visitas nas casas de presidentes de bairro, que eram responsáveis pela organização de reuniões com a comunidade e, de igual forma, gerava uma pontuação. Todavia, essa forma trazia à equipe da SMED, à época, certos constrangimentos como o relatado:

“Quando a gente ia para as reuniões, a gente também ajudava, e fazia reunião de pontuação e quando tu ia dar esse retorno para as pessoas, elas diziam assim - então quer dizer que para eu conseguir vaga, eu preciso ser vagabundo não trabalhar,- eles nos cobravam isso. Então a gente começou ter algumas coisas assim, presidente de bairro que oferecia a vaga às famílias, então a gente começou a não controlar, não ter o poder. Então volta e meia a gente tinha alguns problemas com relação a isso”. (ALICE, 24/10/2018).

Desse modo, a forma como o critério da vulnerabilidade social era interpretada pela comunidade, que exigia a vaga e inúmeras vezes não se via contemplada por ter trabalho ou renda, impulsionou o entendimento da necessidade do estabelecimento de outra metodologia para a seleção das famílias, que pudesse ser considerada mais justa. Assim, em um primeiro momento, durante o governo Sartori, sucedeu a investida de realizar outra forma de seleção das crianças, agora priorizando a população que trabalhava, sobretudo a mãe trabalhadora, abandonando momentaneamente a ideia de privilegiar os mais vulneráveis,

“A gente achou melhor colocar um critério: primeiro as pessoas inseridas no mercado de trabalho. Tivemos uma complicação, porque e quem queria trabalhar? Primeiro critério a mãe que trabalha, a mãe que tá trabalhando já está com dificuldade, então essa vamos inserir primeiro, depois as que desejam trabalhar. Então a assistência social reunia essas mães, porque acho que ainda não se tem o olhar muito pra criança, é mais pra mãe que trabalha, tinha assistente social que ela reunia essas mães e falava sobre coisas importantes, dando estímulos, dizia pra elas trabalharem, melhorarem de vida, estimulando pra essas mulheres irem trabalhar”. (ALICE, 12/10/2018).

Campos (2013, p. 198) afirma que, desde o início dos anos 2000, há uma tendência crescente da ideia de que a distribuição de oportunidades educacionais aos menos favorecidos ou em situação de vulnerabilidade é uma estratégia para mitigar as desigualdades sociais, tornando-se a EI “uma medida paliativa para aliviar os resultados de políticas econômicas que se fundamentam na ideia de gastos mínimos na área social”. Sendo assim, as causas econômicas estruturais das desigualdades sociais não são enfrentadas, pois são políticas focalizadoras, entrando a EI como um dispositivo de controle social, reforçando ideias de clientelismo e caridade, sem garantir a autonomia dos sujeitos.

As ações focais não têm o poder de alterar as relações sociais estabelecidas, nem se propõem a fazê-lo. Pelo contrário, elas reforçam antigas relações de clientelismo, conformando os beneficiados em sujeitos de gratidão, e substituem o acesso universal – direitos sociais, bens públicos – pelo acesso seletivo, o qual possibilita determinar tanto quem irá receber, quanto quem irá ser o provedor dos benefícios. (CAMPOS, 2013, p. 207).

Sendo assim, como as estratégias de seleção das crianças e de suas famílias vinham se mostrando falhas porque priorizavam determinadas situações e grupos que, aos olhos da comunidade eram injustas. Portanto, a questão subjacente que se avistava nas práticas classificatórias empregadas para a seleção era, quais indivíduos tinham mais direito à EI? A família que trabalhava e necessitava urgentemente de um lugar seguro, cuidadoso e educacional para a tutela de seu filho, ou aquela que ainda não conseguiu sequer obter um trabalho, mesmo que informal, que possuía renda insuficiente, considerada na faixa da extrema pobreza? Campos (2013, p. 207) afirma que o projeto de EI pública e gratuita em curso no Brasil segue a lógica da seleção e da segregação, atribuindo o direito aos mais pobres, “[...] uma vez que a defesa do direito universal das crianças à educação infantil é acompanhada pela discussão da necessidade de se atender, senão a todos, pelo menos àqueles que precisam mais”.

Situar o sentido da justiça escolar para avaliar o alcance das políticas escolares revela-se na visão de Dubet (2004) um assunto controverso. Na situação anteriormente exposta, o que seria mais justo, priorizar os mais vulneráveis, já que estão desprovidos de qualquer proteção social, ou os que a demanda por escola é urgente, na medida em que as crianças necessitam ser educadas e cuidadas enquanto os pais trabalham?

Dubet (2004) afirma que as desigualdades sociais pesam muito nas desigualdades escolares, portanto, mesmo que garantindo a igualdade de oportunidades e de acesso, ainda assim há um largo espectro de disparidades produzidas no interior da escola que poderão impactar a vida futura do estudante. Essas desigualdades são traduzidas nas disparidades entre as escolas e grupos de professores que atuam em determinados bairros, nas diferenças entre os diplomas emitidos nas diversas carreiras, nas famílias que desconhecem as regras tácitas do sistema escolar altamente competitivo. O autor, então destaca a importância da construção da igualdade de acesso, sem esquecer que as desigualdades sociais são preponderantes a qualquer outra forma de vulnerabilidade.

Nesse caso, convém construir a igualdade de acesso. Mas não podemos perder de vista que o fator de igualdade essencial é antes de tudo a redução das próprias desigualdades sociais. Nenhuma escola consegue, sozinha, produzir uma sociedade justa. Mas não podemos ignorar que essa igualdade de acesso supõe, na contramão da escola, uma grande redução das desigualdades sociais; nenhuma escola pode, sozinha, criar uma sociedade mais igualitária. O ideal meritocrático consiste em dar a mesma coisa a todos, e sabemos que, no caso da escola, estamos longe disso. (DUBET, 2004, p. 545).

Nesse caso, ao priorizar determinados grupos sociais a política municipal de ingresso à EI, durante a gestão dos governos que compreende o tempo da pesquisa realizada, não conseguiu garantir a igualdade no acesso, tampouco a redução de desigualdades sociais, muito menos uma oferta de qualidade em uma escola pública. Para Dubet (2004), a igualdade de oportunidades meritocráticas supõe a igualdade no acesso, o que nos países ricos e modernos foi sendo implantado conforme o aumento do ensino obrigatório. Contudo adverte: “Portanto, não existe solução perfeita, mas uma combinação de escolhas e respostas necessariamente limitadas” (DUBET, 2004, p. 540). Para Dubet (2004), o que se pode afirmar é que há uma relação entre as desigualdades sociais e as desigualdades escolares.

No caso de Caxias do Sul, ao aplicar uma *justiça* seletiva no acesso, viabilizada atualmente pela aplicação do questionário, priorizando os que mais necessitam e fazendo um *ranking* das famílias mais vulneráveis, há ainda um contingente de crianças que ficam de fora. Essas crianças que não ingressam na creche são oriundas de famílias nas quais os membros trabalham, e por isso, não se encaixam no perfil que permite lograr os primeiros lugares do *ranking*, mas também não possuem renda suficiente para pagar um estabelecimento privado. Portanto, mantém-se até hoje o problema da questão do acesso à subetapa da creche. Em se tratando de crianças bem pequenas, abaixo de três anos, frente ao exposto, questões de ordem prática se impõe: onde e com quem elas ficam? De acordo com a fala de uma entrevistada, há ainda um outro perfil socioeconômico que também não se encaixa nos requisitos do questionário, trata-se de parcelas da população que são tão vulneráveis que não conseguem sequer chegar ao sistema de seleção, que necessitam da ajuda de algum órgão, como o Conselho Tutelar para que realize a busca pela vaga.

Destarte, a visita domiciliar às famílias em conjunto com associações de bairro ou o estabelecimento do critério de priorizar a mãe trabalhadora, mostrou-se inadequada para equalizar a crescente falta de vagas no município, pois fazia com que a equipe multidisciplinar da SMED tivesse que justificar os critérios adotados, que

para uns eram justos e outros injustos. Assim sendo, a elaboração do questionário seguindo critérios advindos, sobretudo, da assistência social, via sistema digital, possibilitou isentar a SMED da atribuição de decidir quem poderia lograr seu direito à educação. Ainda hoje quando a equipe da SMED é questionada sobre como/quem faz a seleção das crianças e de suas famílias, afirmam que é o SEI que realiza essa função, a partir de pontuação estabelecida. Portanto, assim, por intermédio da aplicação do questionário, conseguiram outorgar um certo grau de impessoalidade na responsabilidade em julgar quais grupos e em quais condições mereceriam ter seu direito à educação efetivado. Ainda assim, ressaltam que o questionário aborda questões muito delicadas sobre a vida pessoal das famílias das crianças, mas que a população é orientada no sentido de responder com fidedignidade para o alcance de pontuação mais elevada.

“Foi elaborado pela equipe da SMED, com assistente social, com CME, com representantes da comunidade, mas isso já faz alguns anos e já está respaldado com o respeito da comunidade. Foi construído com o aval de todos, mas deixa eu ir te falando, o questionário, tem perguntas que muitas vezes inibem até as pessoas de falarem, porque pede se têm violência doméstica, se a mãe sofreu, se o pai está em reclusão, mas é importante que as pessoas falem a verdade, porque isso vai gerar uma pontuação mais alta”. (LYGIA, 12/04/2019).

Apresentaremos no Quadro 6 a transcrição das questões e suas respectivas alternativas do questionário aplicado às famílias na Central de Matrículas durante o ano todo, ou na própria SMED, somente no mês de outubro, no qual na equipe realiza um *mutirão* de cadastramento visando agilizar o estabelecimento das listas de espera e mensurar a demanda pelas vagas.

Quadro 6 - Questionário de seleção às vagas para as crianças de zero a três anos

Questões	Alternativas
Tipo de vaga	a) Vaga NÃO contemplada b) Vaga pública c) Vaga credenciada integral d) Vaga credenciada parcial e) Vaga judicial integral f) Vaga judicial parcial
Gêmeos	a) Sim b) Não
Moradia	a) Própria/cedida b) Financiada/alugada c) Ocupação irregular/invasão d) Não apresentou comprovante
Tipo da Moradia	a) Alvenaria/ madeira/mista b) Compensado/restos de materiais
Possui água encanada	a) Sim b) Não
Saneamento	a) Sim b) Não
Energia Elétrica	a) Regular b) Irregular c) Não possui
Banheiro	a) Sim b) Não
Cômodos	a) 1 b) 2 c) 3 d) 4 ou mais
Responsável pelo sustento da família	a) Pai e Mãe b) Somente a Mãe c) Somente o Pai d) Nenhum e) Outros familiares
Bolsa família	a) Sim b) Não
Cadastro Único	a) Sim b) Não
Criança com deficiência	a) Sim b) Não
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	a) Sim b) Não
Tem outras pessoas com deficiência ou doenças graves que residem na casa?	a) Sim b) Não
Idade da Mãe	a) Menos de 15 anos b) 15 a 17 anos c) 18 anos ou mais

Idade do Cuidador	a) Menos de 12 anos b) 12 a 18 anos c) 19 a 59 anos d) 60 anos ou mais
Responsável pelo cuidado da criança trabalha à noite	a) Sim b) Não
Possui cuidador fixo	a) Sim b) Não
Drogadição/alcoolismo na família	a) Sim b) Não
Drogadição no entorno da residência	a) Sim b) Não
Violência doméstica estendida a adultos e/ou as crianças	a) Sim b) Não
Pais ou responsáveis estão em situação de mendicância/rua	a) Sim b) Não
Pais ou responsáveis trabalham em casa com lixo ou são catadores nas ruas	a) Sim b) Não
Auxílio Creche	a) Sim b) Não
Pais ou responsáveis em sistema prisional e NÃO recebe auxílio reclusão	a) Sim b) Não
Pais ou responsáveis em sistema prisional e RECEBE auxílio reclusão	a) Sim b) Não
Crianças em situação de acolhimento institucional (abrigo)	a) Sim b) Não
Criança acompanha responsável no trabalho (manicure, faxineira, outros)	a) Sim b) Não
Renda per capita	a) Até R\$ 300,00 b) R\$ 300,00 a R\$ 450,00 c) R\$ 450,00 a R\$ 600,00 d) Acima de R\$ 601,00 e) Não apresentou comprovante

Fonte: Elaborado pela autora, com base no Questionário do SEI (CAXIAS DO SUL, 2019).

Campos, (2013), ao analisar a educação das crianças menores de 3 anos no momento atual, afirma que a consolidação dessa subetapa está sob ameaça, pois as indicações governamentais revelam um rompimento com a concepção de proposta educativa que compõe juntamente com a pré-escola a primeira etapa da educação básica: “esse afastamento se revela ainda mais grave quando retomamos a origem da educação infantil em nosso país”. (CAMPOS, 2013, p. 202). Esse rompimento também se dá pelas diferenças nas concepções de acesso, pois para a pré-escola há o entendimento de que como é etapa obrigatória todos têm o direito, mas para a creche esse direito está condicionado à interposição de critérios com a finalidade de alcançar apenas àqueles considerados mais vulneráveis.

Ao rememorar a origem da EI no Brasil, a autora refere-se ao fato de sua gênese se dar na assistência social, vista por longos anos como um mal necessário aos que mais que necessitavam e para as mães trabalhadoras. O cenário político internacional e nacional, com a ascensão de onda neoconservadora⁴, nos remete a um revival dos anos 1950, no qual o ideal é a volta da família tradicional, evocando o papel da mulher como dona-de-casa e cuidadora dos filhos, ainda que, como pondera Barbosa (BRASIL, 2009e, p. 17), “[...] essa família não ter tido no Brasil uma existência real, ela ainda está presente em grande parte do imaginário nacional”, sendo a creche um lugar para suprir as carências econômicas, sociais, culturais das crianças advindas de famílias pobres. Nesse sentido, uma das entrevistadas explica o papel da escola para as crianças em vulnerabilidade.

“O nosso princípio é: não podemos deixar pessoas vulneráveis esperando. Crianças que estão em risco, crianças que estão passando fome, nós temos que garantir o direito de estar na escola para sobrevivência. É a socialização, mas também a sobrevivência. Têm crianças que é na escola que se salvam, é na escola que está distante pelo menos por um tempo de violência, de drogas e de qualquer outra forma de exploração e de abuso. Os demais têm direito, mas alguns precisam mais. É pra esses que estamos investindo todos os nossos esforços pra não deixar de fora. Então esse olhar pra vaga, mas muito mais que a vaga, é um olhar humanizador, que vê a escola como uma possibilidade de transformação social”. (LYGIA, 12/04/2019).

É possível perceber na fala da entrevistada que a concepção de acesso para a creche é a de garantir que as crianças sejam retiradas de supostas situações de risco ou violência e que na escola estariam seguras de ocorrer acontecimentos abusivos. Contudo, interrogamos essa pretensa segurança almejada, que o município seja capaz de ofertar no interior das escolas, haja visto o exposto no capítulo anterior. Consideramos inaceitável qualquer situação de constrangimento, humilhações ou falta de atendimento às necessidades básicas das crianças em um ambiente que deveria primar pelo cuidado e educação. Dada as atuais condições de oferta, para uma das entrevistadas, a escola não se configura como a instituição mais adequada ao atendimento das crianças.

⁴ Gandin e Lima (2016, p. 656), ao analisar as contribuições de Michel Apple aos estudos sobre política educacional, conceituam os neoconservadores como: “[...] aqueles que definem os valores do passado como muito melhores que os atuais e que lutam pelas ‘tradições culturais’”.

“É uma pena que as famílias não colaborem, porque senão eu entendo que seria mais saudável que as crianças permanecessem em casa, porque pelo menos elas vivem com um pouco mais de liberdade e autonomia. A escola delimita né, agora todo mundo senta, agora todo mundo dorme, agora todo mundo come. Então, quero dizer que temos muito ainda pra zelar por nossas crianças, tem muito o que se fazer. Tudo o que a gente vê quando está lá na escola, imagina quando a gente não está lá presente. As escolas fazem o que elas querem. Quando é com adulto, eles se defendem né, mas crianças não. E as crianças de quatro e cinco anos não me preocupa tanto, mas aqueles indefesos, os berçários e os maternais que estão lá a mercê e são ameaçados”. (CLARICE, 11/12/2018).

A ponderação da entrevistada de que o ambiente familiar talvez fosse mais interessante às crianças do que a frequência em uma escola que não a trata bem, ancora-se no exercício imaginário de que outras tantas situações aviltantes possam acontecer quando da não presença da fiscalização. Podemos supor que as denúncias que chegam no setor específico da SMED a esse fim, sejam a ponta do iceberg, talvez as mais intoleráveis, mas consideramos qualquer forma de maus-tratos uma situação que não deve ser classificado como suportável.

Assim sendo, é imperioso, nesse cenário, a integração das subetapas creche e pré-escola em um modelo educativo e não assistencial, consubstanciado nos aportes teórico-metodológicos da área, reunindo as dimensões técnico-científica e político-administrativa, haja vista a necessidade de reafirmação de direitos em um momento de risco velado de volta das crianças bem pequenas e bebês para a área da assistência. O entendimento não pode ser apenas de salvaguardar as crianças do risco da rua ou eventuais violências que sua condição de vulnerabilidade social possa ser indicativo, mas a defesa da creche como etapa educativa, na qual há no escopo educacional, o desenvolvimento de teorias e práticas adequadas à faixa etária.

Buscamos destacar o fato da realização de uma seleção impondo o critério da vulnerabilidade social como pré-requisito ao ingresso às crianças na EI, o que impõe um contingenciamento ao direito à educação. A crítica que se faz é a imposição do critério da vulnerabilidade para o acesso, o que delimita o direito à educação, que deveria ser de todos, pois a noção de justiça escolar e social, demonstrada anteriormente com Dubet (2004), é contestável dependendo do ângulo e da lente em que nos aproximamos da questão.

Não obstante, cumpre ressaltar que a aplicação do questionário não encerra a seleção, que pode ser mais afinada a partir de uma entrevista com uma das

assistentes sociais que busca realizar complementarmente a busca por uma solução viável ao problema enfrentado pela família.

Têm coisas no questionário subjetivas que são reveladas somente pra nós. Então temos este questionário, mas temos o olhar social aqui, temos duas assistentes sociais que compõem nossa equipe, que faz um atendimento individualizado, uma escuta sensível, porque às vezes tem um outro dado não revelado aqui, ou que o questionário não contempla e aí essa escuta, essa fala, repercute em outras formas de atendimento. (LYGIA, 12/04/2019).

As outras formas de atendimento às quais a entrevistada faz referência designa o atendimento em turno integral, pois desde março de 2016, as vagas são prioritariamente parciais. Na ocorrência da verificação de situação de extrema pobreza, as assistentes sociais são chamadas a realizarem uma nova triagem das famílias para aferir e contemplar, se possível, com a vaga em turno integral.

A pesquisa realizada na escola Arca de Noé da rede privada demonstrou que o atendimento em turno integral não revela-se suficiente para possibilitar um melhor acompanhamento pedagógico das crianças, que dadas as características do público atendido, necessitariam de políticas intersetoriais, o que em se tratando de EI é muito desejável, pois esse diálogo qualifica o trabalho pedagógico, como destaca Barbosa: “A intersetorialidade é o caminho para garantir o bem-estar de todos: famílias, crianças, professores e demais profissionais”. (BRASIL, 2009e, p. 20).

Fica patente que ao garantir o acesso à vaga para os chamados mais vulneráveis, um acompanhamento de outros setores se faz necessário, pois há que se assegurar as condições para a permanência das crianças, o que tão somente a aplicação do questionário e a garantia ao ingresso na escola não permite esse alcance. Essas condições na oferta também deveriam passar por uma regulação maior por parte do município para evitar que situações abusivas ocorram. Silva e Silva (2019, p. 30) esclarecem que:

A intersetorialidade fundamenta a necessidade política de atuação em rede nas políticas sociais. A ação numa rede intersetorial visa potencializar as intervenções públicas em contextos sociais, principalmente em zonas de grande densidade populacional em situação de vulnerabilidade.

Entretanto, a intersetorialidade aludida, desejável nas políticas públicas, indica a necessidade da existência de uma rede de apoio baseada na promoção dos direitos

sociais de forma organizada nas áreas de saúde, alimentação, moradia, lazer, segurança, assistência social com planejamento público com vistas ao desenvolvimento pleno dos cidadãos. A demanda por um atendimento compartilhado em diversas áreas que vise o desenvolvimento integral das crianças, há muito é percebido pela SMED. A fala dessa participante da pesquisa refere-se ao momento no qual o município era governado por uma administração petista.

A rede de atendimento também porque me recordo que era grande a discussão na época, a questão da organização de uma rede de atendimento, mas uma rede eficiente, eficaz, que fosse muito bem organizada, porque a mesma criança que ia lá pro atendimento do postinho, era a mesma criança que estava lá, precisando de um olhar diferenciado na educação, e que o pessoal da assistência social já estava atendendo. Quando tu via essa criança já estava circulando, mas as coisas não se efetivavam justamente por causa de muita burocracia, passa lá e passa aqui, e as coisas acabavam não acontecendo e me parece que ainda hoje é assim, algumas coisas ainda acabam, meio que se perdendo nesse aspecto. (EVA, 22/10/2018).

Nesse sentido, essa rede de apoio intersetorial ainda não foi concretizada. Por isso, as equipes de gestão e de professores buscam engendrar ações pontuais que visam minimizar situações particulares das famílias, mas sem o apoio intersetorial como política pública do município. A condição do público atendido referente à alimentação é relatada pela diretora da escola Arca de Noé quando explica os embates que enfrenta com as concepções da nutricionista responsável pela elaboração do cardápio, que na sua visão desconhece a realidade das crianças, as quais as únicas refeições feitas são as ofertadas em seu estabelecimento educacional.

“Não adianta colocar uma comida que eles não vão comer. Tem criança que vai chegar em casa e não vai comer nada, como que eu vou dar uma sopa rala no fim do dia. Ela me diz [a nutricionista] tu não tem obrigação de dar janta, é uma pré-janta. Não estou dando uma pré-janta, eu vou gastar gás igual, eu vou pagar merendeira igual, então porque eu não faço uma comidinha melhor. Porque eu não posso fazer uma quirelinha no fim do dia, vai sustentar mais. Assim mesmo, eles vão comer às 16h30min, vamos dizer que os pais trabalham no comércio e saem às 19 horas, dependem de ônibus, vão chegar em casa 20 horas. Como que tu vai dar uma sopinha rala pra eles, uma canja. Hoje é o dia da fruta que os pais trazem de casa. “Não tem o dia da besteira, porque, às vezes um trazia um pastel, daí aquele mais coitadinho nunca comeu pastel, como é que tu vai dividir aquele pastel em dez pedaços com a turma. O único dia que os pais trazem

de casa é o dia da fruta, a gente junta e eles comem todo tipo de fruta. Só que a fruta não alimenta, então o que é a minha pré-janta na terça: arroz e feijão, então não tem como eu dar a fruta agora e dar uma polenta às 16 horas que não é uma coisa que sustenta. A gente tenta fazer o máximo. Hoje terça, eles comeram fruta, depois eles vão comer arroz com feijão; de meio dia por exemplo polenta, não, mas põe polenta com molho somente, vamos colocar um arrozinho junto, porque se tu não colocar, eles vão ficar com fome, daí eles acordam do soninho, sem ânimo". (MARINA, 14/05/2019).

A entrevistada demonstra cuidado em oferecer uma alimentação mais adequada às crianças, mesmo que contrariando as orientações da nutricionista, pois entende a importância de uma refeição mais calórica e com valor nutritivo elevado. Lembrando que essa escola foi indicada pela SMED por ter muito zelo em relação à alimentação. Uma das entrevistadas elogia o fato de que ao entrar nessa escola, se sente o aroma que vem da cozinha, de uma comida bem preparada. Dessa forma, na sua visão, estaria evitando que as crianças não passem fome em casa, ou até mesmo na escola, tendo mais disposição para o turno da tarde no qual são desenvolvidas atividades inerentes à proposta pedagógica. Almeida (2019, p. 41) destaca que:

A organização do trabalho pedagógico esbarra, portanto, em limitações impostas pelas condições a que estão submetidas seus estudantes e não pode tudo frente à realidade deles, sendo necessário o enfrentamento de alguns condicionantes externos, ligados diretamente às desigualdades sociais e à pobreza, para que as atividades internas à instituição escolar logrem êxito no enfrentamento das desigualdades educacionais.

Nesse sentido, uma política intersetorial beneficiaria as crianças, que não dependeriam da assistência e benevolência de campanhas ou ações realizadas nas escolas, que feitas com a intenção de ajudar, demonstram ser ineficientes frente ao vultuoso cenário de desigualdade social. Em uma outra situação relatada pela diretora da Escola Arca de Noé, percebemos que os problemas vão além da questão alimentar.

“Já tive problemas com crianças que precisei chamar o Conselho Tutelar por causa de banho. Foi falado, foi chamado, mas não resolve, sabe o que resolve, vamos lavar a roupa da criança na escola. Eu dou banho, uma ou duas vezes por semana, eu coloco uma roupinha limpa e seca. Eu vou ficar chamando quantas vezes a mãe, não adianta. Então aqui na escola as gurias [professoras] já sabem, quando tá demais, me chama que eu desço lá embaixo, eu tenho chuveiro, tenho shampoo, tenho tudo. Eu vou lá e dou um banho, a roupa às vezes eu até levo pra minha casa pra lavar, porque não adianta dar banho e tirar aquela roupa da mochila podre. Eles ficam

realizados. Vou ficar lá uma semana chorando porque a criança não toma banho? Vamos dar banho e pronto. Aqui eles têm que comer bem e eu faço muita campanha também pra ajudar as crianças. Elas [as professoras] já sabem que se tá com cheiro ruim me chama que eu vou lá e dou um banho, elas já sabem que a gente resolve a situação assim. Porque se tu for ver pela lei tu não pode dar banho, mas daí os coleguinhas começam a falar, três aninhos, o fulaninho tá com cheiro ruim profe, eles já sentem, eles falam, então vou lá dou banho e tá resolvido o problema”. (MARINA, 14/05/2019).

Na fala dessa gestora está latente a falta de apoio do Estado que não disponibiliza outras esferas de assistência social, realmente efetivas para colaborar com o trabalho pedagógico da escola. Ainda que possa ser questionável a forma de atuação da gestora⁵, dar banho em crianças e lavar roupas supostamente sujas, bem como sua visão de atuação do Conselho Tutelar, a tentativa de solucionar uma adversidade que se apresenta como limitante aos olhos do corpo docente ao trabalho pedagógico, importante salientar que, o município, ao buscar dar acesso aos mais vulneráveis, deveria de forma integrada propiciar outras formas de atendimento intersetorial que visassem facilitar as condições de escolarização dos estudantes: “Na luta pela efetivação da intersetorialidade, o que se defende é uma prática integradora, em que as ações dos distintos setores se articulem rumo a uma complementaridade” (ALMEIDA, 2019, p 43). Assim a autora prossegue:

A escola não pode tudo já que necessita de condições de escolarização dos estudantes que potencializem e até permitem seu trabalho, todavia pode muito dentro do enfrentamento às desigualdades educacionais e unindo forças com outros setores que também ofertam os chamados ‘serviços sociais’ de forma a fazer frente às desigualdades sociais que geram as baixas condições de escolarização de seus alunos. (ALMEIDA, 2019, p. 43).

A direção da escola Arca de Noé afirma que realiza campanha de arrecadamento de roupas e busca complementar algum material para que as crianças consigam frequentar à escola. Essa situação também tem seu homólogo na outra instituição investigada, o Centro Educacional Cecília Meireles, como nos relata a coordenadora pedagógica.

⁵ Como o objetivo desse capítulo é o de analisar as concepções da política municipal em relação ao direito à EI, entendemos que a fala da gestora abre para outro conjunto de elaborações em relação à pobreza, à escola e à marginalidade (SAVIANI, 2008), que não caberia problematizar aqui. Ressaltamos, contudo, que a fala remete a um entendimento de que para àquelas famílias que falham na higiene de seus filhos, por exemplo, deveria ser aplicada algum tipo de sanção.

“A gente sente aquela criança, que vem sem tomar banho, que no frio vem sem roupa. Mas eu tenho uma equipe que tem um olhar muito humano, a criança chegou de manhã cedo com frio, não importa se a criança é da colega, elas dizem, mas eu tenho um casaco, porque a gente vai ganhando, eu acho que eu consigo te emprestar. Se elas podem, colocam na frente da estufa as crianças, elas se doam, uma diz, eu tenho um tênis do meu filho, pra minha turma não dá, daí entregam pra outra profe que sabe que alguma criança vai precisar”. (RACHEL, 06/06/2019).

Em outra questão, revela a preocupação com a compra de materiais de custo mais elevado, haja visto o nível de vulnerabilidade das famílias, porém demonstra habilidade em conduzir o trabalho pedagógico.

“Eu senti no início delas, aquela questão de que tava acostumada com muito material. Vou pedir um isopor pra uma família, vou pedir um E.V.A, e aí eu disse, meninas a gente não pode solicitar isso, a gente recebe bastante material do Jardelino, o que eu solicito vem, mas a gente não pode pedir para a família, porque às vezes eles não têm cinquenta centavos pra comprar um pão, eles não vão mandar uma bola de isopor. A gente tem que conhecer a realidade sabe, até onde a gente pode ir, e eu disse assim, não é porque a gente não tem uma bola de isopor, que a gente não tem um E.V.A com glitter que a gente não possa fazer um trabalho maravilhoso. Elas começaram a compreender nesse sentido e hoje não tem isso, eu não vejo nesse sentido de ser vulnerável não, elas se sentem muito à vontade em realizar o seu trabalho aqui na escola, muitas falam – ‘Eu não trocaria por outro lugar, eu não voltaria para outra escola X que é assim, assado’”. (RACHEL, 06/06/2019).

Revela também a eventual dificuldade financeira de algumas famílias que desde seu ponto de vista, não possuem condições básicas de sustento. Como vimos, o questionário foi construído no município, a partir de padrões estabelecidos pela assistência social acerca da vulnerabilidade. As questões referem-se desde parâmetros de infraestrutura, de moradia, a situações sociais como reclusão, drogadição, mendicância, ou seja, abarca outros aspectos da vida humana que colaboram na definição do estabelecimento de padrões de visibilidade à noção de vulnerabilidade. Para Campos (2012), a ação social aplicada atualmente se resume a possíveis atitudes, mormente, vinculadas a programas televisivos e performances midiáticas, pois os laços de solidariedade que outrora nos uniram se romperam.

Nas escolas pesquisadas percebemos, a partir das falas das entrevistadas, traços de solidariedade humana ao buscar alternativas para aquelas crianças que perceptivelmente passariam fome ou frio. Dessa maneira, a escola é a instituição que

recebe essa política de priorizar os mais vulneráveis, sem os devidos recursos públicos e apoios intersetoriais, fazendo com que a equipe docente de maneira voluntária busque alternativas, ainda que paliativas, para aliviar determinados aspectos do cotidiano que possibilitem promover alguma forma de bem-estar às crianças. A vinculação entre pobreza, escola, ações voluntárias e assistenciais está no cerne da formação escolar pública brasileira.

Essa vinculação tão direta entre redução da pobreza e acesso à escola expunha um aspecto central na configuração da escola pública elementar no Brasil. A utilização da escola como uma espécie de posto de realização de ações assistenciais, de caráter compensatório, englobando programas de ações 'voluntárias' [...]. (ALGEBAILLE, 2009, p. 25).

Ainda que a autora esteja analisando a expansão da escola pública elementar brasileira e a história da EI possua contornos próprios, Algebaile (2009) sopesa que a experiência recente da educação das crianças de zero a cinco anos traz elementos de reconhecimento de aplicação de ações do passado nessa etapa educativa. Destaca que a absoluta ausência do Estado colaborou para a disseminação, principalmente de creches em precárias condições e que o alçamento ao patamar de primeira etapa da educação básica deve-se à pressão dos movimentos populares, porém remete também a uma expansão para menos, haja visto que as escolas de EI são atravessadas por ações de caráter compensatório e assoberbadas de tarefas.

Kaufmann (2013, p. 134), ao abordar a questão da escrita final dos resultados da pesquisa advindos de entrevistas compreensivas, orienta a respeito de uma mescla considerada fundamental: "As formas intelectuais de atenção são igualmente diferentes: as emoções e as simples impressões mesclam-se às deduções e outros raciocínios mais conceituais". Na próxima seção, discorreremos conceitualmente a respeito da definição de vulnerabilidade e apresentaremos novos dados da pesquisa empírica sobre essa questão.

6.2 Notas sobre a Vulnerabilidade

A vulnerabilidade para Martuccelli (2017) refere-se a um termo com sentido amplo, mas que significa de maneira mais geral *estar exposto a*, considera por fundamento a existência de uma certa fragilidade, portanto universal, uma dimensão humana. Sendo assim, todos os seres humanos podem vir a apresentar alguma forma

de vulnerabilidade. Contudo, por mais universal que seja a vulnerabilidade é sempre uma experiência relacional e contextual. Destaca ainda que a vulnerabilidade em diferentes períodos históricos, assim como a forma e a semântica de interpretá-la, impingiram sentidos diversos, nos aspectos éticos e morais, e também políticos.

Martuccelli (2017) apresenta possibilidades de análises heurísticas, distinguindo quatro semânticas históricas sobre a questão da vulnerabilidade. Na antiguidade havia uma sensibilidade à natureza da vida e de sua finitude, porém não conferia significado especial à questão da vulnerabilidade, denominada pelo autor de Semântica Excludente. Nessa época havia a valorização e enaltecimento da virtude da coragem e não do sofrimento, haja vista as tragédias gregas: “[...] en ningún caso existe un elogio de la vulnerabilidad o una valorización intrínseca de las víctimas, a lo sumo los espectadores pueden efectuar un trabajo de catarsis frente al horror de la tragedia”. (MARTUCCELLI, 2017, p. 127).

O cristianismo, por sua vez, dotou o sofrimento de um sentido moral e transcendente, com isso empregou à vulnerabilidade humana uma valorização da dor das vítimas, sem um sentido político, chamada de Semântica Moral. A Idade Média produziu os seus heróis, os cavaleiros medievais. Porém com uma ambivalência, por um lado, ao empregar a força pessoal, há o reconhecimento da vulnerabilidade humana e, de outro, a popularidade conquistada contraria a noção do cristianismo que enaltece a virtude da humildade. (MARTUCCELLI, 2017).

A chamada Semântica Voluntarista advém dos tempos modernos, caracterizados pelo individualismo e liberalismo em que há uma inédita função política na interpretação da questão da vulnerabilidade. Como crescimento das possibilidades de subjugar os fenômenos da natureza, produzindo um orgulho prometeico nos séculos XIX e XX. O objetivo central civilizatório moderno será o de superar o sofrimento, a vulnerabilidade humana passa a ser compreendida no contexto da desigualdade social: as diferenças de mortalidade, de seguridade, de pobreza. Há uma instrução política da vulnerabilidade humana, entendida no contexto da desigualdade social, desprovida de sentido moral, sendo uma dimensão que precisa ser regulada e abolida: “[...] algo bien reflejado y medido por las tasas diferenciales de mortalidad, morbilidad, seguridad, pobreza. En esta semántica, la vulnerabilidad humana es pues aquello que puede —y debe— ser yugulado, gracias a la acción conjunta”. (MARTUCCELLI, 2017, p.129).

As concepções contemporâneas de vulnerabilidade são indissociáveis da crise do projeto da modernidade. Resultante das profundas transformações das capacidades coletivas de controle dos fenômenos naturais e sociais e suas consequências para a humanidade, alcunhada pelo autor de *Semântica Performativa* que denota um sentido ético e político à questão da vulnerabilidade.

O papel da ecologia e do imaginário da catástrofe ambiental é fundante para Martuccelli (2017) em novos entendimentos acerca da vulnerabilidade. Noções interpretativas dos fenômenos sociais como a *sociedade de risco*, o *princípio da responsabilidade* e a *vida precária* marcam uma visão mais humilde a respeito da possibilidade de controle do meio ambiente e da vulnerabilidade.

Sobre esta toma de conciencia de las limitaciones humanas se impone un nuevo imaginario colectivo que subraya la necesidad de ‘cuidar’, ‘acompañar’, ‘reparar’ los daños. La reconceptualización del Estado-providencia, desde una lógica de gestión de riesgos (Ewald 1986) a una concepción en torno al *care* social, es emblemática de este proceso (Tronto 2009 [1993]). Al “viejo” ideal de una sociedad justa se le añade el ideal de una sociedad decente, o sea, una sociedad que, sin menoscabo de las desigualdades, intenta evitar la humillación innecesaria de los individuos (Margalit 1996). (MARTUCCELLI, 2017, p.130).

Para Martuccelli (2017), com a globalização houve o aprofundamento das diferenças entre os países e no interior deles das desigualdades sociais, trazendo à vulnerabilidade uma nova noção, a de que é recorrente e intransponível. Essa transformação de noção impinge uma forma nova de relacionamento com as vítimas. Há uma estratégia social desenvolvida por órgãos do Estado, ONGs, apreendendo os novos usos dos direitos sociais. Nesse sentido, há a necessidade do reconhecimento dos “rostos” das vítimas para que esse trabalho coletivo de reparação seja efetuado: “En todo caso, la semántica *performativa* considera posible construir un sentido ético y una función política en torno a la visibilidad de la vulnerabilidad”. (MARTUCCELLI, 2017, p.130).

Essa vulnerabilidade performativa dos dias atuais produz efeitos perversos na visão de Martuccelli (2017). Os indivíduos convivem com as várias facetas da vulnerabilidade, a ecológica, a social, a políticas, as econômicas, mas sem horizontes de uma melhoria coletiva, produzindo um esmaecimento da sensibilidade, uma vez que essas dimensões da ordem do sofrimento humano perpassam nosso cotidiano, coexistindo com um discurso que afirma a impossibilidade de superá-las.

Se consolida así en las sociedades actuales una indiferencia de un nuevo cuño frente al sufrimiento ajeno. [...] La opinión pública está cada vez más informada y es cada vez más, sino indiferente, por lo menos insensible al dolor ajeno. La consolidación de una semántica *performativa* de la vulnerabilidad coincide, en este sentido, con el advenimiento de un mundo en donde el conocimiento alimenta una impotencia voluntaria (Sloterdijk 1987 [1983]). El conocimiento no desencadena necesariamente la acción, por vía de la indignación o de la condena moral; por el contrario, muchas veces es movilizadado como una manera de autopersuadirse colectivamente acerca de la imposibilidad de hacer algo —dada la talla de los desafíos de la miseria, los refugiados o las catástrofes— o, más cínicamente, del interés de no hacer nada, dados los costos que ello supondría (Bauman 1993; Martuccelli 2002). (MARTUCCELLI, 2017, p. 131-132).

Martuccelli (2017) encerra sua argumentação destacando que o grande dilema contemporâneo em relação à vulnerabilidade encontra-se em como o sofrimento dos outros e poderá sensibilizar o ser humano, uma vez que a produção de desigualdades é cada vez maior, tornando-se parte da vida cotidiana. Nesse sentido, há uma regressão moral civilizatória. A estetização e publicização da vulnerabilidade, de suas vítimas ou de injustiças, a partir da percepção dessas questões em mídias sociais, visando o reconhecimento desses rostos não é suficiente para arrefecê-la. Viabilizar o reconhecimento dos indivíduos só faz sentido no âmbito de uma gramática política que vise o combate das desigualdades sociais e não de propiciar a visibilidade do sofrimento humano visando repercussões midiáticas.

A crítica de Martuccelli (2017) reside no fato de ficarmos insensíveis com o bombardeio de informações, fotos, áudios sobre as vulnerabilidades humanas sem conseguirmos agir como cidadãos nas injustiças e o cinismo dos governantes em fomentar políticas públicas que permitem o reconhecimento dos atores, mas não submetem um projeto de real transformação social em que todos os rostos sejam efetivamente contemplados com direitos sociais e diminuição das desigualdades sociais.

A aplicação do questionário como condicionante à efetuação do direito à EI, que permite o ranqueamento das famílias, e o fato de que muitas são consideradas não suficientemente vulneráveis para lograr à ascensão na lista, demonstra que a visibilidade da pobreza das crianças tão aludida na sociedade contemporânea (CAMPOS, 2012), permitindo o reconhecimento dos seus “rostos” (MARTUCCELLI, 2017), produz mais desigualdades como destacado por Dubet (2004, p. 546) que, ao questionar sobre a justiça de um sistema escolar, afirma que “pode ser medida pelo modo como trata os mais fracos [...]”. Mais exatamente, ela considera que as

desigualdades são aceitáveis, ou mesmo justas, quando não pioram as condições dos mais fracos”.

Para Scalon (2010, 2011, 2016), a desigualdade não é um fato natural, mas uma construção social, sendo considerada a marca mais expressiva da sociedade brasileira. Todas as sociedades apresentam desigualdades que, na sua visão, são o resultado de políticas realizadas ao longo da história. Entretanto, a desigualdade não se refere apenas à questão de renda, mas é multifacetada, multidimensional e estável, devendo ser tratada como questão política.

Portanto, a questão da desigualdade não deve se restringir a um debate sobre desigualdade de renda, uma vez que está relacionada a vários tipos de desigualdades como raça, gênero, classe e cidadania, entre outras inúmeras dimensões da realidade social. (SCALON, 2011, p. 53).

Por ser um conceito que envolve tantas dimensões, o debate sobre desigualdade não pode ser restringido ao aspecto de renda, sob o prisma economicista, mas dentro de um contexto político. Campos, (2012) afirma que, no caso específico das políticas voltadas à EI, nega-se a organicidade entre política e economia, auferindo a essa etapa educativa um caráter de urgência e ponto estratégico para tentar quebrar com o ciclo da pobreza. Essa assertiva é reiterada em Campos (2013, p. 198), para a qual “[...] 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”.

De acordo com Scalon (2011), as noções de democracia, justiça social e igualdade de oportunidades estão imbricadas. No Brasil, a democracia será plena quando conceder a devida atenção às desigualdades sociais, “uma vez que a igualdade pode ser considerada um dos atributos básicos da cidadania, considerada em seu sentido mais amplo como acesso a direitos”. (SCALON, 2011, p. 51). Em vista disso, a educação teria papel fundamental na distribuição de oportunidades, sendo estratégia assinalada para amenizar as disparidades sociais (CAMPOS, 2013).

Desta feita, o conceito de pobreza também não pode se limitar à noção de precariedade de renda, sendo abordado por Scalon (2010, p. 185) em um contexto mais amplo e complexo, visto como “[...] privação de capacidades básicas que levam à vulnerabilidade, exclusão, carência de poder, de participação, de voz, exposição ao medo e à violência; enfim, à exclusão à direitos básicos e de bem-estar”. Todavia, desigualdade e pobreza, apesar de serem conceitos distintos, estão intimamente

ligados porque “[...] as disparidades nas chances de vida acabam por determinar as possibilidades de escapar de situações de privação e vulnerabilidade” (SCALON, 2011, p. 52).

Nesse sentido, Campos (2012) observa que durante os anos 2000 a concepção de pobreza assumiu uma nova gramática que busca caracterizar a vulnerabilidade, seus riscos e impactos para possibilitar ajustar as políticas sociais, a partir de perspectivas focalizadoras, enfraquecendo e precarizando ainda mais as de corte universalistas.

Como no Brasil, as desigualdades são as que desenham os contornos da estrutura social, a igualdade proclamada na Constituição, na prática, fica delimitada a determinados grupos, emergindo as políticas focalizadoras na intenção de pelo menos atender aos que mais necessitam. Por isso, o necessário debate a respeito da noção de justiça social definida como “[...] acesso a oportunidades de aquisição de postos e status, defendida como forma de criar condições a uma competição igualitária”. (SCALON, 2016, p. 56). A autora questiona se a igualdade é de fato alcançável. Destaca ainda o papel da garantia de acesso à educação para dirimir as desigualdades de renda.

No Brasil é preciso enfrentar o que seria o maior correlato da desigualdade de renda no país: a educação. Sem credenciais educacionais os brasileiros estariam fadados a ocupar postos de trabalho com menos qualidade e, conseqüentemente, mal remunerados. Esta seria a correlação direta entre a escassez educacional e as desigualdades de renda no Brasil. (SCALON, 2011, p. 53).

Assim sendo, a igualdade de oportunidades entra em cena, sob a égide da igualdade de direitos. A pesquisa desenvolvida por Scalon (2011) revelou que os brasileiros não aceitam a ideia de que a origem familiar e a rede de relações sociais são facilitadoras de ascensão social. Por outro lado, consideram características pessoais como esforço, educação, qualificação ou inteligência como válidas para justificar a estratificação social. As diferenças da educação, do tipo de escola e de professores recebidas pelos mais pobres e os mais ricos, não são levadas em consideração pela maioria dos brasileiros que julgam as desigualdades justas, pois estariam baseadas em méritos individuais. Isso explicaria, em parte, a dificuldade da população na aceitação da política de cotas. (SCALON, 2010, 2011, 2016).

Entretanto, a escolaridade vem sendo apresentada muitas vezes como solução mágica para a ampliação de oportunidades e criação de uma sociedade mais igualitária, reificando a noção de mercado de trabalho com oportunidades iguais, cujo determinante é o valor meritocrático. [...] é difícil supor que a educação sozinha seja capaz de reverter um cenário de desigualdades que se expressam em várias dimensões capacitárias e produz situações de extrema carência que criam diferenças na própria capacidade de apropriação educacionais. Sem mencionar que existe na qualidade do ensino um enorme hiato entre as escolas destinadas às elites e as escolas destinadas às classes populares. (SCALON, 2010, p. 189-190).

Para Dubet (2004) as desigualdades justas são aquelas que não pioram a situação dos considerados mais fracos do sistema. Para esse autor, “É preciso principalmente assegurar a igualdade da oferta educacional para suprimir alguns ‘privilégios’, algumas cumplicidades evidentes entre a escola e determinados grupos sociais. Essa é uma luta fundamental para a justiça escolar”. (DUBET, 2004, p. 542). Na percepção da direção a respeito da seleção das crianças e de suas famílias atendidas na Escola Arca de Noé, há uma hesitação em relação à justiça aplicada, pois os critérios exigidos não são suficientemente esclarecidos e parecem não ser capazes de realizar uma triagem que denote paridade entre os partícipes.

“Tem uns que tu notas que as crianças vêm com roupa de marca e que tem a vaga, e outros coitadinhos que não tem a vaga. Eu tenho que fazer campanha na escola para ajudar. Eu até dou banho na escola, por isso que eu não sei como que eles fazem essa seleção. Se pegam 500 crianças e vão dar pra 200, os primeiros 200 vão. A gente que tem esses convênios, eles poderiam disponibilizar assim, eu vou te dar tantas vagas e tu escolhe quem vai ganhar, tu escolhe quem tu acha que realmente precisa. Na SMED, eu digo tem fulaninho e fulaninho, o que tu consegue me ajudar, daí elas dizem tem que tentar pela seleção igual, não tem o que fazer, só que às vezes tu tá vendo que a criança realmente precisa da vaga e não consegue”. (MARINA, 14/05/2019)

Portanto, a forma como a seleção das crianças enviadas é realizada não fica clara para essa escola investigada, e também a noção de que foi aplicado uma justiça no acesso às vagas que, na visão da equipe da SMED, prioriza os mais vulneráveis. Todavia, frisamos que a noção de direito à educação a todas as crianças na faixa etária dos zero ao três anos fica esmaecida, tanto na gestão da escola que recebe essa política, como em uma visão mais ampla de Secretaria de Educação, por ambas considerarem a perspectiva da vulnerabilidade como uma opção viável para distribuição das vagas.

Assim sendo, a justificativa para as famílias que não conseguem a vaga nas escolas do sistema municipal de Caxias do Sul reside no fato de não serem suficientemente pobres. Dessa maneira, há um deslocamento do problema, pois ao tornar a própria família responsável pela não obtenção da vaga, não propicia a discussão em nível de gestão pública que direcione a viabilização de construção de uma rede pública de EI. Destacamos aqui um paradoxo, se por um lado a EI é vista como possibilidade de combate à pobreza, dirimindo carências (CAMPOS, 2013; CAMPOS, 2012; SOUZA; PEREZ, 2017), de outro, é desejável que sejam vulneráveis para lograr seu direito à EI. Ainda se forem extremamente pobres, há a suspeita de que nem mesmo ao SEI, que se configura como um sistema de seleção, conseguirão alcançar a possível porta de entrada para o pleito de uma vaga na EI. Dessa forma, as famílias devem ser “suficientemente vulneráveis” para a conquista de seu direito. Há uma linha tênue entre ser pobre, mas não ultrapassar a fronteira de uma determinada faixa de pobreza, nem para mais, nem para menos, para que possa permitir a obtenção do direito à educação garantido constitucionalmente.

Situação controversa pois, ao conseguir a vaga, de maneira rápida, significa a classificação nos primeiros lugares do *ranking* que, nesse caso, denota uma determinada situação de privação, de precariedade de vida. Estar entre os primeiros no *ranking*, significa pertencer às últimas posições da estratificação social. Nesse sentido, evidencia-se que o acesso à escola pública seja um dos poucos direitos sociais que muitos brasileiros conseguem ter efetivado em suas vidas. É uma política que alcança a muitos, mas não a todos. O que ocorre no caso do acesso às vagas à EI no município investigado é uma integração parcializada a partir do acesso à escola, ou seja, é apenas “[...] para uma parcela da população que jamais participará de qualquer inserção mais ampla”. (ALGEBAILLE, 2009, p. 29).

Como a escola Arca de Noé é localizada no centro da cidade de Caxias do Sul, a diretora observa que o público atendido é basicamente de comerciários, portanto não são extremamente vulneráveis, apenas alguns casos como os já relatados, porém faz a defesa da vaga disponibilizada em turno integral. Conforme explicado no capítulo anterior, os que ganham turno parcial, os pais pagam para a escola o turno inverso correspondente, e há dificuldades em efetuar o pagamento, dado os baixos salários. Destaca também o fato de ficarem muito tempo em lista de espera e acabam por iniciativa e recursos próprios efetuando a matrícula na escola. Acompanhemos o

raciocínio da diretora quando questionada a respeito dos motivos pelo quais as famílias não conseguem a vaga paga pela prefeitura.

“Muitos foram, mas o processo fica parado dois, três anos. Tem bastante pais, vamos supor uma comerciária, o salário dela é em torno de R\$ 1.500, daí tira 900 [valor da mensalidade] pra pagar uma escolinha, já sobra R\$ 600, daí bota fralda, bota lenço, bota passagem de ônibus, claro que pra gente que recebe é pouco, mas pra quem paga é bastante. Analisando que se for uma mãe comerciária e ela ganha R\$ 1.500 e ela tira 900, não tem como, vai comer o que, né? Mas a gente nota que têm muitas mães separadas, que não ganham pensão, têm mais filhos e já tem que pagar alguém pra ficar com aquele outro, meio turno pra aqueles que já vão pra escola [de EF]”. (MARINA, 14/05/2019).

Para Campos (2013, p.202), o momento atual denota concepções de políticas empregadas, principalmente para as crianças de zero a três anos, que se coadunam com ações focalizadoras e assistencialistas afastando-se da perspectiva universalista prevista constitucionalmente: “[...] acaba por conferir-lhe um papel de compensar carências, isto é, ela acaba sendo uma forma de agir sobre os efeitos da pobreza, mas não sobre suas causas”. Como a questão da pobreza vem sendo tratada como decorrente de incapacidade individual, por isso os pobres são compreendidos como sujeitos em privação de capacidades, tendo o Estado a obrigação de ofertar serviços sociais básicos, como educação e saúde.

Apesar disso, percebemos no município analisado que esses serviços são os básicos sem preocupação com critérios de qualidade, tampouco de igualdade, haja visto os públicos que ficam de fora do sistema. O princípio da igualdade que garantiria o parâmetro de acesso a todos, é substituído pelo da equidade que, no Brasil, de acordo com Silva e Silva (2019), assume a equivalência de pontos de partida, legitimando a igualdade de oportunidades dentro de um confronto de modelos e representações de justiça social e escolar.

Assim, por um lado, o princípio da equidade amplia o espectro das políticas de escolarização, mediante a incorporação de atores ausentes nos discursos oficiais das políticas e em seus respectivos programas governamentais (caso dos negros, das mulheres, dos indígenas, etc.); por outro lado, essa argumentação política não minimiza os diversos registros de desigualdade atinentes a estas coletividades, nem as posições desfavoráveis que tais sujeitos ocupam na estrutura da sociedade. (SILVA; SILVA, 2019, p. 27).

Há a tentativa de tornar visíveis os rostos da vulnerabilidade social e seu pretenso reconhecimento, tal como sinaliza Martuccelli (2017), a partir da aplicação

do questionário, o que poderíamos deduzir que há uma equidade para as crianças, já que proporcionaria o mesmo ponto de partida a todas. Porém, a garantia da igualdade de acesso a todas as crianças encontra-se restringida pela utilização de critérios que pontuam os níveis de vulnerabilidade, tornando-se em certo sentido desumano, pois quanto mais rápido ocorre a conquista da vaga, significa que a família enfrenta severas situações de desigualdade. Noutra ponta, há as inúmeras famílias que ficam em lista de espera sem ter o seu direito contemplado, tal como a situação relatada. Essas cenas da vida como ela é, colocam em xeque a utilização de critérios para o acesso à EI e, ainda faz muito sentido o que Rosemberg (2010, p. 172) afirmou: “A sociedade, a nova família, a nova mãe, a nova mulher, o novo filho, a nova criança precisam de uma instituição social que, fora o espaço doméstico, complemente e enriqueça o educar e o cuidar”.

Dubet (2004) ressalta que a noção de justiça não pode implicar na produção de novas desigualdades, no caso estudado, o que ao delimitar o acesso à EI com a utilização de critérios de vulnerabilidade e ranqueamento das famílias realiza uma política de contenção ao direito, pois,

A escola cria suas próprias desigualdades, a economia cria suas próprias desigualdades, a cultura cria suas desigualdades, a política cria suas desigualdades... As desigualdades de cada um desses domínios podem e precisam ser combatidas. Mas há desigualdade e injustiça novas quando as desigualdades produzidas por uma esfera de justiça provocam automaticamente desigualdades em outra esfera. Assim, desigualdades de renda causam desigualdades na esfera da escola, da cultura, da política, da saúde e também da beleza. (DUBET, 2004, p. 549).

A ideia de promoção social, a partir da escolarização, ainda traduz o ideário da sociedade brasileira, entretanto, a expansão da EI no Brasil, conforme estudos de Campos, (2013), pautou-se na concepção de educação compensatória, na qual os pobres eram vistos como privados culturalmente, em escolas e propostas precárias de baixo custo. A ideia de educação para todas as crianças de zero a seis anos vinha no afã da conquista do direito universal, independente de classe social e que permitisse o ingresso em uma escola que atenda em plenitude as características das infâncias e as necessidades das famílias. Todavia, na educação das crianças bem pequenas, ainda persiste a ideia de assistencialismo e de atendimento aos que mais necessitam, de forma paliativa sob o véu da justiça social.

Conceber as crianças como sujeitos sociais concretos e as problemáticas que constituem a infância na contemporaneidade como resultantes de determinações sociais, econômicas, políticas e culturais historicamente construídas leva-nos a postular que a defesa de sua educação como meio para garantir sua educabilidade posterior e, assim, como mediação necessária para a ruptura do chamado ciclo vicioso da pobreza constitui-se em um discurso de cunho ideológico que tanto mantém elementos das antigas práticas políticas assistenciais e filantrópicas, quanto lança mão de dispositivos de legitimação calcados nas ideias de direito e justiça social. (CAMPOS, 2013, p.204).

A noção da aplicação de uma justiça social que busca medir o nível de vulnerabilidade é pormenorizada por uma das entrevistadas que indica quais critérios pontuam mais. A noção de direito à educação da mãe que se encontra em idade obrigatória de escolarização é respeitada, de acordo com a entrevistada. Nesse caso, a pontuação impactará menos no resultado, o mais importante seria o direito à educação da mãe adolescente,

“A questão se tem água encanada, saneamento, energia elétrica, quem é o responsável pela família; muitos questionários é somente a mãe; o bolsa família que pontua muito e, se tem cadastro único. São as parcerias, as interfaces com a assistência social. Se tem deficiência, se tem BPC, outras pessoas que dependem na casa com doença, porque tudo isso interfere no deslocamento, na questão da inserção da criança na escola; a idade da mãe. Temos um cuidado muito especial para mães adolescentes, que tem o direito de estar na escola, independente da pontuação, a mãe adolescente é uma prioridade. Nós temos um olhar social e educativo, porque é direito dela continuar estudando e nós como poder público precisamos respeitar isso; a idade do cuidador, se ela tem condições, se trabalha à noite, se é um cuidador fixo, se há drogadição na família, ou alcoolismo; violência doméstica estendida a adultos; situação de mendicância; catador de lixo; a renda; então a soma de tudo isso gera um resultado, e esse resultado numérico gera uma hierarquia, uma classificação a ser chamada”. (LYGIA, 12/04/2019).

Os números da vulnerabilidade social em Caxias do Sul serão apresentados na Tabela 11, a partir de dados fornecidos pela Fundação de Assistência Social (FAS) do município. Dentre os indicativos de vulnerabilidade social discriminados no questionário, optou-se para demonstrar a realidade do município o registro do Cadastro Único⁶ (CADÚnico), pois esse é o índice que possibilitou à FAS a construção de um diagnóstico territorial que visou “[...] a identificação e caracterização da

⁶ O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, entre outras.

população de baixa renda e serviu como ferramenta para a construção de mapas de vulnerabilidade social dos territórios [...]” (Diagnóstico Socioterritorial de Caxias do Sul, 2016, Caxias do Sul). A faixa etária empregada pelo CADÚnico compreende as idades de zero a quatro e de cinco a seis anos. Nessa divisão etária, há uma mescla das idades da creche e da pré-escola, assim como do início do EF.

Tabela 11 - Total de crianças com CADÚnico por faixa etária e renda *per capita*

Total de Crianças	2017		2018		2019	
	0 a 4 anos	5 a 6 anos	0 a 4 anos	5 a 6 anos	0 a 4 anos	5 a 6 anos
CADÚnico	5799	3593	5683	3393	6139	3456
Renda <i>per capita</i> de R\$ 85,00 (Extrema Pobreza)	1958	1039	2048	1101	2479	1234
Renda <i>per capita</i> de R\$ 85,00 até R\$ 170,00 (Pobreza)	1882	1186	1468	905	1345	781

Fonte: Elaborada pela autora.

Os números apresentados referem-se ao mês de maio de todos os anos. A realidade mostrada em números no município permite afirmar que houve um incremento da extrema pobreza e da pobreza na série histórica estudada. Campos (2003) ratifica que, tradicionalmente as pontas do sistema educacional, vide EJA e creches, são relegadas pelos órgãos da educação que deveriam aplicar políticas universalistas, mas que, ao realizar uma interseção com a assistência social, assumem ações focalizadoras aos mais pobres. A focalização em grupos mais pobres trouxe para o interior das escolas crianças, adolescentes e jovens os quais, infelizmente, a instituição escolar ainda não demonstrou saber como trabalhar.

Consideramos inadequada a aplicação de critérios para o acesso à EI. Os números demonstram pelos indicativos que a extrema pobreza e pobreza estão aumentando no município. Entretanto, uma vez que o poder público municipal vem utilizando o critério da vulnerabilidade social para o acesso, convém registrar que ambas as escolas pesquisadas, tanto a coordenação pedagógica e como a direção, não consideram que haja um número grande de crianças que evidenciam essa situação, apenas sendo perceptíveis alguns casos pontuais. Inclusive, em suas percepções há crianças que não necessitariam de vaga em turno integral e são

contempladas, e outras que precisariam mais e não obtém a mesma sorte e, por isso, as famílias pagam a mensalidade na escola privada. No Centro Educacional Cecília Meireles, de acordo com a coordenadora pedagógica, das 200 crianças que frequentam a escola, 120 pagam transporte escolar ao valor de R\$ 100,00. As demais, as famílias por morarem perto se encarregam de realizar a entrega e busca das crianças.

Considerando que o critério da vulnerabilidade social é usado desde o final da década de 1990 para selecionar as crianças, ponderamos se de fato essa parcela da população está mesmo sendo incluída na EI, dado os relatos das escolas pesquisadas. O cadastro único é uma política federal que serve para que os cadastrados tenham acesso a uma série de programas sociais, inclusive isenção de taxas em concursos públicos, porém não há cruzamento de dados, qualquer pessoa pode realizar a inscrição sem a necessidade de comprovação de baixa renda. A SMED indicava que as famílias que buscavam a vaga para a creche realizassem o cadastro único, o que gerou um inchaço nas tarefas da FAS⁷.

Em vista disso, o objetivo deste capítulo não é o de fazer uma averiguação se as crianças mais vulneráveis foram incluídas na EI, prioritariamente. Dada a natureza do trabalho desenvolvido não teríamos como cruzar informações, há também o fato de que é inadmissível a interposição do questionário às famílias como critério, porém é necessário e urgente a reflexão acerca do acesso à EI e as formas pedagógicas e administrativas às quais esse público vem sendo inserido nas escolas, haja visto que a sociedade ainda confunde “política social com assistencialismo e direito com favor” (CAMPOS, 2003, p. 190). E também,

Dependendo como se vive a escolaridade, a garantia de acesso, por si só não leva à inclusão social, a qualidade da aprendizagem, as condições de socialização no ambiente escolar podem, ao mesmo tempo que incluem alguns, contribuir para excluir outros, tanto objetivamente, pelas oportunidades diminuídas ou negadas, como subjetivamente, pelas vivências de experiências de rejeição social e de não reconhecimento de identidade. (CAMPOS, 2003, p. 186).

Algebaile (2009) destaca que a escola pública no Brasil serviu à administração da pobreza, mas no município investigado essa gestão é realizada pelo setor privado subvencionado pelo poder público. Desse modo, a partir das políticas adotadas

⁷ Informação obtida através de conteúdo pessoal - Diário de campo - em 03 julho de 2019.

podemos afirmar que as concepções acerca do direito à EI pelo poder público municipal no acesso e distribuição das vagas às crianças da creche demonstram fortemente a presença do assistencialismo e da ideia de educação compensatória. Buscamos problematizar a utilização do questionário de vulnerabilidade social que ao tentar impingir uma justiça social na distribuição das vagas, pretensamente contemplando aos que mais necessitam, pode gerar mais desigualdades, haja visto os públicos que ficam de fora e as situações relatadas de disparidades.

Há ainda o fato de que ao encerrar a situação social em determinadas categorias preestabelecidas em um questionário, a vida cotidiana não se encaixa necessariamente nesses quesitos. Nesse sentido, permite o entendimento de que essas questões são provenientes de problemas advindos do âmbito privado do cidadão e não como resultado de desigualdades sociais e de melhor distribuição de renda. Como exemplo citamos a constituição de outras estruturas familiares, caracterizadas pelo caráter temporário, provisório e não convencional nas quais há participação de membros como tios, sobrinhos e pessoas sem laços consanguíneos (ALGEBAILLE, 2009, p. 323).

Assim, a gravidez na adolescência; a falta da presença do pai, sendo a mãe a única responsável pela criança; a eventual reclusão de algum ente; a drogadição, são entendidos como um problema a ser resolvido, principalmente, no âmbito da moral e dos costumes, contrapondo-se a uma reflexão em torno de questões sociais mais amplas que podem influir nas destacadas anteriormente, como o desemprego, a falta de oportunidades, as desigualdades sociais, a baixa taxa de escolarização dessa população. A ausência de uma reflexão social, que ao deslocar o sentido político de determinadas situações focaliza no indivíduo, pode colaborar no tratamento diferenciado que algumas escolas impõem ao público atendido, como demonstramos no capítulo anterior.

Não obstante, reiteramos que o direito à educação é garantido constitucionalmente para todas as crianças da EI de zero a cinco anos de idade. Consideramos que a utilização de critérios contraria esse princípio constitucional, além de que demonstra contradições. A pergunta que ainda ressoa advinda dos anos 1990 e não resolvida nessa distribuição de vagas é quem tem o direito à educação? A mãe que trabalha; a família que está fora do mercado de trabalho sem condições de subsistência; a adolescente que também tem o direito à educação e, por isso, ficaria à frente no *ranking* de outras situações discriminadas no questionário? A

dificuldade da resolução destas questões oblitera uma outra discussão que deveria emergir na política pública municipal, a expansão da rede a partir da criação de cargos para concurso público de professores e constituição de escolas municipais de EI, em oposição à entrega de tão importante etapa da educação básica à iniciativa privada.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação é um direito fundamental de natureza social, sendo considerada cláusula pétrea da CF (BRASIL,1988). Ao longo desta tese a concepção subjacente às discussões a respeito do direito à educação foi a consideração de que há o interesse público na sua oferta a todos os cidadãos e, então, os processos de privatização ora apresentados são uma ameaça a esse sentido conferido. A etapa obrigatória é considerada direito público subjetivo, ou seja, o Estado é obrigado a sua oferta. Contudo, a subetapa creche, ainda que não tenha sido incluída no escopo da obrigatoriedade, de acordo com Cury e Ferreira ([2019?]) também é considerada direito público subjetivo, sendo o município obrigado a ofertar, desde que a família manifeste o interesse.

O estudo das constituições brasileiras demonstra que quando a etapa não é obrigatória os governos se desresponsabilizam pela sua oferta. Entretanto, o histórico da obrigatoriedade escolar no Brasil demonstra que tornar uma etapa compulsória não é suficiente para sua universalização, pois a questão do financiamento educacional é considerada peça chave para a realização desse intento. Outros fatores além do financiamento colaboraram para que fosse possível tornar o EF universalizado, como os mecanismos adotados a partir do ECA (BRASIL, 1990) e da LDB 9394/96 que buscam a permanência das crianças na escola.

As condições de acesso e permanência fortalecem o caráter público da educação, do sistema de ensino e da gestão democrática (CURY, 2002, 2007). O caráter público da educação extrapola os limites da dependência administrativa da vaga, se é privada com fins lucrativos, sem fins lucrativos, conveniada ou pública. Na educação, há o interesse público na constituição de um percurso formativo de crianças e jovens que contemple aspectos educacionais e culturais fundamentais na vida em sociedade. Com isso afirmamos que esse percurso formativo ainda que esteja na rede privada deverá atender aos interesses públicos ensejados em uma educação de qualidade.

Observamos no presente estudo o risco do rompimento do caráter público da educação quando a EI é majoritariamente ofertada na rede privada, sem o devido atendimento aos parâmetros mínimos de qualidade desenvolvidos para a área. As situações anteriormente relatadas suscitam muitas preocupações, pois as condições de acesso e de permanência não são integralmente garantidas, ainda mais quando

reconhecemos que boa parte da rede privada é subvencionada com recursos públicos.

As parcerias público-privadas, de acordo com a legislação pertinente, têm por objetivo facilitar o acesso a algum tipo de serviço que seja considerado de interesse público. Dada as limitações das condições de oferta nas quais se dá a EI no município, interrogamos a coerência desse pretense interesse público. Consideramos que no caso estudado não se trata apenas de uma aproximação com o privado a partir de estabelecimento de parcerias. Essa relação está muito mais imbricada, pois a EI se constituiu na totalidade na rede privada, por intermédio dela e em termos numéricos o setor público apresenta percentuais pífios.

Foi possível perceber que o município tornou-se dependente do setor privado. Essa afirmação é consubstanciada nos dados que demonstram a grandiosa fatia que a educação privada abarca na oferta da EI. Há ainda o fato de que, na situação de haver ocorrências aviltantes à integridade das crianças, foi identificado uma dificuldade no fechamento de determinadas escolas porque o município não pode prescindir dessas vagas ofertadas. Dada a aprofundada dependência o município apresenta dificuldade de acompanhamento qualitativo da vaga ofertada. Há ainda a falta de clareza de qual órgão seria o responsável pelo fechamento de uma escola. Como o município não constituiu rede pública municipal de EI com a criação de EMEl e cargo de professor específico para a área, o poder público municipal conta com as escolas conveniadas e privadas para a expansão dessa etapa.

Portanto, a expansão da EI prevista nos documentos legais se deu na rede privada que apresenta tendência de continuar crescendo, já que a conveniada estagnou suas matrículas e as EMEFs que recebem a pré-escola estariam com a sua capacidade quase esgotadas. Por conseguinte, trabalhamos a metáfora do gancho de dependência para tentar demonstrar a complexidade e a profundidade que a relação público/privado se apresenta. Para que ocorra uma ruptura desse gancho torna-se necessárias fortes decisões políticas e pedagógicas com a intenção de constituir uma rede própria pública de EI. Porém, destacamos uma das epígrafes dos capítulos de análise que voltam o olhar para que no setor público, geralmente, as questões resolvidas primeiramente são aquelas que aparentam mais urgência.

Como urgência no tempo presente dada as exigências legais, apresenta-se a obrigatoriedade da pré-escola, na qual observamos que o poder público municipal levou ao limite a ideia de postergar a ampliação das matrículas na EI. Consideramos

que a obrigatoriedade da pré-escola colaborou para incrementar as parcerias com o setor privado e a sua expansão, mas não foi a causa mor. No município estudado essa relação já havia sido estabelecida desde idos da década de 1990, a EI vinha sendo desenvolvida pelo setor privado na rede conveniada, sendo alegado pelos governos municipais a questão econômica como preponderante para a realização dessa opção. Outrossim, a obrigatoriedade da pré-escola impulsionou o aumento de matrículas na rede pública, uma vez que houve o aumento do número de EMEFs que passaram a ofertar essa etapa educativa. Nessa pesquisa pudemos identificar que as EMEFs estariam melhor equipadas tanto de infraestrutura quanto de pessoal ao recebimento das crianças pequenas. Ainda que não seja o ideal, as EMEFs contam com professores concursados mesmo que para outra área, e pelo relato das entrevistadas, não há denúncias de problemas tão graves quanto os descritos anteriormente na rede privada.

Destacamos a falta de coerência da municipalidade em designar as escolas conveniadas de públicas. Ressaltamos o papel das formações continuadas que favoreceram o desenvolvimento de uma expertise à equipe de assessoria da EI da SMED, o que pode ter sido um fator que contribuiu para que a rede conveniada apresentar maior propriedade na oferta dessa etapa, mas lembramos que se trata de instituições privadas e não públicas. Borghi e Bertagna (2016) advertem que, para a garantia de uma educação de qualidade, o privado não pode ser considerado público.

Identificamos nesta pesquisa uma analogia entre a ausência de um projeto político com intencionalidade educativa para a EI traduzido na constituição de uma rede pública e o papel da criança na cidade de Caxias do Sul. Podemos indagar qual a importância do lugar que a criança ocupa na cidade, olhando sob o prisma da garantia do acesso à vaga em uma escola que não garante as devidas condições de permanência. Desse jeito, a falta de projeto de político educacional às crianças da EI, pode estar relacionado ao papel delas na cidade.

Dentre as repercussões da obrigatoriedade da pré-escola a concepção da política municipal de parcialização do seu atendimento trouxeram várias consequências que conferiram um efeito cascata. A parcialização da oferta da pré-escola na rede conveniada impôs dificuldades pedagógicas, pois o encadeamento dos turnos integral e parcial nem sempre possibilita um ajuste mais vantajoso às crianças que geralmente enfrentam cerca de 40 minutos de espera para ter alguma atividade mais direcionada. Constatamos com isso, que o tempo que as crianças permanecem

com a professora da turma pode ser menor que o previsto legalmente (4 horas) para a etapa obrigatória. Na rede privada a parcialização da pré-escola corrobora no estabelecimento de ampliação financeira na receita da instituição, pois o turno inverso ao da vaga gratuita, as famílias desembolsam valores complementares à escola para lograrem a frequência em período integral.

A obrigatoriedade da pré-escola também afetou o atendimento da creche. Podemos afirmar isso em virtude de que, ao esgotarem-se as vagas na rede conveniada as quais são designadas ao turno integral, as crianças são encaminhadas à rede privada. Nessa rede, as vagas disponibilizadas são para o turno parcial. A questão da parcialização do atendimento da EI contraria o entendimento jurídico vigente, porque, ao serem encaminhadas vagas concedidas por determinação judicial, as matrículas devem ser disponibilizadas em turno integral, tanto para a creche como para a pré-escola.

A oferta da EI em turno parcial colaborou também para uma parcialização da gratuidade. O que queremos dizer é que se a família teve seu direito atendido pela metade, tanto na rede privada ou conveniada, ou seja, a vaga disponibilizada foi a de turno parcial, certamente terá que recorrer a recursos próprios para contratação de um outro atendimento educacional ou não, para que as crianças estejam cuidadas e educadas. Em relação à gratuidade como fator que legitima e fortalece o caráter público da educação, identificamos fragilidades, uma vez que na rede conveniada há a cobrança de taxas que seriam para auxiliar na manutenção das escolas. Enquanto que, na rede privada além da cobrança de turno inverso, há ainda as aulas extras as quais somente as crianças que as pagam podem frequentá-las e ainda outras taxas para subsidiar atividades como uma formatura que requer aporte de recursos bem polpidos pelos seus familiares. A gratuidade é um aspecto importantíssimo para tornar o direito à educação acessível a todos (CURY, 2007).

Podemos também indicar que a imposição de critérios para o acesso à creche esteja relacionada à obrigatoriedade da pré-escola. Reconhecemos que uma seleção das famílias que estariam aptas a outorgar o direito à creche, há muito se faz presente no município, como demonstramos nos relatos que permitiram traçar uma linha histórica a respeito desse fato. Porém, a construção de um questionário com critérios advindos da assistência social e a atribuição de pontuação que gera uma lista de *ganhadores*, enseja que há um controle rigoroso da disponibilização das vagas. Esse

controle rigoroso se dá, sobretudo, porque não há vagas suficientes e, prioritariamente, o município busca dar conta da etapa obrigatória.

Nesse contexto da obrigatoriedade da pré-escola, da falta de vagas para ambas as subetapas, da parcialização do seu atendimento, da imposição de critérios para o acesso emerge a questão da judicialização pela EI. A pesquisa a respeito da demanda pela judicialização no município permitiu verificar que a incidência pela creche era quase igual ao da pré-escola. Acreditamos que isso se deve pela interposição de critérios que dificultam as famílias a obter o direito e também ao fato de que para as vagas judicializadas é concedido o turno integral. Esse pleito por vagas judicializadas estabelece uma outra motivação às escolas para o recebimento dessas matrículas. É o fato de serem pagos valores mais altos do que aqueles vindos diretamente do município via credenciamento. Com isso, outra rede de negócios se constitui, aquela na qual as escolas não se credenciam junto ao município, pois optam por esperar as vagas judicializadas. Sendo assim, há bairros que não há vagas aptas de imediato ao encaminhamento das crianças, pois as escolas preferem aguardar pelas judicializadas.

Todas essas repercussões da obrigatoriedade da pré-escola no direito à EI podem ser consideradas elementos da privatização da educação. Essa privatização da educação brasileira à qual se refere Adrião (2018) se assenta na ausência da oferta pelo Estado em rede pública e na tendenciosa ideia de que o setor privado é mais eficiente. Identificamos uma dualidade da oferta dentro do setor privado representada por instituições privadas que atendem à elite e outras de baixo custo subvencionadas pelo município que operam com a população mais necessitada. Adrião (2018) afirma que

Cabe destacar que as escolas privadas, em sua maioria, caracterizam-se pela precariedade de seu funcionamento. Dados sistematizados a partir do censo escolar de 2016 revelam que apenas 57% das escolas privadas, que atendem à educação básica, tinham biblioteca e apenas 21% laboratórios de ciências, mais de 55% não tinham quadra esportiva e 26% não tinham tratamento de esgoto. [...]. Complementarmente, estudo divulgado pelo INEP informa que os salários médios dos professores das escolas privadas eram menores que a média salarial praticada pelas redes públicas. [...]. Em resumo, tem-se no Brasil a proliferação da dualidade educacional também no segmento das escolas privadas: de um lado escolas de elite para um reduzido nicho populacional e de outro, escolas de baixo custo disseminadas nas periferias urbanas, reproduzindo a segmentação escolar identificada pela literatura. (ADRIÃO, 2018, p. 15).

Para Borghi (2018) o que está ocorrendo no Brasil em relação à EI é a privatização de um direito que coloca em xeque o caráter público da educação caracterizada como: gratuita, pública e de qualidade para todos. A autora destaca que, com a educação privada em franca expansão, a separação entre o público e o privado fica cada vez mais dificultada e teria um proposital interesse. Esse interesse seria o de alinhar as políticas nacionais aos preceitos dos organismos multilaterais que apregoam a supremacia da educação privada em relação à pública (BORGHI, 2018; SUSIN; MONTANO, 2015).

Salientamos que os resultados dessa pesquisa registrados nesta tese contrariam essa premissa de que a educação privada teria mais qualidade e que ainda realizam mais ações com menor investimento. Os dados da pesquisa permitiram identificar que a rede privada apresenta menos propriedade no atendimento às crianças. As condições de oferta da vaga não são favoráveis a um ambiente pretensamente educativo. Identificamos que boa parte das escolas funcionam precariamente em ambientes mal adaptados às necessidades das crianças; não colocam em execução uma proposta pedagógica condizente; falham nos cuidados básicos; em muitos casos aviltam os direitos infantis; o salário das professoras é menor do que a rede conveniada e pública; fazem distinções de acordo com a dependência administrativa da vaga.

Entretanto, fazemos algumas ressalvas que pretendem dimensionar os limites da pesquisa realizada. Ao buscarmos analisar as repercussões da obrigatoriedade da pré-escola no direito à EI, não pretendíamos realizar uma pesquisa sobre qualidade. O tema da qualidade das condições de oferta da vaga foi um assunto que emergiu dos dados da pesquisa de forma tangencial. Ao ouvir o relato das participantes da pesquisa de vários setores que apontavam no mesmo sentido de que as crianças enfrentavam condições adversas nas escolas às quais são encaminhadas, tornou-se impraticável não voltar o olhar para as condições de oferta de um modo mais genérico. Por isso, optamos por afirmar que a rede privada apresenta menor propriedade no atendimento da EI porque entendemos que para considerar as questões de qualidade previstas nas legislações específicas da área, um estudo mais aprofundado com visitas *in loco* e em maior escala do número de escolas observadas seria necessário.

Outro aspecto que exigiria estudos complementares e de continuidade dessa tese, seria a questão do financiamento educacional. Não foi possível averiguar o valor que as escolas conveniadas recebem, apenas ficamos sabendo que é uma quantia

fixa. Na rede privada o valor repassado *per capita* foi percebido, mas seria interessante comparar as duas redes objetivando verificar se há desigualdade de investimento e se isso teria potência explicativa para as diferenças que foram identificadas entre elas. Ainda na linha do financiamento, o acompanhamento dos investimentos em educação e expansão das matrículas no EF e EI desde o final da década de 1990, poderia trazer elementos explicativos mais robustos para a não criação de EMEIs e concursos públicos para a área.

Acentuamos o fato de que o presente estudo se deu em apenas um município, ainda que consideremos que há elementos que encontram correspondência nacional e que possa ser representativo de um contexto mais amplo, julgamos que esse aspecto também compreende os limites do trabalho.

Por fim, no município estudado identificamos um certo descaso com a EI que se coaduna com a perspectiva tradicional brasileira, desvelada na história dessa etapa, de desconsiderar o cuidado e a educação da primeira infância. A LDB nº 9.394/96 buscou quebrar com esse ciclo histórico de descaso com a EI. Entretanto, a EI em Caxias do Sul se constituiu, ao longo desses anos, a partir da iniciativa privada, na rede conveniada, sem construir a rede pública municipal.

Com isso é possível falar em privatização da educação. Contudo, quando as autoras Adrião (2018) e Borghi (2018) se referem à privatização da educação, configurando um sentido no qual o setor privado promoveria iniciativas em prol de abarcar mais fatias do mercado educacional, seja na sua oferta com a subjacente ideia de *fazer mais com menos*, ou na gestão, ou ainda, na venda de materiais como os sistemas apostilados de ensino. Porém, no município estudado o movimento aparenta ser ao contrário. Seria o próprio município que busca, por motivos econômicos, deliberadamente *constituir, passar, entregar* a EI ao setor privado de educação. Dito de outro modo, o setor privado não oferece de antemão o serviço educacional ao poder público municipal, como acontece no caso do uso de sistemas apostilados de ensino, em que grandes empresas alardeiam os benefícios de seu material. É o setor público que vai em busca do privado, oferecendo parcerias. Assim sendo, como afirmamos no capítulo 5, o município, ao realizar a compra de vagas no setor privado, ou subvencionar a rede conveniada, paga para ficar dependente dela.

Com essa tese buscamos exibir um pouco da EI no município, numa narrativa que trouxe elementos do passado recente e do presente. A ideia não foi a de identificar culpados, mas o de demonstrar facetas e nuances de uma complexa realidade. Diante

disso, esperamos que esse estudo possa colaborar na melhoria do atendimento das crianças e no apontamento de que o não estabelecimento de rede pública municipal para o atendimento da EI pode acarretar prejuízos para as crianças, as famílias e o que inicialmente seria uma opção econômica viável transforma-se em dependência e pode romper com o caráter público da educação. A escola ofertada com qualidade para poucos não é garantia de direito, mas o privilégio usufruído por alguns poucos *escolhidos*. Para que ocorra o rompimento desse ciclo de dependência, esforços devem ser realizados com o intuito de melhorar as condições de oferta da EI: “A ideia de educação como direito e acesso indiscriminado é que define a educação pública”. (BORGHI, 2018, p. 28). Sendo assim, a educação pública não aceita imposição de critérios ao acesso, tampouco possibilidade, ainda que indireta, de algum tipo de cobrança. Outrossim, a gratuidade e a qualidade da educação ofertada caracterizam seu caráter público.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa. Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Currículo sem Fronteiras**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 8-28, jan./abr. 2018. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol18iss1articles/adriao.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2019.

ADRIÃO, Theresa; BORGHI, Raquel; DOMICIANO, Cassia Alessandra. Educação infantil, ensino fundamental: inúmeras tendências de privatização. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 4, n. 7, p. 173-406, jul./dez. 2010. Disponível em: <retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/download/87/343>. Acesso em: 04 ago. 2017.

AKKARI, Abdeljalil. **Internacionalização das políticas educacionais: transformações e desafios**. Petrópolis: Vozes, 2011.

ALGEBAILLE, Eveline. **Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos**. Rio de Janeiro: LAMPARINA, 2009.

ANDRÉ, Marli. O que é um estudo de caso qualitativo em educação? **Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 22, n. 40, p. 95-103, jul./dez. 2013.

ARELARO, Lisete Regina Gomes; JACOMINI, Márcia Aparecida; KLEIN, Sylvie Bonifácio. O ensino fundamental de nove anos e o direito à educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 35-51, abr. 2011. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ep/article/view/28270>>. Acesso em: 04 ago. 2017.

ASSIS, Nonato de Miranda; APARÍCIO, Ana Sílvia Moço; ANDRADE, Maria de Fátima Ramos de. A educação infantil nas cidades do consórcio do grande ABC e o Plano Nacional de Educação: avanços e retrocessos. **EccoS - Revista Científica**, São Paulo, n. 37, p. 59-75, maio/ago. 2015. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/715/71543111004.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2017.

AZEVEDO, S. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JUNIOR, O. A. *et al.* **Políticas públicas e gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Fase, 2003. p. 38-44.

BARBOSA, Luciane Muniz Ribeiro; MOMMA-BARDELA, Adriana Missae. Educação infantil e governo federal: reflexões sobre programas e ações do MEC a partir do plano plurianual (2012 a 2015). **Laplage em Revista**, Sorocaba, V.3, n.1, p.57-71, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.laplageemrevista.ufscar.br/index.php/lpg/article/view/239/467>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BARBOSA, Maria Carmen Silveira. A ética na pesquisa etnográfica com crianças: primeiras problematizações. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 9, n. 1, p. 235-245, jan./jun. 2014. Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxis_educativa>. Acesso em: 15 mar. 2018.

BARBOSA, Maria Carmen Silveira. Infância, escola e uma nova compreensão da temporalidade. In: MOLL, Jaqueline (Org.). **Ciclos na escola, tempos na vida: criando possibilidades**. Porto Alegre: Artmed, 2004. v. 1, p. 65-71.

BARBOSA, Maria Carmen Silveira. **Por amor e por força: rotinas na educação infantil**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

BARCELOS, Cristiane. Volta às aulas na rede municipal de Caxias começa com falta de vagas na educação infantil. **O Pioneiro**, Caxias do Sul, 20 fev. 2017. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2017/02/volta-as-aulas-na-rede-municipal-de-caxias-comeca-com-falta-de-vagas-na-educacao-infantil-9725822.html>>. Acesso em: 20 maio 2019.

BASSI, Marcos Edgar. Financiamento da educação infantil em seis capitais brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.41, n.142, p.116-141, jan./abr. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n142/v41n142a07.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BORGHI, Raquel Fontes. Que educação é pública? A privatização de um direito. **EccoS – Revista Científica**, São Paulo, n. 46, p. 19-32, mai./ago. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.uninove.br/index.php?journal=eccos&page=article&op=view&path%5B%5D=7832&path%5B%5D=4968>>. Acesso em: 11 dez. 2019.

BORGHI, Raquel Fontes; BERTAGNA, Regiane Helena. Que educação é pública? Análise preliminar do atendimento conveniado na educação infantil nas diferentes regiões administrativas brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v.97, n.247, p. 506-518, dez. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2176-66812016000300506&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 ago. 2017.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009a**. 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/ccivil03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>>. Acesso em: 30 out. 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 27/12/2017>. Acesso em: 30 out. 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005**. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11114.htm>. Acesso em: 10 set. 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006a**. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Legislação. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm>. Acesso em: 23 dez. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013**. Altera a Lei nº 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm> Acesso em: 30 out. 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014**. 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, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>. Acesso em: 07 abr. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 25 jan. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 4 out. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Legislação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 15 set. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional da Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009b**. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2298-rceb005-09&category_slug=dezembro-2009-pdf&Itemid=30192> Acesso em: 30 out. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional da Educação. **Parecer CNE/CEB nº: 20/2009c**. Disponível em: <Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pceb020_09.pdf>. Acesso em: 30 out. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Indicadores da qualidade na educação infantil**. Brasília, DF, 2009d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_qualit_educ_infantil.pdf> Acesso em: 10 out. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil**. Brasília, DF, 2006b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/paraqualvol2.pdf>> Acesso em: 15 out. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil**. Brasília, DF: 2006c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/miolo_infraestr.pdf> Acesso em: 15 out. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS). **Projeto de cooperação técnica MEC e UFRGS para construção de orientações curriculares para a educação infantil**. Práticas cotidianas na educação infantil - bases para a reflexão sobre as orientações curriculares. Consultora Maria Carmen Silveira Barbosa. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2009e.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Programa Criança Feliz: o que é**. Brasília, DF: 2017. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/crianca-feliz/o-que-e>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Custo aluno-qualidade inicial e custo aluno-qualidade**. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://campanha.org.br/o-que-fazemos/custo-aluno-qualidade-inicial-e-aluno-qualidade/>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

CAMPOS, Maria Malta *et al.* A contribuição da educação infantil de qualidade e seus impactos no início do ensino fundamental. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n.1, p.15-33, abr. 2011a. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v37n1/v37n1a02.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2018.

CAMPOS, Maria Malta *et al.* A qualidade da educação infantil: um estudo em seis capitais Brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 142, p. 20-54, abr. 2011b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n142/v41n142a03.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

CAMPOS, Maria Malta. Desafios legislativos na revisão da LDB: aspectos gerais e a educação infantil. In: **Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional nº 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação. 2011. p.8-14.

CAMPOS, Maria Malta. Educação e políticas de combate à pobreza. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 183-191, set./dez., 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a13.pdf>. Acesso em: 10/07/2019

CAMPOS, Maria Malta; ROSEMBERG, Fúlvia; FERREIRA, Isabel. **Creches e pré-escolas no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

CAMPOS, Rosânia. As indicações dos organismos internacionais para as políticas nacionais de educação infantil: do direito à focalização. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.39, n.1, p.195-209, jan./mar. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v39n1/v39n1a13.pdf>. Acesso em: 02 set. 2017.

CAMPOS, Rosânia. Fazendo o dever de casa: estratégias municipais para educação infantil em face às orientações do banco mundial. **Poiésis**, Tubarão, v.10, n. 18, p.353-370, jun./dez.2016. Disponível em: <http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/Poiesis/article/view/4099/2923>. Acesso em: 06 set. 2017.

CAMPOS, Rosânia; BARBOSA, Maria Carmen Silveira. A obrigatoriedade da matrícula na pré-escola em tempos de “terceira via”. In: Democracia em risco: a pesquisa e a pós-graduação em contexto de resistência. 38ª reunião nacional – ANPED, 2017, São Luís, MA. **Anais eletrônicos...** São Luís, MA, UFMA, 2017. p. 1-17. Disponível em: http://anais.anped.org.br/sites/default/files/arquivos/trabalho_38anped_2017_GT07_1114.pdf. Acesso em: 01 dez. 2017.

CAMPOS, Rosânia; BARBOSA, Maria Carmen Silveira. Obrigatoriedade de matrícula aos 4 anos: ampliação ou recuo do direito. **Textura**, Canoas, v.18, n.36, p.9-21, jan./abr. 2016. Disponível em: <http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/1627/1454>. Acesso em: 12 set. 2017.

CAMPOS, Roselane Fátima. “Política pequena” para as crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro: v. 17, n. 49, jan./abr. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v17n49/a04v17n49.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2017.

CAMPOS, Roselane Fátima. Educação infantil: políticas e identidades. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 5, n. 9, p. 217-28, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/7/171>. Acesso em: 20 set. 2017.

CARVALHO, Rodrigo Saballa de. O investimento na formação do cidadão do futuro: a aliança entre economia e educação infantil como estratégia da governamentalidade contemporânea. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 32, n. 2, p. 229-253, jun. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982016000200229&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 set. 2017.

CASAGRANDE, Ana Lara; BORGHI, Raquel Fontes. Plano Nacional de Educação, ampliação da oferta em creche e dos recursos para a educação: uma reflexão à luz das parcerias público privadas em municípios de médio porte paulistas. **EccoS – Revista Científica**, São Paulo, n. 37, p.111-126, maio/ago. 2015. Disponível em: <<http://www4.uninove.br/ojs/index.php/eccos/article/view/5383/3005>>. Acesso em: 20 set. 2017.

CAXIAS DO SUL. **Decreto Municipal nº 19.048, de 18 de agosto de 2017**. Aprova o Regimento Interno da Secretaria Municipal da Educação, nos termos da Lei Complementar nº 321, de 22 de dezembro de 2008, e revoga os Decretos nº 17.568, de 22 de maio de 2015 e nº 17.682, de 13 de julho de 2015. Caxias do Sul: Prefeitura, 2019. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:rio.grande.sul;caxias.sul:municipal:decreto:2017-08-18;19048>>. Acesso em: 18 jul. 2019.

CAXIAS DO SUL. **Lei municipal nº 5.747, de 22 de novembro de 2001**. Cria o Sistema Municipal de Ensino de Caxias do Sul. Caxias do Sul: Prefeitura, 2019. Disponível em: <<https://gcpstorage.caxias.rs.gov.br/documents/2018/04/4a89a83c-9a78-440c-89b7-68d84e9a3829.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

CAXIAS DO SUL. **Lei municipal nº 8.059, de 17 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/caxias-do-sul/lei-ordinaria/2015/805/8059/lei-ordinaria-n-8059-2015-dispoe-sobre-a-qualificacao-de-entidades-sem-fins-lucrativos-como-organizacoes-sociais>>. Acesso em: 20 de jul. 2019.

CAXIAS DO SUL. **Lei nº 3930 de 11 de dezembro de 1992**. Cria o conselho municipal de educação e cultura do município de Caxias do Sul e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/caxias-do-sul/lei-ordinaria/1992/393/3930/lei-ordinaria-n-3930-1992-cria-o-conselho-municipal-de-educacao-e-cultura-do-municipio-de-caxias-do-sul-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

CAXIAS DO SUL. **Lei nº 5747, de 22 de novembro de 2001**. Cria o sistema municipal de ensino de Caxias do Sul. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/c/caxias-do-sul/lei-ordinaria/2001/574/5747/lei-ordinaria-n-5747-2001-cria-o-sistema-municipal-de-ensino-de-caxias-do-sul>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

CAXIAS DO SUL. **Lei nº. 6403, de 15 de agosto de 2005**. Reformula a legislação que dispõe sobre o Conselho Municipal de Educação. Caxias do Sul: Prefeitura, 2019. Disponível em: <<https://gcpstorage.caxias.rs.gov.br/documents/2018/04/473f3a4b-8ede-46bf-9847-a8059b484e91.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

CAXIAS DO SUL. Prefeitura Municipal. **Educação Infantil**. Caxias do Sul, 2018. Disponível em: <<https://caxias.rs.gov.br/servicos/educacao/educacao-infantil>>. Acesso em: 27 fev. 2017.

CAXIAS DO SUL. Resolução CME n. 29, de 22 de setembro de 2015.

Regulamenta a elaboração de PROPOSTA PEDAGÓGICA e respectivo REGIMENTO ESCOLAR para as Escolas que ofertam a etapa da Educação Infantil pertencentes ao Sistema Municipal de Ensino de Caxias do Sul. Disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/uploads/documents/2018/04/12/a97d6e81-f932-47a8-a7e7-ee870a726608.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2018.

CAXIAS DO SUL. **Resolução CME n. 30 de 10 de novembro de 2015a**. Acresce o termo “Credenciamento” as expressões Autorização de Funcionamento”, na ementa da Resolução CME no 16/2007 e no artigo 2º da mesma Resolução, bem como nos seus anexos intitulados Roteiro II e Roteiro III. Altera a redação do artigo 4º da Resolução CME no 16/2007 e acresce parágrafo único ao mesmo artigo.

CAXIAS DO SUL. Resolução CME n. 37, de 26 de setembro de 2017. Estabelece normas para a oferta da educação infantil no Sistema Municipal de Caxias do Sul. Altera o parágrafo único do art. 3º; o item 4 do Roteiro I, o item 4 do Roteiro II, e o formulário Anexo IV da Resolução CME n. 16/2007. In: CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (CME). **Caderno normativo**: resoluções e pareceres. Caxias do Sul, out. 2017. Disponível em: <<https://caxias.rs.gov.br/uploads/documents/2018/04/12/a97d6e81-f932-47a8-a7e7-ee870a726608.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2018. Documento com diversas normas, pareceres e resoluções do Município Caxias do Sul.

CAXIAS DO SUL. Resolução CME n. 50, de 08 de setembro de 2015b. Orienta procedimentos referente ao cumprimento da matrícula obrigatória e sua consequente universalização a ser completada até o início do ano letivo de 2016, em atendimento a legislação vigente e a RECOMENDAÇÃO no 09/15 do Ministério Público, que trata do direito de acesso e permanência na escola das crianças e adolescentes na faixa etária dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade. (*Complementação: Orientações da SMED para organização a da RAE*). In: CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (CME). **Caderno normativo**: resoluções e pareceres. Caxias do Sul, out. 2017. Disponível em: <<https://caxias.rs.gov.br/uploads/documents/2018/04/12/a97d6e81-f932-47a8-a7e7-ee870a726608.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2018. Documento com diversas normas, pareceres e resoluções do Município Caxias do Sul.

CAXIAS DO SUL. Resolução CME nº 016, de 25 de setembro de 2007. Dá Orientações Para Fins De Cadastro, Credenciamento E Autorização De Funcionamento às Escolas ou Turmas de Educação Infantil, pertencentes ao Sistema Municipal de Ensino de Caxias do Sul-RS. In: CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (CME). **Caderno normativo**: resoluções e pareceres. Caxias do Sul, out. 2017. Disponível em: <<https://caxias.rs.gov.br/uploads/documents/2018/04/12/a97d6e81-f932-47a8-a7e7-ee870a726608.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2018. Documento com diversas normas, pareceres e resoluções do Município Caxias do Sul.

CAXIAS DO SUL. Secretária Municipal de Educação. **Relatório estatísticos 2013-2019**. Caxias do Sul: Secretária Municipal de Educação, 2019. Documento de uso interno da SMED.

CAXIAS DO SUL. Secretária Municipal de Educação. **Slides de formação pedagógica para coordenadoras da Educação Infantil**. Caxias do Sul: Secretária Municipal de Educação, 2018. Documento em PDF.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-315.

CÔCO, Valdete *et al.* O plano nacional de educação: desafios no campo da educação infantil. **EccoS - Revista Científica**, São Paulo, n. 37, p. 77-92, maio/ago. 2015. Disponível em: <www.redalyc.org/pdf/715/71543111005.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2018.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (CME). **Caderno normativo: resoluções e pareceres**. Caxias do Sul, out. 2017. Disponível em: <<https://caxias.rs.gov.br/uploads/documents/2018/04/12/a97d6e81-f932-47a8-a7e7-ee870a726608.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2018. Documento com diversas normas, pareceres e resoluções do Município Caxias do Sul.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). **Resolução CEB Nº 1, de 7 de abril de 1999**. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0199.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2017.

CORREA Bianca Cristina. Educação infantil e ensino fundamental: desafios e desencontros na implantação de uma nova política. **Educação e Pesquisa**, v.37, n.1, p.105-120, abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022011000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 set. 2017.

CORSETTI, Berenice. A análise documental no contexto da metodologia qualitativa: uma abordagem a partir da experiência de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Educação da Unisinos. **UNirevista**, vol. 1, n. 1, p. 32-46, jan. 2006. Disponível em: <http://gephisnop.weebly.com/uploads/2/3/9/6/23969914/a_anlise_documental_no_contexto_da_pesquis_qualitativa.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2018.

CORSINO, Patrícia; BRANCO, Jordanna Castelo. Obrigatoriedade escolar aos quatro anos: indagações sobre materiais didáticos escolares. **Textura**, Canoas, v. 18 n.37, p.125-149, maio/ago. 2016. Disponível em: <[file:///C:/Users/WINDOWS10/Downloads/1905-9085-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/WINDOWS10/Downloads/1905-9085-1-PB%20(1).pdf)>. Acesso em: 28 set. 2017.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134, p. 293-303, maio/ago. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0238134.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. **Judicialização da educação infantil, o trabalho dos professores e a qualidade da educação: relações possíveis.** [S.l., 2019?]. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Educacao/Judicializa%C3%A7%C3%A3o_da_educa%C3%A7%C3%A3o_infantil_rela%C3%A7%C3%B5es%20poss%C3%ADveis_LuizAntonioMiguelFerreira.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. Obrigatoriedade da educação das crianças e Adolescentes: uma questão de oferta ou de Efetivo atendimento? **Nuances: estudos sobre Educação**, Presidente Prudente, v. 17, n. 18, p. 124-145, jan./dez. 2010. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/Nuances/article/view/729/741>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

CURY, Jamil. A educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, E. M. T.; GREIVE, C.; FARIA FILHO, L. (Org.) **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p. 567-584.

D'ALMEIDA, Késia Pereira de Matos. **A obrigatoriedade da educação infantil: governamentalidade e refinamento das técnicas de governo.** 2014. 200 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) - Centro de Educação e Humanidades Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://ppfh.com.br/wp-content/uploads/2015/01/Tese-NORMALIZADA-K%C3%A9sia-Dalmeida-1.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2017.

DALE, Roger. Globalização e educação: demonstrando a Existência de uma “cultura educacional Mundial comum” ou localizando uma “agenda Globalmente estruturada para a educação”? **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v25n87/21464.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2017.

EccoS – Revista Científica, São Paulo, n. 46, p. 19-32, maio/ago. 2018. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/index.php?journal=eccos&page=article&op=view&path%5B%5D=7832&path%5B%5D=4968>. Acesso em: 01 dez. 2019.

ESTEVES, Luiz Carlos Gil. A pré-escola e o direito à educação: aportes para um debate. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 28, n. 67, p. 102-131, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/4082/3344>>. Acesso em: 07 jul. 2017.

FARENZENA, Nalú. A Emenda da obrigatoriedade: mudanças e permanências. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 4 n. 7 p. 173-406, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/80/268>>. Acesso em: 08 dez. 2017.

FELIPONI Elizete. **A educação infantil a partir da obrigatoriedade escolar: concepções de currículo, infância e criança e o desempenho do ofício de aluno em documentos oficiais.** 2013. 116 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa

de Pós-Graduação em Educação, Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB), 2013. Disponível em:
<http://www.bc.furb.br/docs/DS/2013/354963_1_1.pdf>. Acesso em: 10 out. 2017.

FERNANDES, Cinthia Votto. **A identidade da pré-escola**: entre a transição para o ensino fundamental e a obrigatoriedade de frequência. Tese (Doutorado em Educação - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2014. Disponível em:
<<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/102342>>. Acesso em: 10 out. 2017.

FERNANDES, Cinthia Votto. Desatando os nós... os fios que tecem o percurso da pré-escola no Brasil: da liberdade de escolha à obrigatoriedade de frequência. **Textura**, Canoas, v.18, n.36, p.9-21, jan./abr. 2016. Disponível em:
<<http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/1620>>. Acesso em: 10 out. 2017.

FERNANDES, Fabiana Silva; CAMPOS, Maria Malta. Gestão da Educação Infantil: um balanço da literatura. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 31, n. 1, p. 139-167, jan./mar. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/edur/v31n1/0102-4698-edur-31-01-00139.pdf>>. Acesso em: 16 maio. 2018.

FERNANDES, Fabiana Silva; DOMINGUES, Juliana dos Reis. Educação infantil no estado de São Paulo: condições de atendimento e perfil das crianças. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.43, n.1, p.145-160, mar. 2017. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/ep/v43n1/1517-9702-ep-43-1-0145.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2017.

FERREIRA, Rinara Passos Oliveira. **Educação infantil pública e privada na RMBH**: uma análise a partir do Censo Escolar 2014. 2016. 104 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016. Disponível em:
<<http://tede.fjp.mg.gov.br/bitstream/tede/366/2/FJP05-000396.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2017.

FLACH, Simone de Fátima. O direito à educação e sua relação com a ampliação da escolaridade obrigatória no Brasil. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 64, p. 495-520, jul./set. 2009. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v17n64/v17n64a06.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2017.

FLACH, Simone de Fátima; CALDAS, Janete de Fátima Ferreira. A garantia do direito à educação Infantil para os filhos da classe trabalhadora nos planos municipais de educação do Estado do Paraná. **Textura**, Canoas v.18, n.36, p.206-229, jan./abr. 2016. Disponível em:
<<http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/1763/1461>>. Acesso em: 15 out. 2017.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues; ALBUQUERQUE, Simone dos Santos de. Direito à educação infantil no contexto da obrigatoriedade de matrícula escolar na pré-escola.

Textura, Canoas, v.18, n.36 p.9-21, jan./abr. 2016. Disponível em: <<http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/1726/1455>>. Acesso em: 17 out. 2017.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues; SOARES, Gisele Rodrigues. Expansão da oferta de educação infantil no Rio Grande do Sul: desafios no contexto do novo Plano Nacional de Educação. **EccoS - Revista Científica**, São Paulo, n. 37, p. 43-57, maio/ago. 2015. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/715/71543111003.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2017.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues; SUSIN, Maria Otilia Kroef. Expansão da educação Infantil através da parceria público-privada: algumas questões para o debate (quantidade versus qualidade no âmbito do direito à educação). In: PERONI, Vera Maria Vidal (Org.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. Brasília: Liber Livro, 2013. p. 220-244.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **Pobreza na infância e na adolescência**. [S.l.]: UNICEF, 2018. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/156/file/Pobreza_na_Infancia_e_na_Adolescencia.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019.

GANDIN, Luís Armando; LIMA, Iana Gomes de. A perspectiva de Michael Apple para os estudos das políticas educacionais. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 42, n. 3, p. 651-664, jul./set., 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v42n3/1517-9702-ep-42-3-0651.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

GARDINAL-PIZATO, Elaine Cristina; MARTURANO, Edna Maria; FONTAINE, Anne Marie Germaine Victorine. Acesso à educação infantil e trajetórias de desempenho escolar no ensino fundamental. **Paidéia (Ribeirão Preto)**, Ribeirão Preto, v.22, n.52, p.187-196, ago. 2012. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/paideia/v22n52/05.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2017.

GENTILI, Pablo. O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1059-1079, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n109/v30n109a07.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados da pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. p.79-108.

GRUPO DE TRABALHO INSTITUÍDO PELA PORTARIA N. 1.147/2011. **Educação infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação**. Brasília, DF, out. 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11990-educacao-infantil-sitematica-avaliacao-pdf&category_slug=novembro-2012-

pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 30 out. 2017. Documento produzido pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria número 1.147/2011, do Ministério da Educação.

HENRIQUES, Afonso Canella. **Educação infantil**: retrato de uma rede municipal de ensino. 2015. 106 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/2756/6619.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro, 2018a. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 26 dez. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**: 2017. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100600.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IBGE: cidades@**: Rio Grande do Sul: Caxias do Sul: [dados gerais do município]. Rio de Janeiro, 2018b. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/caxias-do-sul/panorama>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Rede de influências das cidades 2007**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2018.

KAGAN, Sharon Lynn. Qualidade na educação infantil: revisão de um estudo Brasileiro e recomendações. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.41, n.142, p.56-67, abr. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n142/v41n142a04.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

KAUFMANN, Jean-Claude. **A entrevista compreensiva**: um guia para a pesquisa de campo. Petrópolis: Vozes; Maceió: Edufal, 2013.

KRAMER, Sonia; Nunes, Maria Fernanda R.; CORSINO, Patrícia. Infância e criança de 6 anos: desafios da transições na educação infantil e ensino fundamental. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.37, n.1, p.87-104, abr. 2011. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ep/v37n1/v37n1a05.pdf>. Acesso em: 24 out. 2017.

LAUTIER, Bruno. O governo moral dos pobres e a despolitização das políticas públicas na América Latina. **Caderno CRH**, Salvador, v. 27, n. 72, p. 463-477, set./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v27n72/02.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2018.

LESSARD, Claude; CARPENTIER, Anyllène. **Políticas educativas**: a aplicação na prática. Petrópolis: Vozes, 2016.

LIBÂNIO, José Carlos. O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres.

Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 13-28, jan./mar. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v38n1/aop323.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. Reflexões sobre a etnografia crítica e suas implicações para a pesquisa em Educação. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 425-446, maio/ago. 2011. Disponível em: <<file:///C:/Users/WINDOWS10/Downloads/17004-81552-1-PB.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

MALTA, Denise Aparecida da Silva. **A obrigatoriedade da Educação Infantil e a construção das práticas pedagógicas na pré-escola da Rede Municipal de Ensino de Franca/SP**. 2017. 183 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/150551/malta_das_me_fran_su_b.pdf?sequence=6>. Acesso em: 26 dez. 2017.

MARCHETTI, Rafaela. **Obrigatoriedade da educação infantil a partir de quatro anos de idade**: percepções de educadores e familiares. 2015. 101 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/2751/6580.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

MARTINS-FILHO, Altino José; BARBOSA, Maria Carmem Silveira. Metodologias de pesquisas com crianças. **Revista Reflexão e Ação**, Santa Cruz do Sul, v.18, n2, p.08-28, jul./dez. 2010. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/reflex/article/view/1496/1935>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

MARTUCCELLI, Danilo. Semánticas históricas de la vulnerabilidad. **Revista de Estudios Sociales**, Bogotá, n.59, p. 125- 133, enero/marzo, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/res/n59/0123-885X-res-59-00125.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

MELHUIISH, Edward. Efeitos de longo prazo da educação infantil: evidências e política. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.43, n.148, p.124-149, abr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742013000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 jan. 2018.

MIRANDA, Nonato Assis de; APARÍCIO, Ana Sílvia Moço; ANDRADE, Maria de Fátima Ramos de. A educação infantil nas cidades do consórcio do Grande ABC e o Plano Nacional de Educação: avanços e retrocessos. **EccoS, Rev. Cient.**, São

Paulo, n. 37, p. 59-75, maio/ago. 2015. Disponível em:
<<http://www.redalyc.org/pdf/715/71543111004.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2017.

MOMMA-BARDELA, Adriana Missae; PASSONE, Eric Ferdinando Kanai. Políticas públicas de educação infantil e o direito à educação. **Laplage em Revista**, Sorocaba, v.1, n.1, p.17-35, jan./abr. 2015. Disponível em:
<<http://www.laplageemrevista.ufscar.br/index.php/lpg/article/view/5/355>>. Acesso em: 08 dez. 2017.

MOREIRA, Jane Alves da Silva; LARA, Angela Mara de Barros. **Políticas públicas para a educação infantil no Brasil (1990-2001)**. Maringá: Eduem, 2012. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/kcv6j/pdf/moreira-9788576285854.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

MOSS, Peter. Qual o futuro da relação entre educação infantil e ensino obrigatório. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.41, n.142, p.142-159, abr. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n142/v41n142a08.pdf>>. Acesso em: 09 jan. 2018.

MOTTA, Flávia Miller Naethe. De crianças a alunos: transformações sociais na passagem da educação infantil para o ensino fundamental. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.37, n.1, 220p. 157-173, jan./abr. 2011. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/ep/v37n1/v37n1a10.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2018.

MÜLLER, Fernanda; DUTRA, Cristian Pedro Rubini. Percursos urbanos: (im)possibilidades de crianças em Brasília e Florianópolis. **Educação em Foco**, Juiz de Fora, v. 23, n. 3, p. 799-718, set./dez. 2018. Disponível em:
<<https://periodicos.ufjf.br/index.php/edufoco/article/view/20103>>. Acesso em: 12 set. 2019.

MÜLLER, Fernanda; NUNES, Brasilmar Ferreira. Infância e cidade: um campo de estudo em desenvolvimento. **Educação e Sociedade**, Campinas: v. 35, n. 128, p. 629-996, jul./set. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v35n128/0101-7330-es-35-128-00659.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Declaração universal dos direitos humanos**. Adotada e proclamada pela Assembléia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em:
<https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm>. Acesso em: 09 ago. 2017.

NARODOWSKI, Mariano. Políticas públicas e infancia: deseos y límites a la igualdad en la educación. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 54, jul./set. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v18n54/03.pdf>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

NAZÁRIO, João. **O Acesso de crianças de zero a seis anos à educação infantil de Florianópolis**. 2011.167 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, 2011. Disponível em:
<<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/95815>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

NUNES, Maria Fernanda Rezende; CORSINO, Patrícia; DIDONET, Vital. **Educação infantil no Brasil**: primeira etapa da educação básica. Brasília, DF: UNESCO: Ministério da Educação: Fundação Orsa, 2011. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002144/214418por.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2017.

NUNES, Maria Fernanda Rezende; CORSINO, Patrícia; KRAMER, Sonia. Educação infantil e políticas municipais: um estudo longitudinal. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.43, n.148, p.152-175, abr. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v43n148/08.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

NUNES, Maria Fernanda Rezende; SANTOS, Edson Cordeiro Dos; BARROS, Camila Dos Anjos. Pré-escola, obrigatoriedade e planos de educação no rio de janeiro. **Revista Contemporânea de Educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, maio/ago. 2017. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/3678/pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

OLIVEIRA, Jaqueline dos Santos; BORGHI, Raquel Fontes. Arranjos institucionais entre o poder público municipal e instituições privadas para oferta de vagas na educação infantil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 94, n. 236, p.150-167, abr. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbeped/v94n236/08.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2018.

PAULA, Flavia anastácio de; DEMENECH, Flaviana. As crianças de cinco anos no oeste do paran : normatiza es e concretiza es em disputa. **Revista Contempor nea de Educa o**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 324-343, ago. 2017. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/3484>>. Acesso em: 03 jan. 2018.

PEIXOTO, Edson Maciel; ARA JO, Vania Carvalho De. Educa o de qualidade na educa o infantil: quanto custar  aos munic pios capixabas esse direito a partir do PNE 2014-2024? **Revista Brasileira de Pol tica e Administra o da Educa o**, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 241-259, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://nedi.ufes.br/sites/nedi.ufes.br/files/field/anexo/Artigo%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Infantil.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2018.

PEREIRA, Sueli Menezes. Organiza o e Funcionamento do Sistema Municipal de Ensino: Entre o Legal e o Real. **Pol ticas Educativas**, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 34-50, 2014.

PERONI, Vera Maria Vidal. A privatiza o do p blico: implica es para a democratiza o da educa o. In: PERONI, Vera Maria Vidal (org.). **Redefini es das fronteiras entre o p blico e o privado**: implica es para a democratiza o da educa o. Bras lia: Liber Livro, 2013.

PINAZZA, Mônica Appezzato; SANTOS, Maria Walburga dos. A (pré)-escola na lógica da obrigatoriedade: um desconcertante 'dejà vu'? **Textura**, Canoas, v. 18, n. 16, p. 22-43, jan./abr., 2016. Disponível em: <file:///C:/Users/WINDOWS10/Downloads/1741-6119-1-PB.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2017.

POSSEBON, Camila. **Matrícula obrigatória na educação infantil**: impactos no município de Santa Maria-RS. 2016. 95 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/7288/POSSEBON%2c%20CAMILA%20MORESCO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 dez. 2017.

PROFESSORAS protestam contra redução de salários e desvalorização da Educação Infantil em Caxias. **O Pioneiro**, Caxias do Sul, 21 nov. 2017. Disponível em: <http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/geral/noticia/2017/11/professoras-protestam-contrareducao-de-salarios-e-desvalorizacao-da-educacao-infantil-em-caxias-10026485.html>. Acesso em: 7 out. 2019.

QUINTEIRO, Jucirema; CARVALHO, Dina. O ensino fundamental de nove anos e o direito à infância na escola não são sinônimos. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v. 17, n. 35, p. 119-135, maio/ago.2015. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5611501.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2017.

QVORTRUP, Jens. Infância e Política. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 141, p.777-792, set./dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v40n141/v40n141a06.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado (TCE). **Estudo da radiografia da educação infantil no Rio Grande do Sul em 2015**. Porto Alegre: TCE/RS, 2016. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/radiografia_educacao_infantil_2015>. Acesso em: 12 jun. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado (TCE). **Radiografia da educação infantil no Rio Grande do Sul em 2016-2017**. Porto Alegre: TCE/RS, 2017. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/radiografia_educacao_infantil_2016_2017/analise_geral_2016_2017.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Jurisprudência**: vaga creche: comarca de origem: Caxias do Sul. Porto Alegre, 2019a. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/site/busca-solr/index.html?aba=jurisprudencia>. Acesso em: 12 jun. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Jurisprudência**: vaga pré-escola: comarca de origem: Caxias do Sul. Porto Alegre, 2019b. Disponível em:

<https://www.tjrs.jus.br/site/busca-solr/index.html?aba=jurisprudencia>. Acesso em: 12 jun. 2019.

ROSA, Guimarães. **[Frases]**. In: PENSADOR. [S. l.], c2019. Disponível em: <<https://www.pensador.com/frase/MTk2NTQx/>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, p. 25-63, mar. 2002. Disponível em: <ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil>. Acesso em: 22 jul. 2019.

SANTOS, Solange Estanislau dos; SANTIAGO, Flávio; FARIA, Ana Lúcia Goulart de. Manifesto (des)educado: profanações pós-coloniais. **Textura**, Canoas v.18, n. 36, p.191-205, jan./abr. 2016. Disponível em: <<http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/1624/1460>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

SARMENTO, Manoel Jacinto. O estudo de caso etnográfico em educação. In: ZAGO, Nadir; CARVALHO, Marília Pinto de; VILELA, Rita Amélia (Org.). **Itinerários de pesquisa**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 137-179.

SARMENTO, Manuel Jacinto. Gerações e alteridade: interrogações a partir da sociologia da infância. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 91, p. 361-378, maio/ago. 2005.

SARMENTO, Manuel Jacinto. Infância e cidades: restrições e possibilidades. **Educação**, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 232-240, maio/ago. 2018. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/31317/17259>>. Acesso em 07 ago. 2019.

SAVIANI, Demerval. **Escola e democracia**. Campinas: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, Dermerval. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no brasil: abordagem histórica e situação atual. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 743-760, jul./set. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v34n124/06.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

SCALON, Céli. Desigualdade, pobreza e políticas públicas: notas para um debate. **Contemporânea**, São Paulo, n. 1, p. 49-68, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/20>. Acesso em: 10 jul. 2019.

SCALON, Céli. Desigualdades, estratificação e justiça social. **Civitas**, Porto Alegre, n. 2, p. 179-188, abr./jun., 2016. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/24479>. Acesso em: 10 jul. 2019.

SCALON, Céli. Pobreza e desigualdade na agenda das políticas públicas. In: LOPES, José Rogério; MÉLO, José Luiz Bica de (Org.). **Desigualdades sociais na América Latina**: outros olhares, outras perguntas. São Leopoldo: Oikos, 2010. p. 181-191.

SEM ACORDO, greve de professores da Educação Infantil entra no terceiro dia em Caxias. **O Pioneiro**, Caxias do Sul, 29 nov. 2017. Disponível em: <<http://pioneiro.clicrbs.com.br/brs/geral/noticia/2017/11/sem-acordo-greve-de-professores-da-educacao-infantil-entra-no-terceiro-dia-em-caxias-10047849.html>>. Acesso em: 7 out. 2019.

SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

SILVA, Lidiane Rodrigues Campêlo da *et al.* Pesquisa documental: alternativa investigativa na formação docente. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 9, 2009, Curitiba; ENCONTRO SUL BRASILEIRO DE PSICOPEDAGOGIA, 3., 2009, Curitiba. **Anais eletrônicos...** Curitiba: PUCPR, 2009. p. 4554-4566. Disponível em: <http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2009/3124_1712.pdf>. Acesso em: 08 mar. 2018.

SILVA, Marcelo Soares Pereira da. A legislação brasileira e as mudanças na educação infantil. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 5, n. 9, p. 191-440, jul./dez. 2011. Disponível em: <retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/download/8/172>. Acesso em: 06 jan. 2018.

SIMIELLI, Lara Elena Ramos. Coalizões em educação no Brasil: relação com o governo e influência sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n.3, p. 567-586. jun. 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/WINDOWS10/Downloads/8993-19957-1-PB.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2017.

SIQUEIRA, Rejane Brandão. **Implantação de turmas de educação infantil em escolas de ensino fundamental**: solução ou paliativo? 2011. 155 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0913502_2011_pretextual.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2017.

SOARES, Ademilson de Sousa. A Educação Infantil na rede pública de ensino: por um projeto pedagógico de qualidade. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 10, n. 2, p. 11-532, jul./dez. 2015. Disponível em:

<www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/viewFile/6731/4649>. Acesso em: 27 dez. 2017.

SOARES, Gisele Rodrigues, FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Expansão da educação infantil no Brasil: contexto recente e desafios atuais. **Políticas Educativas**, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 85-106, 2014. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/Poled/article/view/56539/34833>>. Acesso em: 03 jan. 2018.

SOUZA, Marina Castro e; PÉREZ, Beatriz Corsino. Políticas para crianças de 0 a 3 anos: concepções e disputas. **Revista Contemporânea de Educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, maio/ago. de 2017. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/4170/pdf>>. Acesso em: 09 jan. 2018.

SOUZA, Rosiris Pereira de. **Educação Infantil**: políticas públicas e práticas educativas na pré-escola de escolas municipais de ensino fundamental em Goiânia. 2012. 206 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/2032/1/Educacao%20infantil%20politicas%20publicas.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

STAKE, Robert E. **Pesquisa qualitativa**: estudando como as coisas funcionam. Porto Alegre: Penso, 2011.

SUSIN, Maria Otília Kroeff; MONTANO, Monique Robain. A educação infantil no Brasil: direito de toda criança ainda em construção. In: PERONI, Vera Maria (Org.). **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação**. São Leopoldo: Oikos, 2015. p. 220-244.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais**: afinal do que se trata? Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ; UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. Laboratório de Dados Educacionais. Curitiba; Goiânia, 2019. Disponível em: <<https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/>>. Acesso em: 03 nov. 2019.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. Obrigatoriedade escolar na educação infantil. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 5, n. 9, p. 245-262, jul./dez. 2011. Disponível em: <retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/viewFile/9/173>. Acesso em: 11 fev. 2018.

ZAGO, Nadir. A entrevista e seu processo de construção; reflexões com base na experiência prática de pesquisa. In: ZAGO, Nadir; CARVALHO, Marília Pinto de; VILELA, Rita Amélia (Org.). **Itinerários de pesquisa**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 287-309.

**APÊNDICE A – ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA: ASSESSORIA
PEDAGÓGICA DA SMED E CME DE CAXIAS DO SUL**

Objetivo: analisar as repercussões da obrigatoriedade da pré-escola no direito à EI, considerando as formas de acesso e as condições de permanência na escola no âmbito do SME do Município de Caxias do Sul.

IDENTIFICAÇÃO

Entrevistadora: Denise Madeira de Castro e Silva

Entrevistada (o) (nome fictício): _____

Idade _____ Sexo _____

Formação _____

Tempo de permanência na assessoria pedagógica _____

Entrevista

- 1) Qual o período de tua atuação e como era a organização da Secretaria de Educação?
- 2) Como era a organização da EI no período? Qual a cobertura da EI no município?
- 3) Como era feita a gestão da EI no município?
- 4) Em relação à formação continuada, orientações curriculares, coordenação pedagógica, sistema de avaliação, aquisição de fornecimento de materiais pedagógicos (livros, brinquedos) para a EI como a secretaria encaminhava esses temas?
- 5) Quais as entidades filantrópicas que atuavam na oferta da EI na época?
- 6) Como tu percebes a obrigatoriedade da pré-escola, quais os desafios impostos?
- 7) O que mudou na legislação municipal e os reflexos para o cotidiano das escolas de EI a partir da EC nº 59/2009?

APÊNDICE B – ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA: EQUIPE GESTORA E PROFESSORES DAS ESCOLAS PESQUISADAS

Objetivo: analisar as repercussões da obrigatoriedade da pré-escola no direito à EI, considerando as formas de acesso e as condições de permanência na escola no âmbito do SME do Município de Caxias do Sul.

IDENTIFICAÇÃO

Entrevistadora: Denise Madeira de Castro e Silva

Entrevistada (o) (nome fictício): _____

Idade _____ Sexo _____

Formação _____

Tempo de permanência na escola _____

Entrevista

- 1) Tu consideras adequada a infraestrutura da escola: espaço interno, pátio, móveis para cuidados de rotina e brincadeiras, organização da sala?
- 2) Qual é a rotina estabelecida para a pré-escola no âmbito da escola (chegada/saída; refeições/merenda, sono, uso do banheiro) e da turma?
- 3) Como são distribuídas as atividades desenvolvidas com as crianças, especialmente em relação às interações e brincadeiras?
- 4) Houve mudança nas orientações pedagógicas por parte da coordenação/direção da escola ou Secretaria de Educação a partir da obrigatoriedade da pré-escola?
- 5) Como te posicionas em relação à obrigatoriedade da pré-escola?
- 6) Para as famílias, o fato de a pré-escola se tornar obrigatória, gerou maior expectativa em relação à alfabetização? Há maior cobrança?

APÊNDICE C – ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA: MANTENEDORAS DAS ESCOLAS CONVENIADAS

Objetivo: analisar as repercussões da obrigatoriedade da pré-escola no direito à EI, considerando as formas de acesso e as condições de permanência na escola no âmbito do SME do Município de Caxias do Sul.

Identificação

Pesquisadora: Denise Madeira de Castro e Silva

Entrevistando (a): _____

Idade: _____ Formação: _____ Cargo: _____

Tempo em atua na instituição Educaritá: _____

Entrevista

- 1) Em que consiste tua função nessa instituição?
- 2) Poderias detalhar um pouco do histórico da instituição? Há orientação religiosa entre a mantenedora e as escolas?
- 3) Qual a diferença no aspecto jurídico da instituição na formação a época das primeiras escolas de EI e a partir de 2018?
- 4) Atualmente quem são as pessoas que dirigem a instituição? Quais cargos e funções?
- 5) Como funciona o trabalho de voluntariado?
- 6) A verba repassada da SMED para o atendimento das crianças na EEI é suficiente?
- 7) Principais metas e desafios da instituição para os próximos anos?
- 8) A instituição aumentou o número de escolas e/ou turmas a partir da obrigatoriedade da pré-escola?
- 9) A partir de 2013, houve um aumento no número de crianças da pré-escola? Como a instituição fez para adequar-se ao aumento da demanda?
- 10) As crianças da pré-escola ficam um turno ou turno integral?
- 11) As crianças da creche ficam um turno ou turno integral?

APÊNDICE D – ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA: SETOR DE ACESSO

Objetivo: analisar as repercussões da obrigatoriedade da pré-escola no direito à EI, considerando as formas de acesso e as condições de permanência na escola no âmbito do SME do Município de Caxias do Sul.

Identificação

Pesquisadora: Denise Madeira de Castro e Silva

Entrevistando (a): _____

Idade: _____ Formação: _____ Cargo: _____ Setor:

_____ Tempo em atua na Smed: _____

Entrevista

- 1) Em que consiste tua função nessa instituição?
- 2) O que é a central de matrículas? É órgão do Estado? Onde fica? Na Secretaria de Educação também tem esse sistema? É o mesmo? Onde se inscrevem as crianças de 0 a 3 anos? E a de 4 e 5 anos?
- 3) Poderia me passar o questionário que as famílias devem responder? O critério ainda é a vulnerabilidade? Caiu o critério da mãe que trabalha?
- 4) Como é constituída a lista de espera tanto para a pré-escola como para a creche? Quem encaminha as crianças para a lista (creche e pré-escola)? Como se dá a atualização dessa lista (creche e pré-escola)? Quantas crianças estavam em lista de espera (creche e pré-escola) no ano de 2017? Quantas crianças têm em lista de espera hoje (creche e pré-escola)?
- 5) De acordo com dados do TCE (RIO GRANDO SUL, 2018) no de 2017 Caxias do Sul necessitava criar 3567 novas vagas para a creche, 1878 para a pré-escola, e no total da EI 5445. Desde o ano passado, houve uma redução importante na lista de espera para a pré-escola. Como o município conseguiu atender a demanda da pré-escola?
- 6) Quantas escolas foram cadastradas para o recebimento das crianças? Qual o número do edital que foi disponibilizado pela prefeitura para a realização da gestão compartilhada em 2017 para 2018?
- 7) Qual a situação das crianças na faixa etária da creche?
- 8) Qual o papel da judicialização no aumento da necessidade das vagas? Desde que ano vem sendo judicializado vagas? Onde posso pegar os números da judicialização?

**ANEXO A – NÚCLEOS DE GESTÃO DE APRENDIZAGEM- ESCOLAS
MUNICIPAIS DE ENSINO FUNDAMENTAL – EMEFS E ESCOLAS DE
EDUCAÇÃO INFANTIL – EEIS**

1

1. EMEF Caldas Júnior
2. EMEF Gov. Leonel Brizola
3. EMEF Gov. Roberto Silveira
4. EMEF Luiz Antunes
5. EMEF Luiz Covolan
6. EMEF São Vicente de Paulo
7. EMEF Zélia Rodrigues Furtado
1. EEI Ana Aurora do Amaral Lisboa I
2. EEI Antonietta Pistorello
3. EEI Aracy Maria Casagrande Sehbe
4. EEI Leon
5. EEI Perci dos Santos
6. EEI Pica-Pau Amarelo
7. EEI Raio de Sol
8. EEI Vovó Antonia
9. EEI Vovó Lu

2

8. EMEF Angelina Sassi Comandulli
9. EMEF João De Zorzi
10. EMEF Presidente Castelo Branco
11. EMEF Pres.Tancredo de A. Neves
12. EMEF Ruben Bento Alves
10. EEI Carinha de Anjo
11. EEI Carolina Sutil de Oliveira
12. EEI Dolaimes Stédile Angeli
13. EEI Mamãe Ivone
14. EEI Nossa Senhora De Fátima
15. EEI Paulina Soldatelli Moretto
16. EEI São Francisco De Assis

3

13. EMEF Alberto Pasqualini
14. EMEF Basílio Tcacenco
15. EMEF Guerino Zugno
16. EMEF Prefeito Luciano Corsetti
17. EMEF Ramiro Pigozzi
18. EMEF Renato João Cesa
19. EMEF Santo Antonio
20. EMEF Santa Corona

21. EMEF São Vitor
22. EMEF Villa Lobos
17. EEI Anilde Maggi
18. EEI Consolação
19. EEI Marquinhos
20. EEI Nosso Amiguinho
21. EEI Planalto
22. EEI Tio Danilo

4

23. EMEF Caetano Costamilan
24. EMEF Carlin Fabris
25. EMEF Machado de Assis
26. EMEF Paulo Freire
- *EMEF Fermino Ferronato (não pactuada/fazendo ações)
23. EEI Ana Aurora Do Amaral Lisboa II
24. EEI Aurora Milesi Rizzi
25. EEI Dr. Renan Falcão De Azevedo
26. EEI Prof^a Guilhermina Poloni Costa
27. EEI Santa Rita De Cássia
28. EEI Walmor Wicteky

5

27. EMEF Afonso Secco
28. EMEF Americo Ribeiro Mendes
29. EMEF Érico Veríssimo
30. EMEF Erny De Zorzi
31. EMEF Mário Quintana
32. EMEF Padre João Schiavo
33. EMEF Santa Lúcia
34. EMEF Sete de Setembro
35. EMEF Vitório Rech II
29. EEI Alaide Monteiro
30. EEI Geny Adélia Dalle Molle
31. EEI Tia Gema
32. EEI Vovó Maria
33. EEI Vovó Phelomena

6

36. EMEF Aristides Rech
37. EMEF Assis Brasil
38. EMEF Lobo da Costa
39. EMEF Padre Leonardo Murialdo
40. EMEF Vinte e Um de Abril