

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO**

**O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO
INFANTIL NO ESTADO DO PARANÁ: 1996 A 2010**

ANALU BIASOTO BERNARDI MOURA

**MARINGÁ
2019**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO**

**O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO ESTADO
DO PARANÁ: 1996 A 2010**

Dissertação apresentada por ANALU BIASOTO BERNARDI MOURA, ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá, como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de Concentração: EDUCAÇÃO.

Orientador(a):

Prof.^a Dr.^a: ANGELA MARA DE BARROS LARA.

MARINGÁ
2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá, PR, Brasil)

M929p Moura, Analu Biasoto Bernardi
O processo de municipalização da educação infantil no estado do Paraná: 1996 a 2010 / Analu Biasoto Bernardi Moura. -- Maringá, 2019.
168 f. : il. color., figs., tabs.

Orientadora: Profa. Dra. Angela Mara de Barros Lara.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2019.

1. Educação Infantil - Municipalização. 2. Municipalização do ensino. 3. Políticas Públicas Educacionais - Paraná. I. Lara, Angela Mara de Barros, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDD 23.ed. 372.21

Elaine Cristina Soares Lira - CRB 1202/9

ANALU BIASOTO BERNARDI MOURA

**O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO ESTADO
DO PARANÁ: 1996 A 2010**

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a. Angela Mara de Barros Lara (Orientadora) – UEM

Prof.^a Dr.^a. Mara Cecília Rafael Lopes – UNICESUMAR

Prof.^a Dr.^a. Heloisa Toshie Irie Saito – UEM

Maringá, 25 de abril de 2019.

AGRADECIMENTOS

Chega um momento muito especial no decorrer desta trajetória. Parar para refletir, lembrar, emocionar-se e, em pequenas palavras, procurar transcrever sentimentos e agradecer por um ciclo que está chegando ao fim.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, pelo dom da vida, por ser meu guia e protetor.

A meus pais, por me darem a vida. Pelo apoio em minhas decisões, pelo incentivo e pelo orgulho que demonstram. Vocês são meu grande exemplo. Amo vocês.

A você, meu pai, Claudedir, por deixar todos os seus afazeres e me conduzir à UEM-Maringá para as aulas, orientações e todos os processos no decorrer da formação. Por me esperar, sentado numa sombra, observando a paisagem todas as vezes, e, no seu silêncio, me encorajar a seguir em frente.

A você, minha mãe, minha amiga, por todas as “marmitas” completas, preparadas na correria, mas com tanto carinho. Por todos os momentos de conversas e de esperas. Pelas palavras que, por vezes, foram difíceis de decifrar e hoje são compreensíveis e me fazem ser o que sou.

A você, meu esposo, que chegou em minha vida num momento especial e aprendeu a compartilhar meus sonhos e objetivos, por acreditar e apoiar, compreendendo os momentos de ausência. Amo você.

A você, minha irmã, por me amar e apoiar do seu jeito. Amo você.

A vocês, família, primos, tios, cunhados, sogros e avós verdadeiros ou agregados, por todo o carinho, incentivo e orgulho, mesmo sem às vezes compreender o significado de ser mestre.

À minha família conquistada, pelo incentivo e compreensão.

A você, Ângela, uma orientadora mãe, por, nestes anos, compreender minhas dificuldades e me direcionar a colher frutos, por seu exemplo e sabedoria admiráveis.

A você, professora Kiomi, por acreditar no meu futuro acadêmico.

Aos membros da banca, professoras Jani, Heloísa, Aliandra e Mara, pelas análises, colaborações e sugestões nesta caminhada.

À professora Jani Moreira, por incentivar a caminhada e dar o exemplo.

A vocês, minhas antigas ou eternas companheiras de trabalho, que se tornaram grandes amigas, por acreditar na jovem menina em uma grande função e apoiar a “loucura” em me dividir em duas ou três e tornarem realidade um projeto sem minha presença.

Enfim, a todas as pessoas que, de uma maneira ou de outra, colaboraram para a conclusão desta pesquisa.

MOURA, Analu Biasoto Bernardi. **O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO ESTADO DO PARANÁ: 1996 A 2010.** 168f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientadora: Ângela Mara de Barros Lara. Maringá, 2019.

RESUMO

Esta pesquisa se propõe a apresentar o processo de municipalização da educação infantil no Paraná, objetivando investigar e analisar a base legal bem como a influência dos organismos e organizações internacionais na construção de uma política nacional, com interferência nos Estados e municípios que atuam na educação infantil, entre os anos 1996 a 2010. A partir da base histórica do referencial teórico-metodológico, buscamos responder como se desenvolveu a educação infantil paranaense no contexto da municipalização frente ao cenário nacional. Propusemo-nos a analisar a sociedade a partir das modificações sociais e econômicas que concretizam a política. Para tanto, num primeiro momento, foram realizados um estudo, por meio de leituras das fontes, e, posteriormente, a análise de indicadores a fim de compreendermos como se desenvolveu a educação infantil paranaense, em relação à nacional, no contexto da municipalização do ensino. Assim, a pesquisa, no decorrer da primeira seção, procurou evidenciar o contexto histórico da educação infantil no Brasil diante das modificações propostas pela política neoliberal dos anos 1990; na segunda seção, a influência dos organismos e organizações internacionais nas políticas voltadas ao atendimento da primeira infância; por fim, na última seção, o quadro da educação infantil paranaense a partir de sua história, legislação, atendimento e investimento, comparados ao cenário nacional. Observamos que a política para a educação infantil brasileira, enquanto legislação, constituiu-se a partir dos anos 1990, marcada pela Reforma do Estado e voltada ao assistencialismo. A partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB nº 9.394/96 – a educação infantil passa a ser considerada a primeira etapa da educação básica, efetivando os direitos para as crianças. Os organismos e organizações internacionais, a partir de seus documentos em torno da Educação para Todos, priorizam o ensino fundamental, com a educação infantil tendo como foco o cuidar e o atender dos grupos sociais mais vulneráveis. Com a política de descentralização, a União e o Estado passam a ser um apoio para as políticas e o atendimento das crianças da educação infantil, e o compromisso da primeira etapa da educação básica é repassado aos municípios. Tais políticas são analisadas a partir de indicadores sociais e econômicos que demonstram o crescimento da educação infantil, com o Paraná à frente dos índices nacionais. Nós, as pesquisadoras, fazemos parte do Grupo de Estudos e Pesquisas em Estado, Políticas Educacionais e Infância (GEPPEIN).

Palavras-chave: Educação Infantil. Municipalização do Ensino. Políticas Públicas Educacionais. Paraná.

MOURA, Analu Biasoto Bernardi **THE MUNICIPALISATION PROCESS OF CHILDREN EDUCATION IN THE STATE OF PARANÁ: 1996 to 2010.** 168f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Orientadora: Ângela Mara de Barros Lara. Maringá, 2019.

ABSTRACT

This research proposes to present the process of municipalization of Early Childhood Education in Paraná. With the objective of investigating and analyzing the legal basis, as well as the influence of the International Organizations and Organizations in the construction of a national policy, with interference in the States and municipalities that work in Early Childhood Education, between the years 1996 to 2010. From the base of the theoretical-methodological referential, it is sought to answer how the Paranaian Infant Education was developed in the context of the municipalization in front of the national scenario. We have proposed to analyze society from the social and economic changes that make politics happen. In order to do so, a study was first carried out, through readings of the sources and, later, the analysis of indicators in order to understand how Paranaense Child Education was developed, in relation to national, in the context of the municipalization of education. Thus, research in the course of its sections sought to highlight the historical context of Child Education in Brazil in the face of the changes proposed by the neoliberal policy of the 1990s, as well as the influence of International Organizations and Organizations in policies aimed at early childhood care and, finally, the framework of Parana Child Education from its history, legislation, service and investment, compared to the national scenario. It can be observed that the Brazilian Child Education Policy as legislation was constituted from the 1990s, marked by the State Reform, focused on welfare. Based on the Law of Guidelines and Bases of National Education – LDB nº 9.394/96 to be considered the first stage of Basic Education, enforcing the rights for children. The International Organizations and Organizations from their documents around Education for All, prioritizes Elementary Education, Infant Education focuses on caring for and serve the most vulnerable social groups. With the policy of decentralization, the Union and the State become a support for policies and the care of children in Early Childhood Education, the commitment of the first stage of Basic Education is passed on to municipalities. These policies are analyzed from social and economic indicators, which demonstrate the growth of Early Childhood Education, with Paraná ahead of the national indexes. We, the researchers, are part of the Group of Studies and Research in State, Educational Policies and Childhood (GEPPEIN).

Keywords: Child Education. Municipalización do Ensino. Public Educational Policies. Paraná.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1:** Mapa do Estado do Paraná..... 84
- Figura 2:** Mapa da Situação dos Municípios do Estado do Paraná em relação à Municipalização do Ensino Fundamental – Dez. 1993..... 96

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1:	Número de matrículas por dependência administrativa creche no Brasil.....	112
Gráfico 2:	Número de matrículas por dependência administrativa creche no Paraná.....	112
Gráfico 3:	Número de matrículas por dependência administrativa pré-escola no Brasil.....	113
Gráfico 4:	Número de matrículas por dependência administrativa pré-escola no Paraná.....	114
Gráfico 5:	Comparativo do número de matrículas creche e pré-escola no Brasil.....	115
Gráfico 6:	Comparativo do número de matrículas creche e pré-escola no Paraná.....	115
Gráfico 7:	Número de estabelecimentos por dependência administrativa pré-escola Brasil.....	116
Gráfico 8:	Número de estabelecimentos por dependência administrativa pré-escola Paraná.....	116
Gráfico 9:	Número de estabelecimentos por dependência administrativa creche Brasil.....	117
Gráfico 10:	Número de estabelecimentos por dependência administrativa creche Paraná.....	117
Gráfico 11:	Comparativo do número de estabelecimentos creche e pré-escola no Brasil.....	118
Gráfico 12:	Comparativo do número de estabelecimentos creche e pré-escola no Paraná.....	118
Gráfico 13:	Formação docente na educação infantil no Brasil.....	120
Gráfico 14:	Formação docente na educação infantil no Paraná.....	120
Gráfico 15:	Gastos das subáreas da educação, em relação ao PIB: 1995 e 2005.....	123
Gráfico 16:	Estimativa de percentual de investimento público em educação em relação ao PIB (%).....	127

Gráfico 17:	Gastos no Paraná com educação 2004.....	125
Gráfico 18:	Gastos no Paraná com educação 2007.....	125
Gráfico 19:	Gastos no Paraná com educação 2010.....	126

LISTA DE TABELAS

Tabela 1:	Declarações e metas para o atendimento de crianças de zero a seis anos.....	62
Tabela 2:	Grupo Banco Mundial.....	64
Tabela 3:	Governadores do Estado do Paraná.....	85
Tabela 4:	A história da educação infantil paranaense.....	87
Tabela 5:	Municipalização do Ensino Fundamental no Paraná 2002.....	109
Tabela 6:	Porcentagem de crianças de zero a três anos que frequentam a educação infantil – 1995-2001.....	122
Tabela 7:	Porcentagem de crianças de quatro a cinco anos que frequentam a educação infantil – 1995-2001.....	122
Tabela 8:	Proporção de investimentos públicos diretos (%) – estimativa nos níveis de ensino.....	127
Tabela 9:	Valor anual por aluno estimado no Estado do Paraná.....	128

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AID	–	Associação Internacional de Desenvolvimento
AMGI	–	Agência Multilateral de Garantias de Investimentos
APIESP	–	Associação Paranaense das Instituições de Ensino Superior Público
APP	–	Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Paraná
Art.	–	Artigo de Lei
BID	–	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	–	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	–	Banco Mundial
BNCC	–	Base Nacional Comum Curricular
CAQ	–	Custo Aluno Qualidade
CAQi	–	Custo Aluno Qualidade Inicial
CEE	–	Conselho Estadual de Educação do Paraná
CEPAL	–	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	–	Constituição Federal
CFI	–	Corporação Financeira Internacional
CICDI	–	Centro Internacional para Conciliação de Divergências nos Investimentos
CNBB	–	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
DCNEI	–	Diretrizes Curriculares para Educação Infantil
DRU	–	Desvinculação das Receitas da União
ECA	–	Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA	–	Educação de Jovens e Adultos
EUA	–	Estados Unidos da América
FEAPAES	–	Federação das Apaes do Estado do Paraná
FECOMÉRCIO	–	Federação do Comércio do Paraná
FEE-PR	–	Fórum Estadual de Educação do Paraná
FMI	–	Fundo Monetário Internacional
FNDE	–	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	–	Fundo de Participação dos Estados
FPM	–	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	–	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF	–	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDEPAR	–	Fundação Educacional do Paraná
ICMS	–	Impostos sobre à Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços de Transporte e Comunicação
IDEB	–	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IE	–	Impostos por Exportação
II	–	Impostos por Importação
INEP	–	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IOF	–	Imposto sobre Operações Financeiras
IOF-Ouro	–	Imposto de Operações Financeiras
IPARDES	–	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPI	–	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPIexp	–	Imposto sobre Produtos Industrializados, Proporcional às Exportações
IPTU	–	Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	–	Propriedade de Veículos Automotores
IR	–	Imposto de Renda
IRRF	–	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	–	Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	–	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITCM	–	Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR	–	Imposto sobre Propriedade Territorial Rural
LDB	–	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	–	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDE	–	Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino
MEC	–	Ministério da Educação
MEIBI	–	Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil
NRE	–	Núcleos Regionais de Ensino
OCDE	–	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	–	Organização dos Estados Americanos
OIT	–	Organização Internacional do Trabalho
OMS	–	Organização Mundial da Saúde
ONGs	–	Organizações Não Governamentais
ONU	–	Organização das Nações Unidas

PDE	–	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEE	–	Plano Estadual de Educação
PISA	–	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PMDB	–	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAIC	–	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNEI	–	Política Nacional da Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos de idade
PNUD	–	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PQE	–	Projeto Qualidade do Ensino Público do Paraná
Proinfância	–	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
RCNEI	–	Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil
SEED	–	Secretaria de Estado da Educação
SESA/PR	–	Secretaria de Estado da Saúde
UNESCO	–	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	–	Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE SÍMBOLOS

%	–	Percentual
§	–	Parágrafo da Lei

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
2	CONTEXTOS HISTÓRICO E POLÍTICO DO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL.....	20
2.1	O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL.....	29
2.2	A MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL.....	40
3	O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL: ASPECTOS FUNDANTES DA POLÍTICA EDUCACIONAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA.....	48
3.1	O PAPEL DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NA POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	55
3.2	A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: FUNDEB.....	73
4	O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ.....	83
4.1	A LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL NO PARANÁ E O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO.....	90
4.2	O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO ESTADO DO PARANÁ (1990-2010).....	100
4.3	ANÁLISE COMPARADA DOS INVESTIMENTOS ENTRE O BRASIL E O ESTADO DO PARANÁ NA EDUCAÇÃO INFANTIL: CAMINHOS TRILHADOS.....	110
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	130
	REFERÊNCIAS.....	136
	ANEXOS.....	153

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem por objeto de estudo as políticas públicas que levaram ao processo de municipalização/descentralização da educação infantil no Estado do Paraná, em atendimento às concepções da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9.394/96, que conceitua a educação infantil como primeira etapa da educação básica, no acolhimento das crianças de zero a cinco anos, sob a responsabilidade dos municípios, por meio da política de cooperação entre os entes federados.

Os objetivos foram investigar e analisar a base legal bem como a influência dos organismos e organizações internacionais na construção da política nacional, com interferência nos Estados e municípios que atuam na educação infantil entre os anos de 1996 a 2010. A delimitação temporal se justifica pelas mudanças na legislação nacional para a educação infantil, configurada como direito de todos, além da implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e os anos iniciais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Os anos de 1990 foram marcados por mudanças no cenário nacional, incluindo, no campo educacional, o marco legal, pela aprovação da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, a Reforma do Estado brasileiro, que contribuíram para mudanças nas políticas educacionais. Vale ressaltar que voltamos nosso olhar para as políticas voltadas à educação infantil. Esse foi um processo que fez parte da reestruturação do capitalismo em âmbito geral, pois o Banco Mundial, a partir dos anos de 1960, assumiu um papel político e influenciou novas determinações nas agendas dos países membros. Ao se utilizar da norma funcionalista, dividida em três categorias, Descentralização, Focalização e Qualidade, sugeriu que as políticas a serem aceitas e implantadas pelos países membros promovessem a justiça social. A educação infantil aparece com a intenção de promover a equidade, ou seja, não de garantir a igualdade no desenvolvimento, mas de promover políticas educacionais, buscando eliminar a pobreza absoluta (MOREIRA; LARA, 2012).

O Banco Mundial, um dos influenciadores do desenvolvimento de políticas públicas, no relatório nº. 20475-BR, demonstra que, “Se houver um grande empenho

no sentido de melhorar a educação, haverá também uma redução significativa da pobreza [...] especialmente se for possível melhorar a focalização dos recursos” (BANCO MUNDIAL, 2001a, p. 11). A educação era vista, portanto, naquele período, como uma forma de alívio à pobreza, tendo o BM a atuação política, no sentido de monitorar os ajustes estruturais e setoriais, compactuando com o denominado “globalismo econômico e comercial” (BUENO; FIGUEIREDO, 2012). Destarte, os investimentos na educação da primeira infância¹ ocorrem na intenção de gerar não somente a renda no futuro, como também a inserção do indivíduo no mercado de trabalho, assim, a educação, nesta fase, beneficiaria tanto a sociedade quanto o indivíduo, que se tornaria um adulto produtivo. Mesmo diante daquele contexto, em que a educação da primeira infância começava a ser entendida como importante para o desenvolvimento do indivíduo e passava a fazer parte da educação básica brasileira e da política do financiamento para a educação, foi possível visualizar que os investimentos com a primeira etapa da educação básica ainda não eram os necessários para garantir a sua acessibilidade e manutenção.

Todos nós, cidadãos, participamos, voluntária ou involuntariamente, das mudanças políticas, de sua construção e desenvolvimento, entretanto, por diversas vezes, não temos o conhecimento delas e ficamos indiferentes a elas. Durante meu crescimento, observei a participação dos meus pais em movimentos e atividades voltados a acompanhar as políticas públicas, algumas vezes sem compreender. No início da graduação, foi o momento de descobrir a importância das políticas públicas e participar, efetivamente, de disciplinas específicas com foco na educação, ocorrendo o interesse em aprofundar os estudos e por novos conhecimentos. Essa procura levou-me à participação no Projeto PAF-Social – Plano de Fiscalização Social² –, que surgiu em linhas gerais para estimular o desenvolvimento de

¹ Para o Banco Mundial, as crianças pequenas, ao redor do mundo, passam pelos mesmos estágios de desenvolvimento, de acordo com cada faixa etária, sendo que atingir seu potencial máximo se relaciona à boa saúde, nutrição, estímulo e interação. Nessa concepção, a capacidade cerebral define a primeira infância, com o desenvolvimento inicial da criança (BANCO MUNDIAL, 1998). Seguindo esse pressuposto, esta pesquisa considera primeira infância a fase inicial de desenvolvimento da criança, do nascimento aos três anos de idade.

² Programa realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR entre os anos de 2011 e 2012, na gestão do Presidente Fernando Augusto Mello Guimarães. A intenção do TCE/PR era estreitar a relação entre o ente público e o cidadão, o beneficiário das políticas públicas. Com a participação de entes representativos da sociedade, como as Universidades, Conselhos Municipais e Estaduais, Órgãos de Classe e Observatórios Sociais, pretende-se abrir caminho no fortalecimento da Gestão Pública Municipal. Essas e mais informações disponíveis em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2011/10/pdf/00237964.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

mecanismos que propiciavam a formatação e a manutenção para o controle da gestão pública, uma oportunidade de vivenciar a prática das políticas públicas, em particular, as educacionais, a partir da análise de indicadores³. Assim, surgiram o propósito e o interesse de contribuir para as pesquisas voltadas às políticas públicas.

Na problemática proposta nesta pesquisa procuramos compreender o processo de municipalização da educação infantil no Paraná, tendo as seguintes indagações: Em qual contexto ocorreu esse processo? Qual a história da educação infantil nacional e como esta influenciou na política estadual? Quais as orientações dos organismos e organizações internacionais para o atendimento da primeira infância? Como se desenvolveu a educação infantil paranaense diante do cenário nacional?

Esta pesquisa buscou contribuir para o debate acerca dessa temática, tendo em vista que as discussões propostas normalmente não se utilizam do referencial teórico-metodológico que tem sua base na história. Propusemo-nos a analisar a sociedade a partir das modificações sociais e econômicas que concretizam a política. Para tanto, num primeiro momento foram realizados um estudo, por meio de leituras das fontes, e, posteriormente, a análise de indicadores a fim de compreendermos como se desenvolveu a educação infantil paranaense, diante da nacional, no contexto da municipalização do ensino.

As pesquisas realizadas sobre a municipalização do Paraná estão voltadas à compreensão desse processo em municípios específicos, como os estudos de Mantagute (2017) sobre Curitiba, Farias (2005), sobre Ponta Grossa e Lopes (2017), sobre Maringá. Os estudos de Macêdo e Dias (2011), intitulado “A política de financiamento da educação no Brasil e a educação infantil”, traz dados importantes sobre a política de financiamento da educação no Brasil e dá ênfase à educação infantil, buscando como especificidade o financiamento e a municipalização, um de nossos objetos de estudos. Cabe ressaltar que nosso objeto de análise busca enfatizar os encaminhamentos dados no Estado do Paraná no período estudado.

A presente pesquisa, de cunho bibliográfico, teve por objetivo analisar as implicações do processo de municipalização da educação infantil no Estado do Paraná, no período de 1996 a 2010, e como esta se caracterizou junto ao cenário

³ Sobre os encaminhamentos do projeto e seus resultados, pesquisar em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/paf-social-fiscalizacao/235502>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

nacional. Para que esse objetivo fosse alcançado, foram propostos os objetivos específicos que constituem a estrutura teórica da pesquisa e estes se constituem nas seções que foram desenvolvidas. Na intenção de atender às análises necessárias, este estudo estruturou-se em cinco seções. Na segunda seção, apresenta os contextos histórico e político do processo de municipalização da educação infantil no Brasil, traz a Reforma do Estado, passando pela legislação e o espaço conquistado por meio das lutas e movimentos; na terceira seção, os aspectos fundamentais da política da primeira infância no Brasil, as orientações dos organismos e organizações internacionais a partir de seus documentos; e, na quarta seção, a política paranaense e o processo de municipalização do ensino fundamental e da educação infantil diante da legislação. Apresentamos a análise do processo de atendimento da educação da primeira infância nos cenários brasileiro e paranaense. Enfim, na seção das considerações finais, realizamos uma síntese da pesquisa com o intuito de estabelecermos a política de atendimento da educação infantil junto ao processo de municipalização.

2 CONTEXTOS HISTÓRICO E POLÍTICO DO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

Esta seção tem por objetivo compreender o contexto histórico dos anos 1990 que constituiu o processo de municipalização da primeira etapa⁴ da educação básica no Brasil. Para tanto, buscamos, na história, fundamentar as análises e, posteriormente, investigar o processo de municipalização no Estado do Paraná e, a partir do contexto da mundialização do capital, as influências neoliberais que modificam o papel do Estado e a elaboração de políticas públicas voltadas ao atendimento da educação na primeira infância.

Quando estudamos educação infantil no Brasil, somos levados a compreender a visão de infância, o contexto histórico e o espaço no qual o atendimento à infância é constituído. Para tanto, é necessário assimilarmos a esfera global, para entendermos as individualidades nacionais que ocorreram com as transformações e reorganização do sistema capitalista no final da década de 1980 e início da década de 1990 que resultaram nas políticas educacionais para a educação infantil (MOREIRA; LARA, 2012).

Ainda, segundo as autoras, nesse contexto, é necessário que os estudos perpassem pelo desenvolvimento do capitalismo monopolista, pela mundialização do capital, pela influência neoliberalista e pela análise do papel do Estado, além da reforma deste a partir dos anos 1990. Assim, compreenderemos a atual primeira etapa da educação básica. Esse caminho para o estudo é justificado a partir do momento em que “[...] A sociedade capitalista, em constante movimento⁵, manifesta transformações nas formas como os homens organizam a vida, e a criança enquanto sujeito histórico participa dessa dinâmica” (MOREIRA; LARA, 2012, p. 33).

Com a evolução da sociedade capitalista, a criança, por séculos, foi considerada um adulto em miniatura, um ser sem importância para a sociedade, é considerada como cidadã de direitos pela legislação, como podemos observar nos

⁴ De acordo com o Art. 29 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9.394/96, a primeira etapa da educação básica é a educação infantil, que tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até cinco anos, nos aspectos físicos, psicológico, intelectual e social, a fim de complementar as ações da família e da comunidade (BRASIL, 1996).

⁵ “Movimento de acumulação, ou seja, é a própria dinâmica interna do capital, que cria não só a demanda como a oferta de trabalho, revelando-se num caráter antagônico e progressivo do capital” (MAZZUCHELLI, 1985, p.15).

estudos de Kramer (2001) e Kuhlmann Júnior (2015). A palavra criança é derivada do latim *creantia*, definida nos dicionários como ser humano no início de seu desenvolvimento. No Estatuto da Criança e do Adolescente (lei nº 8.069, de 13/07/1990), criança é a denominação dada à pessoa com até 12 anos incompletos. Já a infância é oriunda do latim e significa a incapacidade de falar; nos dicionários, é o período de desenvolvimento do ser humano, que vai do nascimento à puberdade (KUHLMANN JÚNIOR, 2015).

Segundo Kuhlmann Júnior (2015), uma condição da criança, suas experiências nesse período – do nascimento até cerca de 12 anos – não devem ser consideradas uma simples representação do adulto. Em seus estudos, Kramer (2001, p. 19) reconhece esse movimento, no qual a ideia de infância se modifica, e a concepção que conhecemos atualmente “[...] emerge com a sociedade capitalista urbano-industrial, na medida em que mudam o papel e a inserção social da criança na comunidade”. É diante dessa concepção de infância, que se modifica de acordo com as transformações sociais, que será analisado o contexto histórico do atendimento à infância até o processo de municipalização.

Os estudos sobre o atendimento à infância ganharam ênfase a partir da década de 1990, tema que se tornou objeto de preocupação mundial e discutido, de forma articulada, por meio de documentos dos organismos e das organizações internacionais⁶, que trazem as recomendações e as diretrizes para esse setor educacional, não só no Brasil como em todo o mundo, pensando no futuro e em como atender às expectativas e às necessidades do capitalismo.

Com o intuito de analisar esse contexto, é necessário compreendermos o significado de Estado, governo, política, políticas públicas e sociais. Höfling (2001) define o Estado como um conjunto de instituições permanentes, que viabilizam a ação do governo, como os órgãos legislativos – Congresso Nacional, por exemplo –,

⁶ Com o intuito de estudar os relatórios e documentos direcionados a infância, nesse momento, foram selecionados como representantes documentos do Banco Mundial, que surgiu da Conferência de Bretton Woods (1944) para atender às necessidades de financiamento da reconstrução dos países devastados pela Segunda Guerra Mundial; da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, criada em 16 de novembro de 1945, logo após a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de garantir a paz por meio da cooperação intelectual entre as nações, acompanhando o desenvolvimento mundial e auxiliando os Estados-Membros – hoje são 193 países – na busca de soluções para os problemas que desafiam nossa sociedade e do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, criado em 1946 para ajudar a reconstruir os países mais afetados pela Segunda Guerra Mundial. Informações disponíveis em: <<https://nacoesunidas.org/onu-no-brasil/>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

os tribunais e o Exército. O governo se modifica, atribui e desempenha as funções que faz o Estado funcionar e se caracteriza como

[...] um conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (HÖFLING, 2001, p. 31).

Segundo Bobbio (1998, p. 1), política “[...] é o derivado do adjetivo originado de *polis* (*politikós*), que significa tudo que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social [...]”. Assim, as políticas públicas são o Estado em ação, por meio da implantação de projeto de governo, de programas ou ações voltadas a setores específicos da sociedade (HÖFLING, 2001).

Compreendemos as políticas sociais como as ações implantadas pelo Estado, a fim de garantir a proteção social e diminuir as desigualdades estruturais, produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico, ou seja, as ações de proteção social que o Estado pode implantar (MOREIRA; LARA, 2012). Höfling (2001) ressalta a educação como uma política pública social, de responsabilidade do Estado – mas não pensada somente por seus organismos.

Diante das concepções de Estado, governo, políticas públicas e sociais, nas quais está inserida a educação, seguimos nossas discussões definindo o processo histórico da dinâmica do capitalismo, a fim de caracterizarmos a reforma educacional nos anos 1990. O sistema capitalista, definido como modo de produção da sociedade, é dividido em três fases: o capitalismo comercial, o capitalismo industrial e o capitalismo monopolista. A primeira, o capitalismo comercial, presente no decorrer do século XV e no século XVIII, tendo como sistema de produção a manufatura⁷, é caracterizada pelo acúmulo do capital, ou seja, dos metais preciosos, e se fortaleceu a partir das trocas de mercadorias.

⁷ A manufatura se caracteriza pelo trabalho artesanal, ou seja, produzir com o trabalho manual. Predominou ao longo do período manufatureiro, da metade do século XVI até o último terço do século XVIII, dividida, de acordo com Marx (2013, p. 511), em dois modos: “No primeiro, reúnem-se numa mesma oficina, sob o controle de um mesmo capitalista, trabalhadores de diversos ofícios autônomos, por cujas mãos tem de passar um produto até seu acabamento final”. No segundo, diversos artesãos fabricam produtos iguais, “[...] Em vez de o mesmo artesão executar as diversas operações numa sequência temporal, elas são separadas umas das outras, isoladas, justapostas espacialmente, sendo cada uma delas confiada a um artesão diferente e executadas ao mesmo tempo pelos trabalhadores em cooperação [...]” (MARX, 2013, p. 512).

O capitalismo industrial surge das transformações dos modos de produção, após a Primeira Revolução Industrial, na Inglaterra, no final do século XVIII e início do século XIX, momento em que o trabalho manual passa a ser substituído pelo trabalho mecânico nas indústrias. A utilização da máquina a vapor, a industrialização têxtil e a construção de ferrovias se expandem, o que acarreta na exploração de mão de obra barata, no aumento da carga horária de trabalho e na presença de mulheres e crianças na indústria (UGARTE, 2004).

Após a segunda fase da Revolução Industrial, a eletricidade e o motor a combustão são as bases para o modelo de produção fordista e taylorista⁸. De acordo com Netto (2009, p. 19), esse é um período histórico de grandes modificações nas estruturas política, social e econômica, no qual “[...] o capitalismo concorrencial sucede o capitalismo dos monopólios, articulando o fenômeno global [...] conhecido como estágio “imperialista””.

De acordo com Neves (1999), no início desse movimento de expansão dos modelos de produção fordista e taylorista, com a valorização do capital e a surperexploração da força de trabalho, surge a necessidade de um novo modelo de educação apenas para um grupo pequeno de trabalhadores. É necessário, nesse momento, ensinar os criadores e os responsáveis pela manutenção das máquinas, assim, pouco se exige da escola, entretanto, com o aumento na atividade produtiva e por consequência da força de trabalho industrial, ocorre a demanda das atividades educacionais para atender ao mercado capitalista. A escola passa a socializar-se e reorganizar-se, preocupando-se, ao mesmo tempo, com as funções ideológicas e sociais, como a formação técnica e comportamental para um ser humano capaz de conviver e compreender a civilização técnico-científica. Sua finalidade passa a ser

[...] a formação técnica e comportamental daquele novo tipo humano capaz de decifrar e produzir os códigos culturais de uma civilização urbano-industrial que tem na crescente racionalização das relações sociais de produção – indissociabilidade entre teoria e prática – seu elemento chave (NEVES, 1999, p. 21).

⁸ O fordismo e o taylorismo são formas de se organizar a produção industrial e que dominaram a grande indústria capitalista no decorrer do século XX, a base de ambos é a produção em massa, “[...] através da linha de montagem e de produtos mais homogêneos; através do controle dos tempos e movimentos pelo cronômetro taylorista e da produção em série fordista; pela existência do trabalho parcelar e pela fragmentação das funções; pela separação entre elaboração e execução no processo de trabalho; pela existência de unidades fabris concentradas e verticalizadas e pela constituição/consolidação do operário-massa, do trabalhador coletivo fabril, entre outras dimensões” (ANTUNES, 2015, p. 35).

É diante desse contexto que ocorre uma reorganização do capitalismo, que se organiza e reorganiza nos diferentes períodos históricos, é o denominado capital em processo, que se caracteriza por uma contradição, pois,

[...] por um lado, tende a reduzir a um mínimo o tempo de trabalho enquanto por outro lado, coloca o tempo de trabalho como única medida e fonte da riqueza. Portanto, diminui o tempo de trabalho na forma de tempo de trabalho necessário, para aumentar na forma de trabalho excedente; coloca, portanto, cada vez mais, o trabalho excedente como condição – questão de vida e morte – do trabalho necessário (MARX; ENGELS, 1986, p. 128).

Essa discordância, a qual ao mesmo tempo reduz o tempo de trabalho e o coloca como única fonte de riqueza, advém, de acordo com Teixeira (2000), da busca do mercado capitalista na produção de uma mercadoria em que o valor do produto final seja mais alto que o valor necessário à produção (matérias primas e mão de obra), a fim de obter a mais-valia, assim, o valor do que é produzido não pode mais ser utilizado como valor de troca.

A produção capitalista é, portanto, um modo de produção marcado por uma contradição permanente: por um lado, o capital impulsiona o desenvolvimento das forças produtivas, com vistas à produção de massa crescente de valores de uso, como nunca antes ocorrido na história da humanidade; por outro, limita esse desenvolvimento às necessidades de valorização do valor. Essa contradição não pode ser abolida dentro dos limites da produção capitalista; sua anulação significaria pôr o desenvolvimento das forças produtivas a serviço do homem e não do capital; não podendo eliminá-la, o capital tem de engendrar formas sócias para fazê-la mover-se dentro dos limites de valorização do valor. [...] o crescimento contínuo da produção de valores de uso, de um lado, e a valorização do valor, de outro, exige a criação de formas sociais dentro das quais essa contradição se mova e se realize (TEIXEIRA, 2000, p. 69-70).

O capitalismo monopolista foi consolidado a partir da Primeira Guerra Mundial e permanece até os dias atuais com esses preceitos, caracteriza-se por ter como mola propulsora o lucro e é marcado pela divisão internacional do trabalho e a apropriação privada do trabalho. De acordo com Netto (2006), a compreensão da terceira fase do capitalismo é substancial para as discussões das políticas educacionais brasileiras, pois é nesse momento que as políticas voltadas à educação infantil ganham destaque no cenário nacional. Nesse período, a viabilização do lucro pelo capital monopolista exige redefinição do papel do Estado,

que se torna parte essencial do processo, e é também o instrumento que possibilita a manutenção e a produtividade do sistema capitalista (CARPES, 2017).

A partir da década de 1970, ocorre uma superprodução mundial, na qual os governos precisam reorganizar a dinâmica de produção e acumulação do capital, os países iniciam um processo de liberação, de desregulamentação e de privatização, a denominada mundialização do capital, definida por “um modo de funcionamento específico do capitalismo predominantemente financeiro e rentista, situado no quadro ou no prolongamento direto do estágio do imperialismo” (CHESNAIS, 1997, p. 46).

Para a educação, a exigência seria por um trabalhador polivalente, e a escola, desde os níveis iniciais, em seus fundamentos científicos e tecnológicos, deve transformar seus componentes curriculares privilegiados. O importante não é somente o ensino de novos conteúdos, mas o desenvolvimento dos comportamentos necessários às novas exigências para o trabalho e para a vida (NEVES, 1999).

Diante desse contexto histórico do capitalismo, os princípios norteadores do liberalismo e do neoliberalismo atingem seu auge. O liberalismo trouxe, como principal argumento, a procura pelo lucro, buscando desregular e privatizar as atividades econômicas, deixando para o Estado três papéis basicamente: “[...] a manutenção da segurança interna e externa, a garantia dos contratos e a responsabilidade por serviços essenciais de utilidade pública” (MORAES, 2000, p. 7). Já o neoliberalismo surgiu no final no século XX e tinha como ênfase o mercado internacional, tendo como exigências gerais privatizar as empresas estatais e os serviços públicos e criar novas regulamentações, com o poder público interferindo menos nos empreendimentos privados (MORAES, 2001). Para tanto, foram definidas cinco metas:

[...] a estabilização de preços e das contas nacionais; a privatização dos meios de produção e das empresas estatais; a liberalização do comércio e dos fluxos de capital; a desregularização da atividade privada; e a austeridade fiscal, que é a restrição dos gastos públicos (MOREIRA; LARA, 2012, p. 55)

No setor educacional, a implantação da doutrina neoliberal teve papel estratégico, no qual o aluno era considerado cliente, ou seja, a educação se tornou um investimento para o indivíduo, sendo uma forma de acumulação do capital. Seu

objetivo básico consistiu na preparação para o trabalho e nas pesquisas acadêmicas, com o intuito de atender ao mercado ou às necessidades da iniciativa privada. Para a educação infantil, essa visão se diferenciava, pois, nos ideais neoliberais, as políticas determinavam que a criança fosse estimulada e preparada para o seu desenvolvimento integral para, posteriormente, atender às demandas do mercado ou da iniciativa privada. A educação infantil era considerada, ainda, um mecanismo de combate à pobreza, constituindo-se num mecanismo na crescente busca pela equidade social (CAMPOS; CAMPOS, 2009), como será possível observarmos na análise dos documentos dos organismos e organizações internacionais na próxima seção.

O governo brasileiro, ao seguir os rumos internacionais, já no ano de 1944, iniciou seus laços com os organismos internacionais, participando da Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas⁹, em Bretton Woods, New Hampshire – EUA, de acordo com Carpes (2017). Em 1946, o país assinou o Acordo de Entendimento e, três anos mais tarde, obteve o primeiro empréstimo no valor de US\$ 75 milhões. Desde então, segundo a autora, o Banco Mundial forneceu empréstimo para mais de 300 projetos no Brasil para os diversos níveis de governo, com um total de US\$ 35 bilhões. No início da ditadura militar, entre 1964 e 1970, o país se aproximou do capital internacional após o governo realizar o denominado “milagre econômico”, período em que o país obteve elevadas taxas de crescimento. Após 1968, o Banco Mundial ampliou e diversificou os empréstimos para o Brasil, por meio das instituições financeiras multilaterais e dos bancos privados de países como os EUA, e novos empréstimos foram tomados para financiar programas governamentais de infraestrutura.

No setor educacional, esse período de 20 anos de autoritarismo, no qual o governo federal concentrou o poder administrativo, os recursos financeiros e as definições e operacionalização das políticas sociais, ocorreu o aumento do número

⁹ A Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas foi um evento eminentemente político, com o intuito de traçar os rumos para a reconstrução da economia capitalista no pós-guerra. O acordo firmado nessa foi assinado por 44 países, entretanto não foi ratificado por todos. Algumas considerações importantes: ficou definido o dólar como moeda mais forte do planeta e todas as nações contabilizariam sua moeda a partir desta; foram criadas duas instituições financeiras internacionais, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD –, mais tarde renomeado Banco Mundial – BM –, cujo objetivo era o fornecer capital para as políticas e projetos de desenvolvimento dos países membros, e o Fundo Monetário Internacional – FMI –, formado a partir da contribuição dos países membros, que, em caso de necessidade, poderiam obter empréstimos de acordo com as exigências fiscais dos dirigentes do fundo.

de matrículas, em compensação, os investimentos não seguiram os mesmos rumos, como caracterizou a Constituição Federal de 1967, a qual desobrigou a União e os Estados a investirem um percentual mínimo de seus impostos em educação. Não existia preocupação com a qualidade na educação ofertada à população.

Os anos 1970 foram marcados pelo autoritarismo, com a intenção de mudar a forma de pensar e de agir das pessoas, para, assim, manter o sistema vigente. A educação voltava-se à formação para o trabalho, na busca de formar mão de obra, por meio de cursos técnicos deficitários. A educação, nesse período, ficou refém desse contexto político (FURLAN, 2013). As mudanças essenciais, ocorridas na legislação que envolvem o processo de municipalização, nosso objeto de estudo, vieram a partir da Constituição Federal de 1988, e, por esse motivo, esta será nosso objeto de estudo.

É possível observar que a herança desse período permanece até hoje em nossas escolas. Com o aumento do sistema educacional sem recursos, foi constituído um sistema de ensino precário, com déficit nos recursos materiais e profissionais, bem como na estrutura física, sem as condições necessárias para o seu desenvolvimento (ASSIS, 2012).

A partir dos anos 1980, a política nacional passou novamente por profundas transformações, a redemocratização, a transição do regime militar para a nova república, num contexto de movimentos populares e sindicais. No setor educacional, de acordo com Silva (1987, p. 103), as propostas eram de um saber escolar pelo qual deveria ser resgatada a denominada cultura popular do povo, “como se o povo fosse uma massa de pobreza única e amorfa e estivesse passiva e estaticamente sofrendo a ação do Estado e das classes sociais dominantes sem com elas interagir”. O discurso neoliberal ganhou ênfase com a eleição do presidente Fernando Collor no ano de 1989.

A partir dos anos 1990, o país entrou na era da política neoliberal. Nessa década, no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi elaborada a reforma do Estado, pelo ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), com o intuito de proporcionar crescimento econômico.

A reforma do Estado brasileiro foi norteadada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e teve dois momentos, conforme Silva (2003). O primeiro deles, a retomada do neoliberalismo, que vai até o início dos anos 1990, gerando discussões sobre as funções exclusivas e não exclusivas do Estado, fez surgir um

submundo de violências, corrupção e aumento das tensões sociais. Já o segundo trouxe uma suposta alternativa para o caos causado pelas políticas neoliberais. A reforma era um caminho para as promoções das políticas sociais, dando ênfase ao problema de desemprego e da pobreza, e buscava por regular o capital. Destarte, buscava-se “[...] o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente na esfera federal, em concomitância com a descentralização vertical das funções executivas da promoção de serviços sociais e de infra-estrutura para níveis estadual e municipal” (BRASIL, 1995, p. 13).

Essas tendências chegaram ao setor educacional brasileiro também nos anos 1990, com as reformas educacionais em várias dimensões – a legislação, planejamento e gestão educacional, financiamento, currículos escolares, avaliação e outros – com a intenção de garantir a oferta da educação básica para todos. Na próxima subseção, as modificações ocorridas com as reformas educacionais, relevantes ao objetivo deste trabalho, serão apresentadas. Por meio das políticas educacionais, é possível percebermos a redefinição do papel do Estado, pois esta é considerada um marco das políticas sociais, sendo subordinada à ordem econômica, ou seja, ao mercado, ao capital (NOMA, 2008).

Seguindo esses rumos, as iniciativas nacionais, no setor da educação infantil, começaram há pouco mais de um século, com aumento significativo, pela busca por acompanhar as tendências internacionais, pelo fenômeno da urbanização e industrialização, pelas mudanças na organização familiar, com a participação da mulher no mercado de trabalho e o avanço das ciências. É necessário lembrar, no entanto, que, até meados da década de 1980, a criança não era objeto de cuidado e educação do Estado brasileiro, e, nas poucas vezes em que ocorria atendimento, este era somente de cuidado, um modelo assistencialista, caracterizado desde as primeiras tentativas de atender à educação na primeira infância, representadas por ideais assistencialistas e filantrópicos, com interesses jurídicos, empresariais, políticos, médicos, pedagógicos e religiosos, com a intenção de atender às crianças menos favorecidas, às classes excluídas (KUHLMANN JÚNIOR, 2015).

Com todo esse percurso, Kuhlmann Júnior (2015, p. 168) descreve que são inúmeras as referências de caráter educacional das creches e pré-escolas assistencialistas:

No interior dessa concepção educacional geral, as propostas pedagógicas variam, seja em função da instituição ou da idade da criança, seja na opção por um método pedagógico ou por um

conjunto de objetivos educacionais específicos. No caso da Educação Infantil, o reconhecimento de que a criança menor de sete anos é capaz de aprender e a desconfiança quanto à capacidade de que essa educação possa ser dada a contexto exclusivamente no interior das famílias sustentam a defesa de sua educação no interior de instituições coletivas (KUHLMANN JÚNIOR, 2015, p. 168).

Assim, mesmo que as pesquisas não evidenciem a prática dentro das instituições, podemos relacionar aspectos da programação e propostas pedagógicas a elas. Como exemplo, é possível ressaltarmos a creche Baronesa de Limeiro, em São Paulo, que, como demonstrou a revista Educação Pediátrica, buscava dar educação moral às crianças. Outro fator que podemos caracterizar é a presença da medicina, com a educação higienista, pensando nos diferentes cuidados voltados às crianças, como os físicos, afetivos, além do desenvolvimento psicomotor e da necessidade do brincar (KUHLMANN JÚNIOR, 2015). Contudo, as creches e pré-escolas assistencialistas repassam algum tipo de conhecimento ou educação para as crianças, pensando no desenvolvimento destas, o que, de diferentes formas, caracteriza um caráter educacional.

De acordo com o exposto, é possível observar, nesta seção, que as mudanças na sociedade capitalista, no decorrer dos períodos históricos, determinam o contexto dos modos de produção e das políticas educacionais. Os anos 1990 foram marcados não só pelas mudanças advindas da globalização do capital como também pela Reforma do Estado para atender às demandas desse capital. O campo educacional, seguindo esses rumos, se modifica, com mudanças, principalmente, na legislação, tendo em vista que os aspectos econômicos são fundantes desse processo.

2.1 O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

Esta subseção tem por finalidade demonstrar como ocorreu o processo de municipalização¹⁰ e descentralização¹¹ da educação básica no Brasil, desde seus

¹⁰ O termo “municipalização” é inexistente na legislação brasileira. Trata-se de uma expressão popular, caracterizada a partir da transferência das atividades educacionais do Estado para os municípios (FEIJÓ, 2007). Entretanto, por ser um termo já utilizado em diversos estudos e uma fonte de pesquisa, utilizaremos o mesmo ao longo deste trabalho.

¹¹ A descentralização se trata da distribuição das funções administrativas entre os diversos níveis de governo (União, Estados e Municípios), pauta-se na transferência de recursos e delegação de funções entre eles e não depende da autonomia política e fiscal (ARRETCHE, 2002).

primeiros registros até a organização da legislação com o regime de colaboração e as mudanças nas políticas educacionais, como a criação do sistema de fundos, afim de traçar um pano de fundo para o processo de municipalização da educação no Estado do Paraná nos anos 1990, como veremos na próxima seção. Este estudo é justificado nos estudos de Peroni (2003, p. 38), que afirma a necessidade de estudarmos a história para compreendermos o atual processo de descentralização, “[...] para a análise da proposta atual de descentralização, é importante destacarmos que nossa história foi marcada por momentos de centralização/descentralização do poder político estatal”.

Desde o período imperial¹², a política de governo no Brasil passa por descentralizações políticas e econômicas, nos âmbitos governamentais definidos. No início desse período, com a Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, ficou estabelecido, no Art. 167º, que, em todas as cidades e vilas, haveria “Camaras” e a estas competiriam o governo econômico e municipal daquelas. Sua responsabilidade fica definida no Art. 169º: “O exercício de suas funções municipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, [que] serão decretadas por uma Lei regulamentar”. No dia 1º de outubro de 1828, a lei regulamentar que seguiu até a implantação da República definiu, no Art. 24º, as câmaras com funções exclusivamente administrativas, sem influência política ou autonomia na gestão de seus interesses (BRASIL, 1828).

Para a educação, ou instrução, como denominada no período, essa primeira Constituição mostra pequena preocupação com a instrução nesse momento histórico. São destinados a ela apenas dois parágrafos do art. 179 sobre “A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte”; no § 32, a instrução primária é definida como gratuita a todos os cidadãos; no §39 “Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes”. Vale ressaltar que, mesmo não sendo efetivado na prática, o Brasil foi um dos primeiros a

¹² No Período Imperial a divisão administrativa do Brasil era composta por Províncias e estas subdivididas em Cidades e Villas, denominadas assim a partir de sua origem e não por extensão territorial. As primeiras são direito de fundação exclusiva da coroa, já a segunda, tem origem de ações de donatários, capitães ou governadores (SILVA; LIMA, 2011).

definir a educação primária como gratuita a todos os cidadãos (VIEIRA; FARIAS, 2007).

Com a Proclamação da República, pelo decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, as províncias foram substituídas pelos Estados. Na Constituição Federal de 1891, a educação ganha espaço, mesmo que ainda não seja satisfatório, as principais mudanças são decorrentes da divisão das responsabilidades em legislar sobre a educação entre o governo da União, dos Estados e dos municípios, assegurada no art. 68 que “os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. Entretanto, de acordo com Meirelles (1993), durante os 40 anos em que a Constituição de 1891 esteve em vigor, a autonomia não foi assegurada aos municípios.

No decorrer da história do Brasil, podemos observar que essas discussões referentes aos processos de centralização e descentralização estão presentes desde o período imperial, na política nacional. A educação, fazendo parte desse sistema político, também entra nesse processo, e, de acordo com Farenzena (2006, p. 51), “Antes de o Brasil tornar-se república, as províncias [...] já eram responsáveis pela organização e oferta do ensino primário e/ou ensino secundário”.

O processo de municipalização aparece, na legislação, de forma gradativa, de acordo com o contexto histórico e as necessidades de governo. Num primeiro momento, na Constituição Federal de 1934, sob o governo de Getúlio Vargas, marcado por profundas mudanças na educação com reformas educacionais em diversos Estados (Pernambuco e Minas Gerais, por exemplo) e a instituição do Ministério da Educação e Saúde em 1930, ocorreu também a criação dos sistemas públicos de educação em âmbito estadual. No Art. 151, podemos observar que “compete aos estados e ao Districto Federal organizar e manter systemas educativos nos territorios respectivos, respeitadas as directrizes estabelecidas pela união” (BRASIL, 1934, p. 139); o Estado é obrigado a assumir, portanto, a organização e o financiamento da educação, com investimentos de um percentual mínimo de recursos, que somente serão efetivados num período posterior, com a Constituição de 1988.

Num período de profundas mudanças para o Estado Brasileiro, nas quais foram constituídas as bases para a sua modernização, com a criação do Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio (1931) e dos direitos trabalhistas

assegurados com as Leis do Trabalho (1943), para o setor educacional, a Carta Magna de 1937 seguiu sem muitas novidades, favorecendo a centralização do ensino brasileiro. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a ditadura militar começou a perder força, diversas categorias profissionais manifestaram sua insatisfação com o governo, o que levou o país a um processo de redemocratização com a eleição do general Eurico Gaspar Dutra que assumiu em 1 de janeiro de 1946 e promulgou a nova Constituição (VIEIRA; FARIAS, 2007). Com a Constituição de 1946, “os Estados e o Distrito Federal permaneceram responsáveis por organizar seus sistemas de ensino, a União apenas cooperava com recursos para o processo (Art. 171)” (BRASIL, 1946, p. 89).

Após um período de redemocratização, em 1964 o país vivenciou novamente o autoritarismo, com o golpe militar. Nesse período ocorreu um acelerado processo de urbanização e industrialização em busca de desenvolvimento, o denominado “milagre econômico”, que levou o país a ser visto como uma potência emergente. Para tanto, a nova Constituição vigente (1967) seguiu as bases da legislação anterior, com a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário (Art. 176). Entretanto, a União, no Art. 8, recebeu a incumbência sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Os interesses políticos estavam voltados ao ensino particular. Nesse período, observamos retrocesso para a educação, e a vinculação de impostos destinados a essa área desapareceu da nova legislação (VIEIRA; FARIAS, 2007).

No final dos anos 1970, o enfraquecimento do regime militar levou a movimentos da população na busca por eleições diretas. Desse modo, o Congresso Nacional realizou a escolha de Tancredo Neves, para ser o novo presidente, e de José Sarney como vice. Com a morte de Tancredo, antes mesmo da posse, Sarney assumiu o poder com o compromisso de extinguir a legislação autoritária do período anterior. O primeiro passo foi a eleição de uma Assembleia Nacional Constituinte, que ficou responsável pela elaboração da nova Carta Magna, que permanece em vigor até os dias atuais (VIEIRA; FARIAS, 2007).

Na atual Constituição brasileira, a educação ganha espaço, ao todo, são dez artigos específicos. Na Constituição Cidadã, a educação passa a ser um direito (Art. 208), com princípio de igualdade e permanência na escola (Art. 206). A oferta da educação infantil (Art. 208, IV) e do ensino fundamental gratuito e obrigatório são responsabilidade do Estado (Art. 208, I). Assim, a educação passa a ser definida, de

acordo com o Art. 205, desta forma: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

Diante dos incentivos e obrigatoriedade, a demanda pela educação aumenta, o que leva a União, os Estados e os municípios a novas formas de organizar, administrar e financiar a educação. A União permanece com a responsabilidade de “legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional” (Art. 22, XXIV), os Estados e os municípios devem “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência” (Art. 23, V). Nesta Constituição, a educação deixa de ser somente responsabilidade da União e dos Estados e passa a ser compartilhada com os municípios, nos diversos setores especificados no decorrer de seus artigos, como veremos a seguir (VIEIRA; FARIAS, 2007).

Na Constituição de 1988, o sistema de ensino é organizado entre a União, os Estados e os municípios, em um regime de colaboração. O art. 211 especifica o regime, com a União organizando o sistema de ensino federal e auxiliando com assistência técnica e financeira, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, com atendimento prioritário ao ensino obrigatório. Neste momento, os municípios passam a ser considerados entes federados e detêm o “poder” de definir sobre seu sistema de ensino, devem, porém, sempre respeitar as leis dos entes federados superiores – União, Estados e o Distrito Federal (BRASIL, 1988).

A municipalização ganhou força a partir da Reforma do Estado que se consolidou a partir dos anos 1990. De acordo com Souza e Faria (2004),

[...] por meio de um processo de desregulamentação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se seus serviços, sob a justificativa de otimizar seus recursos (SOUZA; FARIA, 2004, p. 927).

Podemos dizer que a municipalização da educação, assim como as diversas reformas educacionais que ocorreram não só no Brasil como em diversos países da América Latina, se caracterizou pela descentralização do Estado neoliberal, uma divisão de encargos e de responsabilidades, sem a contrapartida da divisão do poder e de decisões e instrumentos locais. A educação passou a ser, em parte, responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, porém as

decisões, organização e avaliações permaneceram nas mãos da União (LIMA, 2003).

Os organismos e as organizações internacionais interessados nas políticas educacionais defendiam esse processo de descentralização e realizaram forte influência e pressões econômicas e ideológicas nos países em desenvolvimento, particularmente, para que acontecessem as reformas educacionais; alguns dos objetivos, como caracterizava o Banco Mundial, eram a desburocratização do Estado e a abertura de novas formas de gestão. Nesses princípios, de acordo com Souza e Farias (2004, p. 927), as reformas educacionais ocorreram com o

[...] forte impacto de diagnósticos, relatórios e receituários, empregados como paradigmas por essas tecnocracias governamentais, cunhados no âmbito de órgãos multilaterais de financiamento, como as agências do Banco Mundial (BM) – Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) –, e de instituições voltados para a cooperação técnica, como o Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outras.

Um grande exemplo dessa influência que podemos mencionar é o Consenso de Washington, realizado em 1989, nos Estados Unidos, que contou com a presença de economistas das instituições financeiras, Fundo Monetário Internacional – FMI –, Banco Mundial – BM –, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – e o governo norte-americano. Seu principal objetivo era avaliar as reformas educacionais na América Latina e, assim, traçar recomendações para auxiliar na propagação da economia neoliberal, a fim de combater as crises e a miséria nesses países.

Esse encontro resultou num conjunto de medidas, compostas por dez pontos básicos, para auxiliar esses países em desenvolvimento, pautadas nos ideais de abertura econômica e comercial, aplicação da economia de mercado e controle fiscal e, principalmente, a redução dos gastos do Estado. Essas medidas foram adotadas como pré-requisito para a autorização de créditos por parte dos organismos internacionais.

O Brasil não concordou com as medidas de imediato, entretanto, como é possível observarmos diante das mudanças políticas, as aplicou no decorrer dos

anos 1990, com a reorganização das políticas, via descentralização, e a privatização de empresas estatais, que podem ser citadas como exemplo.

No decorrer dos anos 1990, ocorreram fóruns mundiais (Conferência Mundial de Educação para Todos, a Cúpula Mundial pelos Direitos da Infância, por exemplo) e regionais, a fim de elaborar o Plano Decenal de Educação 1993-2003, que deram origem a documentos que afetaram, direta ou indiretamente, a educação nacional, entre eles, podemos mencionar a Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, que ocorreu nos anos 1990 em Jomtien. A intenção era organizar e estabelecer critérios de desenvolvimento para a educação dos nove países do denominado “E-9”¹³, grupo com os piores indicadores educacionais, com mais de 2/3 de analfabetos adultos e mais da metade das crianças não alfabetizadas ao redor do mundo; o analfabetismo era uma prioridade e um desafio a ser vencido junto à expansão e qualidade da educação.¹⁴

As determinações afetaram diretamente o ensino fundamental, com a intenção de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, buscar a universalização do acesso à educação, principalmente do ensino obrigatório, e, ainda, promover a equidade. Por fim, “[...] de modo mais contundente, na definição de competências e responsabilidades das instâncias de governo em relação à gestão e financiamento da Educação Básica” (SOUZA; FARIAS, 2004, p. 928), o que nos levou ao processo de municipalização.

No Brasil, as determinações organizadas na Conferência de Jomtien deram origem ao processo de elaboração e implementação do Plano Decenal de Educação¹⁵, que efetivou o compromisso firmado pelo país. Esse plano desenvolvia uma estratégia de ação e outras para o decorrer dos anos 1990, com o principal objetivo de atender às necessidades básicas de aprendizagem de todas as crianças, jovens e adultos. Foi traçado um conjunto de metas, a serem atingidas no decorrer de dez anos (1993-2003), com linhas de ação estratégicas divididas em dois eixos de atuação, atuação sobre demanda e atuação sobre oferta (INEP, 2000b).

¹³ Grupo composto pelos nove países em desenvolvimento mais populosos (Bangladesh, Brasil, China, Índia, Egito, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão), juntos contemplam mais da metade da população mundial. Informações disponíveis em: <<http://www.unesco.org/new/pt/brasil>>. Acesso: 22 out. 2018.

¹⁴ Informações disponíveis em: <<http://www.unesco.org/new/pt/brasil>>. Acesso: 22 out. 2018.

¹⁵ Elaborado pelo Ministério da Educação – MEC –, tem por objetivo cumprir, no decorrer de uma década, as resoluções da Conferência Mundial de Educação Para Todos. É o marco de aceitação do governo brasileiro das estratégias formuladas na conferência a fim de melhorias na educação.

Em 1995, o acordo para a elaboração de Plano Nacional de Educação¹⁶, consolidado em decorrência dessa conferência, procurou focalizar linhas de ação estratégicas e determinou pontos estratégicos para se avançar na implementação política e atingir as metas no decorrer do prazo. Foram definidos três pontos, as necessidades básicas de aprendizagem, a profissionalização do magistério, e por fim, o regime de colaboração, “[...] com focalização principal no financiamento, na construção de modelo de distribuição de recursos e na identificação de fontes e receitas que viabilizassem a universalização e a qualidade da educação fundamental” (INEP, 2000b, p. 49).

Com todas essas mudanças e a fim de seguir as orientações e os rumos dos organismos e organizações internacionais, o Brasil passou, ainda no decorrer dos anos 1990, por uma Reforma de Estado que afetou, diretamente, o setor educacional. A Reforma do Estado, como já descrita na seção anterior, tinha como foco principal a racionalidade financeira, ou seja, a redução de gastos e a abertura ao capital. Para tanto, procurou retirar do Estado a prestação dos serviços essenciais à sociedade, com a política do Estado Mínimo (SOUZA; FARIA, 2004).

Foi nesse contexto que se concretizou o processo de descentralização da educação, que surgiu como forma de desburocratizar o Estado e implementar novas formas de gestão, com um regime de colaboração entre os entes federados, União, Estados e municípios. A emenda constitucional nº 14, de 1996, modificou a redação do art. 211 da Constituição Federal e definiu um regime de colaboração para a organização dos sistemas de ensino, com prioridades para o ensino regular. A redação do artigo 211 passou a ser:

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

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

¹⁶ Determina as diretrizes, metas e estratégias para a política educacional nacional por um período de dez anos. Constituído por um conjunto de metas que visam à garantia de uma educação de qualidade, redução das desigualdades e valorização dos profissionais do magistério.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular (BRASIL, 1988, p. 124).

No artigo 212, o Regime de Colaboração foi definido por percentuais mínimos de investimentos provenientes da receita da arrecadação de impostos.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no “caput” deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

~~§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos de plano nacional de educação.~~

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (BRASIL, 1988, p. 125).

Apesar dessa organização com a Constituição Federal que levou ao processo de descentralização do ensino, este só foi fortalecido em meados dos anos 1990, com aprovação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (nº 9.394/96), da emenda constitucional nº 14/96, da lei nº 9.424/96 e do decreto nº 2.264/97, que regulamentou a lei nº 9.424/96 e determinou, ainda, outras providências.

A LDB, lei nº 9.394/96, regulamentou todo o sistema de ensino nacional e, além de reafirmar o direito à educação, definiu os princípios da educação e os deveres do Estado para com a educação pública e, também, as responsabilidades e o regime de colaboração, com uma vinculação mínima de recursos. Em seu artigo 68, definiu, de forma clara, quais seriam os impostos destinados à educação. A LDB

(1996) confirmou as determinações e responsabilidades dos entes federados com a educação.

Com a promulgação da lei nº 9.424/96, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, instituído nos 26 Estados e no Distrito Federal, cujos recursos foram aplicados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e na valorização dos profissionais do magistério público neste segmento da educação. Seus recursos foram distribuídos de acordo com o número de matrículas do ano anterior. De acordo com Menezes (1999), o FUNDEF pode ser compreendido com um mecanismo contábil com o intuito de distribuição de recursos entre os Estados e seus municípios, de acordo com o número de alunos matriculados, e a base para o cálculo segue um valor/aluno/ano sobre uma média do custo aluno/ano de todos os Estados (FUNDEF, 1999).

É importante destacar que, com o FUNDEF, se concretizou a diminuição dos investimentos financeiros da União para com o ensino fundamental, como previsto na Constituição. Ficou determinada, nesse momento, a divisão das responsabilidades da educação básica entre os Estados e os municípios. Uma medida autoritária, sendo possível verificar que o governo, além de centralizar as decisões políticas e de gestão, também o faz ao que se refere ao financiamento, pois determina onde os municípios devem investir grande parte de seus recursos, ou seja, o ensino fundamental é prioridade, e a educação infantil, como fica? (PERONI, 2000).

Durante todo esse processo, existiu um discurso de descentralização e autonomia para a escola, porém podemos observar que a descentralização é proposta somente nas matrículas do ensino fundamental. Deparamo-nos novamente com um processo que, ao mesmo tempo, descentraliza e centraliza as responsabilidades.

O FUNDEF, de acordo com o MEC (1999), contribuiu para o processo de municipalização do ensino fundamental, o que já era esperado, visto que os recursos são destinados somente às matrículas em um nível específico, seguindo as determinações dos organismos e organizações internacionais que primam pela erradicação do analfabetismo. Assim, os outros níveis de ensino não são contemplados pelo fundo e permanecem sem o investimento necessário. Sobre isso, Araújo (2005, p. 81) menciona: “[...] presenciamos a renúncia dos estados em

oferecer educação infantil e a capacidade dos municípios de assumir sozinho tamanha carga de responsabilidade”.

Esse fundo foi criado com o prazo de duração determinado, dez anos. Após esse período e na busca de atender às especificidades e aos níveis de ensino deixados de lado pelo FUNDEF, de 2007 a 2015, ocorreu o processo de regulamentação de um novo fundo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Como o próprio nome já diz, ele abrange a manutenção e o desenvolvimento de toda a educação básica, o que inclui a educação infantil, considerada sua primeira etapa. Na próxima seção, o FUNDEB será trabalhado de forma detalhada, para compreendermos sua função e auxílio, ou não, principalmente, para a educação infantil.

É diante desse contexto que a política de municipalização do ensino ganha força em todo o país, citando como exemplo o Estado do Paraná. A fim de atender à demanda desse contexto nacional, nos anos 1990, o Estado enfrentou o processo de municipalização do ensino, isto é, transferiu as responsabilidades financeiras do ensino fundamental para os municípios paranaenses. Esse processo foi regulamentado por dois documentos, o “Protocolo de Intenções” e o “Termo de Cooperação Técnica e Financeira”; o primeiro deles objetivava a universalização do ensino, com a partilha dos serviços e encargos entre o Estado e os municípios, o segundo caracterizava um compromisso de que ambos (Estado e municípios) desenvolveriam ações conjuntas e definiriam também a transferência dos recursos técnicos e financeiros.

Por fim, sobre essa política, Mendonça (2000) delimita que está orientada por princípios neoliberais de reduzir, ao mínimo, as funções do Estado, a política do Estado Mínimo. É possível observar que o processo de descentralização não é caracterizado no âmbito pedagógico e, sim, no econômico, pois tem como principal objetivo descentralizar, da União para os Estados e municípios, o investimento em políticas sociais, nesse momento especificamente, as políticas educacionais. Essa foi uma forma de se enfrentar a crise econômica, a denominada crise do capital, e, também, de atender às demandas e orientações dos organismos e organizações internacionais.

2.2 A MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

A presente subseção tem por finalidade apresentar o contexto histórico da municipalização da educação infantil no Brasil, de sua criação nos anos 1970 ao início dos anos 1990, seu período de maior visibilidade, caracterizando como aquela conquistou seu espaço por meio de reivindicações e movimentos e também como se tornou responsabilidade dos municípios, compreendida como primeira etapa da educação básica e impulsionada pela legislação no final dos anos 1980 e início dos anos 1990.

A partir de um levantamento do contexto histórico sobre a educação infantil brasileira, é possível observar que esta nem sempre foi compreendida como a primeira etapa da educação básica. Em uma sociedade capitalista em constantes transformações políticas e econômicas, observamos que o olhar e o atendimento à criança se modificam com as transformações sociais e o processo de globalização e mundialização do capital, ligados ao desenvolvimento urbano e industrial. Assim, também não é possível compreendermos a história das instituições de educação infantil sem entendermos a história da família e da sociedade. Ao redor do mundo, as principais mudanças nas instituições para crianças ocorreram no final do século XIX e início do século XX. Na Europa, as formas de se ver e pensar a criança se modificaram, apoiadas pela ciência e pela tecnologia (KUHLMANN JÚNIOR, 2000; ANDRADE, 2010).

A criança já foi vista como um adulto em miniatura ou por estar em uma “simples” fase do crescimento, mas, com as constantes transformações globais, atualmente essa compreensão que se tem de criança, de acordo com Vasconcellos e Sarmiento (2007, p. 10), perpassa a simples ideia de uma fase da vida, “pois as crianças são, sim, sujeitos plenos de direito e informantes competentes de suas histórias singulares, que, com especificidades próprias, expressam variadas dimensões culturais, presentes em toda ação-atividade humana”. As mudanças seguem igualmente a história das instituições pré-escolares, e, como destaca Kuhlmann Júnior (2015, p. 77), “[...] não é uma sucessão de fatos que se somam mas a interação de tempos, influências e temas, em que o período de elaboração da proposta educacional assistencialista se integra aos outros tempos da história dos homens”. Assim, as transformações políticas e econômicas influenciam na

concepção que se tem da criança e no atendimento oferecido a esta pelas instituições, como veremos a seguir.

As primeiras iniciativas de instituição educacional para crianças menores de três anos chegaram após a criação de instituições educacionais, destinadas às crianças maiores – não podemos considerar a iniciativa independente, pois são um conjunto – pelos avanços dos estudos destinados ao campo da microbiologia que possibilitaram a pasteurização do leite de vaca, permitindo o uso da mamadeira. Com a expansão das relações internacionais nesse período, ocorreu a disseminação das instituições de atendimento à infância que chegaram ao Brasil na década de 1870, ainda no período imperial, de acordo com Kuhlmann Júnior (2000).

As primeiras instituições de atendimento à infância seguindo os rumos internacionais chegaram ao Brasil na segunda metade do século XIX, criadas por iniciativas do setor privado, a fim de atender às crianças da elite. No setor público, a creche visava proteger a criança em diversos aspectos (saúde e sobrevivência, direitos sociais e educação), voltada ao atendimento das crianças e famílias empobrecidas, associado à diminuição da mortalidade infantil (KUHLMANN JÚNIOR, 2000; 2015). A respeito da criação das instituições infantis, o autor relata:

As instituições pré-escolares foram difundidas internacionalmente a partir da segunda metade do séc. XIX, como parte de um conjunto de medidas que conformam uma nova concepção assistencial, a assistência científica, abarcando aspectos como a alimentação e habilitação dos trabalhadores e dos pobres [...] A grande marca dessas instituições, então, foi a postulação como novidade, como propostas modernas, científicas – palavras utilizadas fartamente nessa época de exaltação do progresso da indústria (KUHLMANN JÚNIOR, 2015, p. 77-78).

A visão assistencialista marca o final do século XIX e início de século XX, com a criação de instituições filantrópicas, assistencialistas ou de iniciativas comunitárias. Nesse período, de 1899 a 1922, de acordo com Kuhlmann Júnior (2015), as instituições assistencialistas visavam ao cuidar das crianças, como um remédio para que a sociedade caminhasse na ordem e no progresso. Segundo o autor, podem ser indicadas três influências básicas nesse processo para a elaboração da política de atendimento à criança: a médico-higienista, a jurídico-policial e a religiosa¹⁷, que

¹⁷ Ver Kuhlmann Júnior (2000; 2015).

buscavam atender às necessidades básicas da criança como alimentação, saúde e moradia dos filhos dos trabalhadores pobres (MOREIRA; LARA, 2012).

O processo de avanço da educação infantil foi lento¹⁸ até a década de 1970, no qual é possível observar aumento na demanda pela pré-escola, o que incentivava o processo de municipalização. Algumas mudanças foram fundamentais para se pensar no atendimento à infância e auxiliar a demanda pela busca desse nível de ensino. Dentre elas, podemos mencionar o aceleração do processo de urbanização e industrialização, a conquista da cidadania feminina e a participação da mulher no mercado de trabalho, o controle da natalidade, além dos avanços científicos acerca do desenvolvimento da criança, que demonstram a importância da educação infantil para a criança de zero a cinco anos (SANTOS; SOUSA JÚNIOR, 2017).

É possível observar que, por um longo período, o Estado não participava da implantação e do funcionamento inicial das instituições de atendimento infantil, que era realizado por entidades filantrópicas, privadas e religiosas. Assim, o governo descentralizava sua responsabilidade com a educação da primeira infância, deixando-a nas mãos da sociedade.

Como podemos verificar, as creches, no início de sua história, eram vinculadas aos órgãos de assistência social e não ao sistema educacional, foi na década de 1970 que as creches e pré-escolas iniciaram seu processo de expansão, o que trouxe à tona seu caráter assistencialista e discriminatório (KUHLMANN JÚNIOR, 2015). No que se trata das instituições voltadas às crianças pobres, o próprio autor analisa o assistencialismo como uma proposta educacional de submissão para as famílias e as crianças.

A Pedagogia das instituições educacionais para os pobres é uma Pedagogia da submissão, uma educação assistencialista marcada pela arrogância que humilha para depois oferecer o atendimento como dádiva, como favor aos poucos selecionados para o receber. Uma educação que parte de uma concepção preconceituosa da pobreza e que, por meio de um atendimento de baixa qualidade, pretende preparar os atendidos a permanecer no lugar social a que estariam destinados. Uma educação bem diferente daquela ligada aos ideais de cidadania, de liberdade, igualdade e fraternidade (KUHLMANN JÚNIOR, 2015, p. 166-167).

¹⁸ Ver Mendes (2015).

Naquele momento, portanto, caracterizava-se a educação assistencialista em dois aspectos: o primeiro deles, o pedagógico, pelo fato de as crianças serem retiradas das ruas, e o segundo, a baixa qualidade no atendimento, com o intuito de levar a essas crianças uma educação diferenciada, destinada a outras camadas sociais, a fim de conduzir a um conformismo de sua realidade social (KUHLMANN JÚNIOR, 2015).

Nessa década, tiveram início as lutas pelo direito à educação por parte de movimentos sociais, o que, de acordo com Gohn (2008), pode ser compreendido por ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizavam formas distintas de a população se organizar e expressar suas necessidades, por meio de denúncias, passeatas, mobilizações e outros. Nesse período, diante da resistência e enfrentamento ao regime militar, a sociedade se expressava com diversos movimentos, entre eles, merecem destaque os Movimentos pela Redemocratização do País; Movimentos Feministas; criação da Comissão Pastoral da Terra; Movimento Sindical; grandes greves do movimento estudantil; I Congresso da Mulher Metalúrgica; Movimento dos Transportes Coletivos; Movimento dos Sem-Terra; Movimentos das Favelas; criação da Comissão Regional dos Atingidos por Barragens; movimento de professores e outros profissionais de educação, saúde e serviços sociais públicos; e lutas pelo pluripartidarismo (GOHN, 2011).

Voltados à educação, esses movimentos podem ter ocorrido dentro e fora da escola e em outros espaços. No decorrer dos anos 1970, foram importantes para as creches, principalmente em São Paulo e Minas Gerais, institucionalizando-se nos anos 1980. O Movimento de Lutas por Creches merece destaque, criado em 1979, suas reivindicações partiam de fatores estruturais e conjunturais, nos primeiros, o declínio das camadas populares e a necessidade da entrada da mulher no mercado de trabalho para complementar a renda doméstica; nos segundos, a mobilização das mulheres nas Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica e a influência dos movimentos feministas, que lutaram pela creche pública e gratuita para as mães que foram para o mercado de trabalho, seguindo o mercado capitalista, e não tinham lugar para deixar os filhos. Nesse milênio, o movimento se constitui com as mudanças sociais, políticas e econômicas e continua na luta pela educação, de acordo com a necessidade (GOHN, 2011).

Atualmente, destacamos, nas reivindicações voltadas à educação infantil, o Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil – MEIBI –, iniciado em 1999.

Este é composto por professores, gestores, pesquisadores e organizações da sociedade civil que lutam por uma educação infantil pública, laica e de qualidade. Conta com 26 Fóruns Estaduais e um Fórum Distrital que definem as pautas nacionais e as específicas para cada Estado e municípios. O MEIBI participou de conquistas históricas para a educação infantil, como a inclusão desta no financiamento da educação básica.¹⁹

Como observado com as lutas e movimentos sociais, no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, a criança começou também a ganhar foco nos discursos oficiais de organismos e organizações internacionais e nas agendas dos governos, com os documentos nacionais, que retratavam essa relevância. A educação, nesse momento, era considerada também uma estratégia para o alívio da pobreza, sustentada pelas políticas redistributivas compensatórias. Essa é uma das estratégias por parte dos organismos e organizações internacionais que auxiliam no incentivo à educação da primeira infância, como veremos nas próximas seções (CAMPOS; SILVA, 2011).

Esse período teve como marco os estudos nacionais e internacionais, voltados à infância, como a Convenção Internacional pelo Direito da Criança, em 1989, e a já mencionada Conferência Educação para Todos, de 1990, em Jomtien. No Brasil, a preocupação com o desenvolvimento da criança emergiu também nesse período e, com a Constituição Federal de 1988, se estabeleceu a educação infantil como direito da criança e não mais da mãe trabalhadora ou da família.

Nos anos 1990, a educação infantil foi impulsionada pela legislação nacional, que “[...] passa a reconhecer que as creches e pré-escolas, para crianças de 0 a 6 anos, são parte do sistema educacional, primeira etapa da educação básica” (KUHLMANN JÚNIOR, 2000, p. 167). Com a Constituição Federal, aprovada em 05 de outubro de 1988, efetivada como direito de todos, tornou-se dever do Estado garantir a educação infantil (Art. 7 inciso XXV²⁰; art. 208, inciso IV), entretanto a iniciativa privada pode atender a essa etapa educacional, possibilitando a escolha entre o público e o privado para os pais (art. 209). A lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – e foi elaborada e sancionada após a promulgação da Constituição Federal de 1988, determinando e

¹⁹ Para essas e outras informações, acesse: <<http://www.mieib.org.br>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

²⁰ Este artigo foi modificado posteriormente com a emenda constitucional nº 53/2006 “XXV – assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas” (BRASIL, 2006, p. 1).

garantindo os direitos e deveres para a infância e adolescência e também garantindo o direito à educação, no art. 53 e no art. 54 §IV, que tratam do atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – (lei nº 9.394/96), é apresentada uma seção destinada à educação infantil²¹, que passa a ser considerada a primeira etapa da educação básica (Art. 29), ou seja, passa a fazer do sistema educacional brasileiro. A LDB enfoca, também, o regime de colaboração entre os entes federados (Art. 8 §IV) e, por consequência, responsabiliza o município pela garantia de oferta da primeira etapa da educação básica (Art. 11 §2º). Todas essas leis asseguram o direito pela educação da primeira infância, ou seja, da criança de zero a três anos, porém esse direito não está assegurado ou universalizado, pela estrutura, organização, disponibilidade de vagas e a não obrigatoriedade do ensino para essa faixa etária, como veremos na próxima seção.

Com esse histórico de mudanças ocorridas na última década dos anos 1980 e no primeiro período dos anos 1990, no qual a educação infantil ganhou espaço na sociedade e na legislação, sendo incorporada ao sistema de ensino, a educação da primeira infância continuou com a preocupação do cuidar, ou seja, uma visão assistencialista. Com a inserção da educação infantil ao setor da educação e como responsabilidade exclusiva dos municípios (Art. 211 da CF de 1988), estes organizaram o atendimento integral das crianças nas creches. Kuhlmann Júnior (2000, p. 7) demonstra essas modificações:

A incorporação das creches aos sistemas educacionais não necessariamente tem proporcionado a superação da concepção educacional assistencialista. A falta de verbas para a educação infantil tem até estimulado novas divisões, por idades: apenas os pequenos, de 0 a 3 anos, freqüentariam as creches; e os maiores, de 4 a 6, seriam usuários de pré-escolas; são várias as notícias de municípios criando centros de educação infantil e limitando o atendimento em período integral. Mas as instituições nunca foram assim e as creches quase sempre atenderam crianças de 0 a 6 anos, ou mesmo as com mais idade – excluídas da escola regular ou em período complementar a esta. De outra parte, sempre existiram pré-escolas apenas para crianças acima de 3 ou 4 anos. A instituição educacional criada para as crianças até 3 anos, a creche, surgiu posteriormente àquelas destinadas às crianças maiores (KUHLMANN JÚNIOR, 2000, p. 7).

²¹ Visa ao desenvolvimento integral da criança de zero a seis anos. Com a lei nº 12.796, de 2013, passa a atender às crianças de zero a cinco anos nos aspectos físico, psicológico, intelectual e social.

Ao finalizar a década de 1990, o quadro da educação infantil permaneceu com inúmeros desafios a serem superados, para se tornar, de fato, uma etapa educativa. Entre os desafios, destacamos a melhoria da qualidade de ensino e da infraestrutura, a qualificação para o trabalho docente, principalmente das creches, o crescente número de atendimento em instituições privadas e a responsabilidade de todas as instituições de atendimento serem responsabilidade do setor da educação, já que, nesse momento, algumas ainda eram responsabilidade das Secretarias de Assistência Social (SANTOS; SOUSA JÚNIOR, 2017). Nesse período, as discussões sobre o financiamento da educação infantil se intensificaram. Ferreira, Mendes e Costa (2015, p. 710) mencionam que “[...] passaram a considerar as condições financeiras dos municípios, com uma receita tributária própria muito pequena para viabilizar uma Educação Infantil de qualidade, pois as desigualdades regionais e sociais são significativas e não é possível ignorar as disparidades entre os três níveis do governo”.

No âmbito dos investimentos, entretanto, as mudanças ocorreram. A Constituição trouxe a educação infantil como responsabilidade dos municípios, destinando-lhes verbas próprias, com algumas especificações. Num primeiro momento, foi criado o FUNDEF, que destinava os recursos da União, Estados e municípios ao atendimento do ensino fundamental, como caracterizado na seção anterior. Assim, o foco da educação estava voltado ao ensino fundamental, o que repercutiu no financiamento da educação infantil, que, como consequência, pouco teve aumento em suas matrículas, principalmente para as crianças de zero a três anos (CAMPOS; CAMPOS, 2008).

No ano de 2006, as matrículas da educação infantil passaram a ser remuneradas, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), no qual, como estabelecido na CF 1988, União, Estados e Distrito Federal e municípios utilizariam percentuais mínimos de sua arrecadação com a educação. A União, nunca menos de 18%, Estados e Distrito Federal e municípios, nunca menos de 25%.

O FUNDEB proporcionou avanços para a educação infantil com a vinculação de recursos, porém, para se cumprir a meta de ampliação e qualidade para este setor, existe uma distância a ser percorrida, pois os recursos devem ser maiores do que os atuais investimentos. Para tanto, fazem-se necessárias a formulação e a

implantação de políticas públicas, que garantam os direitos da criança, auxiliando a redução da pobreza, conforme ressaltam os organismos e organizações internacionais (MACÊDO; DIAS, 2011).

Podemos considerar que ocorreu reorganização dos papéis governamentais (federal, estadual e municipal) com os níveis e modalidades de ensino, processo denominado de descentralização. De acordo com Azevedo (2002), esse processo pode ser considerado uma forma de modernização da gestão pública, com a intenção de promover a eficácia e a eficiência, ou seja, por meio deste, os governos criam condições favoráveis para corrigir as desigualdades nacionais.

É possível compreender que o processo de descentralização não é caracterizado no âmbito pedagógico e, sim, no econômico, pois tem como principal objetivo a descentralização da União, para os Estados e municípios. Essa foi uma forma de enfrentar a crise econômica, a denominada crise do capital, e, também, de atender às demandas e orientações dos organismos e organizações internacionais.

Diante desse contexto, podemos analisar que o atendimento à infância se modificou junto à sociedade capitalista e seus fatores sociais, políticos e econômicos. O atendimento à criança, no decorrer da história, foi pensado no cuidar, em contemplar as necessidades básicas de alimentação, saúde e moradia, ou seja, o denominado atendimento assistencialista. Sendo uma das preocupações dos organismos e organizações internacionais, como o Banco Mundial, a UNESCO e o UNICEF, o desenvolvimento infantil é retratado em seus relatórios e documentos e, junto aos países, procuram firmar acordos e buscar soluções que atendam a suas preocupações. No Brasil, com a Constituição Federal de 1988, o desenvolvimento infantil também aparece como destaque, ao se pensar no atendimento como direito da criança e não da mãe que está no mercado de trabalho. Assim, mesmo sem perder as características assistencialistas de higiene, alimentação e cuidado, o atendimento à criança foi impulsionado com a legislação dos anos 1990 e passou a ser definido como primeira etapa da educação básica, mas não se deixou de dar maior importância ao desenvolvimento da criança em detrimento de sua educação.

3 O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL: ASPECTOS FUNDANTES DA POLÍTICA EDUCACIONAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA

O objetivo desta seção é analisar os aspectos fundamentais que regulamentam o atendimento da educação infantil, caracterizando, no contexto da legislação vigente, as políticas para o atendimento às crianças de zero a cinco anos, com as modificações ocorridas em sua organização. Pretende demonstrar a intenção da expansão da educação infantil e os programas que a favorecem, caracterizando a descentralização e a municipalização mediante a criação e a implantação de políticas de financiamento que contribuíram para esse processo. Nesse contexto, os organismos e organizações internacionais não só influenciaram como contribuíram para o andamento tanto das preocupações com a primeira infância como com a expansão do atendimento a essa etapa.

No contexto das políticas de descentralização do ensino, demonstrado ao longo da seção anterior, observamos que o conceito de infância nem sempre foi o mesmo, pois se modifica de acordo com a reorganização da sociedade, assim como o atendimento à infância também se transforma. Num primeiro momento, a assistência à infância se caracterizou pela preocupação no cuidado, com atendimento realizado por entidades filantrópicas ou comunitárias. Kramer (2006, p. 799) afirma:

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

O atendimento à criança, nas décadas de 1970 e 1980, pode ser considerado compensatório. Atualmente, as preocupações voltadas para o atendimento da primeira infância, impulsionadas pela luta de diversos setores sociais, pelo processo de urbanização e pelas mudanças na organização e estrutura familiar, levaram o

desenvolvimento infantil a ser caracterizado como objeto de preocupação mundial, por meio de recomendações dos organismos e organizações internacionais, que visam auxiliar no desenvolvimento do país, com o intuito de intervir socialmente a fim de superar as desigualdades e, dessa forma, diminuir a pobreza. Aprofundaremos essa análise na próxima seção (ROSSETI-FERREIRA; RAMON; SILVA, 2002).

A educação da primeira infância é garantida a partir da Constituição Federal de 1988, pela qual o Estado tem o dever de assegurar a educação básica gratuita dos quatro aos 17 anos e para todos que não tiveram acesso a esta na idade própria (art. 208). O art. 206 define como princípios para a base do ensino:

Art. 206. [...]

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade;
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1988, p. 160).

No final dos anos 1980 e início dos anos 1990, o atendimento à infância passou a ser valorizado também na legislação. Com a Constituição de 1988, temos o reconhecimento da educação infantil como direito da criança de zero a seis anos. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (lei nº 9.394/96), a educação infantil, além de ser considerada a primeira etapa da educação básica, é sinalizada a preocupação com a formação do profissional para atender a essas crianças. O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – marca também esse período de expansão da legislação.

Seguindo as orientações para a educação infantil, a lei nº 11.274/2006 estabelece as diretrizes e as bases da educação nacional e dispõe sobre ampliar a obrigatoriedade do ensino fundamental de nove anos, inserindo as crianças de seis

anos nessa etapa e, por consequência, diminuindo a da educação infantil. Após três anos, nessa perspectiva, a resolução nº 05, de 17/12/2009, fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a primeira etapa da educação básica, as quais devem ser observadas para a realização das propostas pedagógicas. Essa resolução define ainda, no Art. 5 §3, o corte etário para a matrícula no ensino fundamental, com data estipulada em 31 de março. As crianças que não completarem a idade escolar de seis anos antes da data corte devem permanecer com a vaga garantida na educação infantil, pré-escola, e esta passa a ser obrigatória. De acordo com Campos (2011), a obrigatoriedade da pré-escola pode provocar mudanças significativas para a educação infantil em seus diversos segmentos – currículo, avaliação e gestão, o que aproxima o país da política de “[...] maior vinculação da pré-escola com o ensino fundamental e da creche com as políticas sociais de assistência, rompendo-se a unidade pedagógica e de gestão que tem caracterizado a institucionalização da educação infantil no Brasil” (CAMPOS, 2011, p. 221).

Quanto à oferta do ensino, analisamos que existe um regime de colaboração entre a União, os Estados e o Distrito Federal e os municípios, no atendimento à educação. A educação infantil, assim como o ensino fundamental, é responsabilidade do município, seguindo um processo de municipalização e descentralização do ensino. O art. 11 da LDB descreve todas as incumbências do município para com o atendimento à infância:

Art. 11. [...]

I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; II – exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; III – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; IV – autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. VI – assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal. Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica (BRASIL, 1996, p. 13).

Retomando os conteúdos estudados até o momento, podemos observar que as discussões referentes à descentralização/municipalização do ensino não são novas, entretanto foi a legislação dos anos 1990 que deixou claras as responsabilidades e a obrigatoriedade de cada ente federado com relação à manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e competências. Neste momento, vale sinalizar novamente a LDB nº 9.394/96 e a lei nº 9.424/96, que instituiu o FUNDEF i em 1996, que priorizava o atendimento ao ensino fundamental. Em 2007, esse fundo foi substituído pelo FUNDEB, com os mesmos objetivos, entretanto atendendo a toda a educação básica, como veremos nas próximas subseções (OLIVEIRA et al., 1999).

O autor relata, ainda, que os organismos e organizações internacionais, relacionados à promoção da educação, recomendam pela descentralização entre os entes federados, as Nações Unidas, o Banco Mundial e a Organização dos Estados Americanos – OEA. Por parte das autoridades, ocorre um consenso em relação aos resultados obtidos na área educacional,

[...] Resultados estes que apontam problemas quanto à cobertura, à evasão e à repetência, enfim, quanto a qualidade do ensino oferecido a população. Há que se considerar ainda razões de ordem histórica e legal, número de pessoas envolvidas no processo educacional, expansão geográfica, diversidades culturais das diferentes regiões e a situação política que levam à exigência da descentralização (OLIVEIRA et al., 1999, p. 13).

Como podemos observar, a educação, nesse momento histórico, passou a ser questionada e observada tanto na oferta quanto na qualidade do ensino, com o ensino fundamental recebendo maior atenção com relação às demais etapas. As modificações ocorridas ao longo da década de 1990, principalmente, devem-se aos compromissos assumidos pelo Brasil em Jomtien e Nova Delhi, com influências dos organismos e das organizações internacionais, em destaque o Banco Mundial e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL.

Seguindo as exigências dos Fóruns Internacionais de Educação para Todos, conforme também já mencionado, o Brasil elaborou o Plano Decenal de Educação com o intuito de traçar metas e objetivos a serem atingidos pela educação no decorrer de dez anos. O Plano Decenal de Educação de 2001-2010 tinha como primeira meta para a educação infantil ampliar a oferta desta, “[...] de forma a

atender, em cinco anos, 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 a 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos” (UNESCO, 2001, p. 45). Essa meta não foi atingida pelos municípios, que alegaram falta de recursos para investimentos e manutenção dessa etapa do ensino, já que o FUNDEB foi criado somente no final do plano. Campos e Haddad (1992) sinalizam que os direitos das crianças não foram assegurados, pois não havia previsão orçamentária para facilitar a sua expansão (CAMPOS; HADDAD, 1992).

No decorrer dos anos 1990, o Ministério da Educação, a fim de atender às demandas e às perspectivas educacionais, organizava seminários, discussões e eventos e elaborava documentos para a educação infantil, entre os quais podemos citar a Política Nacional da Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos de idade – PNEI (1994); Por Uma Política de Formação do Profissional da Educação Infantil – (1994); Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil – RCNEI, em 1998, com revisão em 2009; e as Diretrizes Curriculares para Educação Infantil – DCNEI –, em 1999; e um novo documento em 2010, que visam assegurar esse direito e direcionar e organizar a natureza educacional e a construção do currículo.

O atual Plano Nacional de Educação (2014-2024), vigente pela lei nº 13.005/2014, traz como meta “universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE” (BRASIL, 2010, p. 4).

Desde 2006, o MEC/FNDE procurou estabelecer convênios com as Secretarias Municipais de Educação com o objetivo de expandir a educação infantil e assegurar a melhoria da qualidade do ensino. Essa política está sendo realizada por meio do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância²² –, que, de acordo

²² O Proinfância é um programa nacional destinado aos municípios e ao Distrito Federal, atua sobre dois eixos principais: a “construção de creches e pré-escolas, por meio de assistência técnica e financeira do FNDE, com projetos padronizados que são fornecidos pelo FNDE ou projetos próprios elaborados pelos proponentes; Aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da educação infantil, tais como mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros”. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

com o próprio FNDE, é um programa instituído pela resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, é uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), visando garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de educação infantil.

A fim de atender a essas necessidades da educação infantil, a emenda constitucional nº 59/2009 alterou o art. 208 inciso IV, possibilitando o atendimento ao educando de toda a educação básica por Programas Suplementares, que se caracterizam por serem “programas e ações educacionais de adesão voluntária que auxiliam a manutenção e o desenvolvimento da educação em níveis ou modalidades específicas”²³, sob a responsabilidade do Ministério da Educação (MEC) e apoio técnico e financeiro do FNDE. Para a educação infantil, foram destinados os Programa de apoio a novas turmas de Educação Infantil, Programa de apoio a novos estabelecimentos de educação infantil e o Programa de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil.

O primeiro deles, efetivado com a lei nº 12.722/2012 e a resolução nº 16/2013, criado em 2012, surgiu para auxiliar os municípios na ampliação da oferta de novas vagas para a educação infantil. O programa do governo federal voltado ao atendimento das crianças matriculadas em novas turmas de educação infantil ainda não contabilizadas pelo FUNDEB em estabelecimentos educacionais públicos ou instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, oferece apoio financeiro para essa nova turma do início do período letivo até o recebimento dos recursos para seu financiamento pelo FUNDEB, que financia somente as matrículas contabilizadas pelo Censo Escola do ano anterior, dessa forma, a lacuna nos recursos, do cadastro aos recursos, pode variar de seis a 18 meses.²⁴

No Programa de Apoio a Novos Estabelecimentos de Educação Infantil, os recursos financeiros são destinados ao custo de manutenção em estabelecimentos públicos de educação infantil construídos com recursos do governo federal e inaugurados recentemente, caso as matrículas nas turmas desses estabelecimentos não tenham sido computadas para os recursos do FUNDEB, regulamentado pela Resolução FNDE nº 15, de 16 de maio de 2013. O Programa de apoio financeiro

²³ Informações disponíveis em: <<https://www.fnde.gov.br/programas/programas-suplementares/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-programas-suplementares>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

²⁴ Informações disponíveis em: <<https://www.fnde.gov.br/programas/programas-suplementares/ps-educacao-infantil/apoio-a-novas-turmas-infantil>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

suplementa a manutenção e o desenvolvimento da educação infantil²⁵, implementado pela Resolução FNDE nº 17, de 16 de maio de 2013. As transferências financeiras desse programa têm por objetivos apoiar e melhorar o atendimento às crianças com até 48 meses de idade, cujas famílias são contempladas pelo Programa Bolsa Família. Em 2014, foi publicada a resolução nº 01, de 28 de novembro de 2014, que define, com detalhes, as despesas que podem ser realizadas com os recursos repassados (FNDE, 2017).

Com a intenção de melhorar o rendimento dos sistemas de ensino, os objetivos das reformas educacionais procuram a qualidade e a modernização da gestão pública, sem perder a centralidade, ou seja, buscam-se a descentralização e a autonomia para os Estados, os municípios e também para a escola. Entretanto, nesse processo, a centralidade permanece nas mãos da União, que estabelece as diretrizes para regulamentação e funcionamento do sistema educacional (CABRAL NETO; ALMEIDA, 2000).

Como exemplo de centralização pelo Ministério da Educação a ser seguido pelos entes federados – Estados e municípios –, podemos mencionar a Base Nacional Comum Curricular – BNCC –, um documento normativo que caracteriza as aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da educação básica. A BNCC deve nortear os currículos e a proposta pedagógica de todos os sistemas e redes de ensino, sendo públicas ou privadas, da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio em todo o Brasil²⁶.

Procurando atender às metas do Plano Nacional de Educação, o governo federal, junto ao Distrito Federal, Estados e municípios, trabalha no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC –, destinado a professores que atuam na educação infantil e professores alfabetizadores, que participam de um processo de formação com características específicas a cada área de atuação, para a conclusão

²⁵ A partir do exercício de 2014, esse programa passou a ser conhecido como Brasil Carinhoso. A forma de concessão dos recursos de apoio também foi alterada, passando-se a computar o número de matrículas cadastradas no Censo Escolar e não mais aquele informado pelos entes no Simec. Em 2014, essa ação foi regulamentada pela resolução FNDE nº 19, de 30 de setembro de 2014, e, a partir de 2015, pela resolução FNDE nº 19, de 29 de dezembro de 2015 (FNDE, 2017).

²⁶ Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

de um mesmo objetivo, alfabetizar todas as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental no máximo, como obrigatoriedade da Meta 5 do Plano²⁷.

Podemos observar que as transformações da legislação para o contexto da municipalização/descentralização do ensino possibilitaram o atendimento à infância nas últimas décadas. O processo, embora com a intenção de descentralizar as atividades da escola, as decisões, as metas e o controle destas, continuam de forma centralizada. Essas mudanças ocorridas são determinadas, como demonstra Oliveira et al. (1999, p. 32), entre outras razões,

[...] pelo neoliberalismo, pela globalização, pela recessão econômica, por influência das agências externas de financiamento, pelas mudanças no processo produtivo, pela correlação de forças no processo legislativo e pela aquiescência e/ou iniciativa do executivo levaram a uma proposta de Reforma do Estado e, em consequência, à normatização na área educacional.

Nesse contexto de mudanças, a legislação (Constituição Federal 1988 e LDB 9.394/96) foi desenvolvida e promulgada, trazendo modificações para o setor educacional brasileiro em seus diversos aspectos, da oferta à gestão, o que interferiu e levou ao processo de municipalização e descentralização do ensino, com o intuito de considerar a educação básica e, em específico neste trabalho, sua primeira etapa. A fim de atender ao maior número de crianças, pensando não só no seu desenvolvimento, mas também no desenvolvimento de uma sociedade, há as políticas públicas, com o apoio dos organismos e organizações internacionais, que possibilitam o atendimento das crianças nos primeiros anos de vida e também o atendimento à família não só como um direito da criança, mas como um auxílio no alívio à pobreza.

3.1 O PAPEL DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS NA POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

No decorrer do contexto histórico, observamos que, com o fenômeno da globalização, os organismos e as organizações internacionais, como Banco Mundial (BM) e outros, se fazem presentes em diversos países – principalmente nos

²⁷ Informações disponíveis em: <<http://www.se.df.gov.br/pnaic-pacto-nacional-pela-alfabetizacao-na-idade-certa/>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

considerados em desenvolvimento. É possível observar a ação desses organismos e organizações internacionais por toda a América Latina, inclusive no Brasil, com documentos e orientações gerais e específicas. Para tanto, o objetivo desta subseção é apresentar como surgiram o Banco Mundial (BM), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e analisar suas contribuições nas políticas públicas para a primeira infância no Brasil, por meio de orientações educacionais a partir da década de 1990.

Nesse percurso, consideramos a história da criança e da sociedade na qual aquela está inserida, num contexto da mundialização do capital, a fim de compreendermos o processo para o atendimento da primeira infância. Nossas análises seguem para as políticas propostas nos documentos dos organismos e organizações internacionais para esse atendimento, partindo do pressuposto de que a educação infantil passou por mudanças promissoras a partir dos anos 1990, como discorremos anteriormente, e é, também, entendida por esses organismos e organizações internacionais – nos documentos Educação para Todos de Jomtien (1990), de Nova Delhi (1993), de Dakar (2000) – como a atenção, o cuidado e o desenvolvimento às crianças pequenas, com primordial importância da família e da comunidade, colocando como necessário e consenso que a educação infantil atenda, principalmente, aos grupos em situações de pobreza (LOPES, 2009).

O nosso objetivo é demonstrar as recomendações políticas desses organismos e organizações no Brasil, que se consolidam pelos acordos multilaterais, e, para isso, foram selecionados documentos dos anos 1990, que marcaram o atendimento à primeira infância, e documentos dos anos 2000 a fim de compreendermos o atual contexto desta etapa da educação. O período da seleção de documentos ocorre pelas mudanças no campo das políticas educacionais, inclusive na educação infantil, nos anos 1990, com a nova configuração do Estado nacional. Foram selecionados os documentos que demonstram a visão de atendimento da criança pequena e que auxiliam no contexto histórico das políticas de atendimento, que delimitam o papel da educação para a criança e para a sociedade, bem como as estratégias e orientações para o país.

O destaque desses organismos e organizações internacionais se deve ao trabalho voltado à educação e aos cuidados com a primeira infância, o que nos leva à presença deles na formulação de políticas educacionais no país na década de

1990, por meio da publicação de documentos nos quais são priorizados a educação e o cuidado com a primeira infância, que dependem da concordância dos Estados Nacionais (MOREIRA; LARA, 2012). Cabe discorrer sobre o funcionamento dos organismos e organizações internacionais, neste momento selecionados o Banco Mundial, a UNESCO e o UNICEF, e sobre a influência de cada um deles no Brasil a partir dos documentos

- 1) UNESCO. Declaração de Jomtien (1990);
- 2) UNESCO. Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos (1993);
- 3) UNESCO. Educação para Todos: o compromisso de Dakar (2001);
- 4) UNESCO. Declaração de Incheon (2015);
- 5) UNESCO. Os serviços para a criança de 0 a 6 anos no Brasil: algumas considerações sobre o atendimento em creches e pré-escolas e sobre a articulação de políticas (2004);
- 6) BANCO MUNDIAL. Prioridades y Estratégias para Lá Educación: estudio sectorial del Banco Mundial (1995);
- 7) BANCO MUNDIAL. Relatório nº 20.475 Combate à Pobreza no Brasil: Relatório sobre Pobreza (2001);
- 8) BANCO MUNDIAL. Relatório Brasil Desenvolvimento da Primeira Infância: Foco sobre o Impacto das Pré-escolas (2001b);
- 9) BANCO MUNDIAL. Atingindo uma educação de nível mundial no Brasil: Próximos Passos (2009);
- 10) UNICEF. Situação da Infância Brasileira (2001);
- 11) UNICEF. Kit Família Brasileira Fortalecida (2004);
- 12) UNICEF. O município e a criança de até seis anos: direitos cumpridos, respeitados e protegidos (2005);
- 13) UNICEF. Situação da Infância Brasileira (2006);
- 14) UNICEF. Situação Mundial da Infância: crianças em um mundo urbano (2012).

Todos esses organismos e organizações internacionais, apesar do trabalho singular, fazem parte do organograma de funcionamento²⁸ da Organização das Nações Unidas²⁹, formada pela união de países após a Segunda Guerra Mundial para trabalhar pela paz e pelo desenvolvimento ao redor do mundo. Notamos que a participação das organizações vinculadas à ONU nas políticas educacionais está em

²⁸ Anexo A.

²⁹ Criada em 24 de outubro de 1945. Tem como principal função a defesa da paz e atualmente conta com 193 países-membros e agências especializadas de áreas diversas como: Organização Mundial da Saúde – OMS –, Organização Internacional do Trabalho – OIT –, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO –, Banco Mundial e Fundo Monetário Nacional – FMI. Além das agências, a ONU conta também com outros programas, comissões e fundos como o Fundo das Nações Unidas – UNICEF – e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conheca/>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

constante crescimento no decorrer dos anos 1990, já que aquelas detêm a autoridade de amparar modelos de políticas, o poder do financiamento e meios para influenciar os Estados nacionais (LOPES, 2009). Entretanto, Rosemberg (2002), em seus estudos, aponta que esses organismos e organizações internacionais não têm o poder de influenciar diretamente as políticas nacionais, cada país tem a capacidade e é livre para avaliar e determinar suas escolhas sobre as orientações e políticas defendidas por eles.

O trabalho da ONU e de suas agências especializadas ocorre de forma diferenciada, de acordo com suas áreas específicas, porém, usualmente, atuam juntamente com os governos federal, estadual ou municipal, com o setor privado, as instituições de ensino, as Organizações Não Governamentais – ONGs – e a sociedade civil no desenvolvimento de projetos, com o objetivo de buscar, conjuntamente, soluções para superar os desafios e as dificuldades presentes na criação e implementação de uma agenda comum favorável ao desenvolvimento humano (ONU-BRASIL, 2019).

No setor educacional, os documentos e as orientações são desenvolvidos normalmente em conferências internacionais, que serão apresentadas posteriormente, um importante espaço para articulação e discussões políticas, de construção de consenso e propostas para a educação. Nesses fóruns, os países membros podem, ainda, aceitar e aprovar as recomendações, propostas e sugestões que envolvam as políticas educacionais. Voltadas à educação infantil, nosso objeto de estudo, as perspectivas são inseridas também nesses documentos, sendo destacados o cuidado com as crianças pequenas, em especial com as que estão em desvantagem, em situação de maior vulnerabilidade, e, ainda, o papel da família e da comunidade na participação para promover o desenvolvimento apropriado a essa faixa etária (LOPES, 2009).

Sobre a política para a educação infantil, a autora acima acrescenta:

[...] deve ser elaborada e implementada na intervenção do poder público, a partir dos interesses e necessidades dos diferentes segmentos, significa dizer que tal política deve ser resultado de escolhas feitas pelos Estados nacionais a partir da participação dos diferentes segmentos como Congresso, Partidos, Sindicatos, Especialistas, entre outros. A Educação Infantil não deve ser determinada a partir de interferências de ordem internacional ou, especificamente, interferências enquanto cumprimento de agendas ou acordos multilaterais (LOPES, 2009, p. 29).

A Organização da ONU voltada à educação, ciência e cultura, especificamente, é a UNESCO³⁰, que, criada em 16 de novembro de 1945, conta com a participação de 193 países e tem o objetivo de garantir a paz por meio da cooperação intelectual entre as nações, acompanhando o desenvolvimento mundial e auxiliando os Estados-Membros na busca de soluções para os problemas que desafiam a sociedade, entre eles, a educação. A UNESCO, além dessa área, atua também nas ciências naturais, ciências humanas e sociais, cultura e comunicação e informação. Na área da educação, essa organização auxilia os países membros a atingir as metas de Educação para Todos, possibilitando o acesso e a qualidade da educação em todos os níveis e modalidades de ensino, sendo a educação infantil o primeiro³¹.

No Brasil, as ligações com a UNESCO foram estabelecidas em 1964, entretanto seu escritório, inaugurado em Brasília, no ano de 1972, apresenta como principais objetivos a defesa de uma educação de qualidade para todos e a promoção do desenvolvimento humano e social. O trabalho da organização no país, para a área da educação, consiste no desenvolvimento de projetos de cooperação técnica, em parceria com os governos (União, Estados e municípios), a sociedade civil e a iniciativa privada, e, também, na formulação de políticas públicas de acordo com as metas elaboradas entre os Estados Membros.

Algumas das principais publicações dessa organização são os documentos voltados à Educação para Todos, selecionados para a elaboração desta pesquisa. Além da UNESCO e Estados-Membros, participam e auxiliam na conferência a própria ONU, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Banco Mundial (BM), entre outros. As principais conferências foram realizadas em Jomtien (1990), Nova Delhi (1993), Dakar (2000) e Incheon (2015) e deram nome aos documentos.

A Declaração de Jomtien (1990) reforça a educação como direito de todo cidadão, sendo importante para o progresso pessoal e social. Seus objetivos buscam satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, apresentadas no segundo artigo do documento, e a universalização da educação. Os países se

³⁰ Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

³¹ As informações estão disponíveis em: <<http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/unesco/>>. Acesso em: 22 jul. 2018.

comprometeram a assegurar uma educação de qualidade em todos os níveis de ensino.

No decorrer do documento, a educação infantil ou o atendimento às crianças pequenas aparecem de forma reduzida, o que manifesta a limitada preocupação com essa etapa. No art. 5 da declaração reconhece-se que “A aprendizagem começa com o nascimento”, o que, de forma intimista, traz a necessidade de se pensar na organização da educação da educação infantil. Entretanto, o texto segue dizendo que “[...] isto implica cuidados básicos e educação inicial na infância, proporcionados seja por meio de estratégias que envolvam as famílias e comunidades ou programas institucionais, como for mais apropriado” (UNESCO, 1990, p. 8). Podemos analisar que a educação e o cuidado trabalham em conjunto, com estratégias entre as famílias, comunidades e programas, sem mencionar a construção de políticas públicas com responsabilidades governamentais.

Sobre as crianças pequenas, a meta é que ocorra a “Expansão dos cuidados básicos e atividades de desenvolvimento infantil, incluídas aí as intervenções da família e da comunidade, direcionadas especialmente às crianças pobres, desassistidas e portadoras de deficiências” (UNESCO, 1990, p. 16).

Em Nova Delhi (1993) os compromissos assumidos em Jomtien são reafirmados pelos países. Sobre a educação das crianças pequenas, podem ser mencionados dois pontos. No primeiro deles, são reconhecidos os programas educacionais bem-sucedidos, entretanto demonstra-se a necessidade de ações complementares, apropriadas ao desenvolvimento da criança pequena. O segundo garante vaga a toda criança em uma escola ou “programa educacional adequado às suas capacidades”, sem que esse direito lhe seja negado por qualquer motivo, respeitando-se o compromisso assumido na Convenção sobre os Direitos da Criança³² (UNESCO, 1993)

No documento de Dakar (2000), uma nova declaração é assinada pelos países presentes. A educação é considerada um direito humano, sendo fundamental para o desenvolvimento sustentável. Para tanto, esse documento tem como objetivos assegurar o cuidado e a educação à primeira infância, especialmente às

³² Tem como meta a necessidade de garantir a proteção e os cuidados à criança, levando em consideração que existem crianças vivendo em condições adversas e necessitando de proteção ao redor do mundo. Seu objetivo é incentivar os países membros a implantarem o desenvolvimento pleno e harmonioso daquelas (ALBERNAZ JÚNIOR; FERREIRA, 2019).

crianças em situação de vulnerabilidade social; garantir que as crianças mais vulneráveis – principalmente as meninas – tenham acesso à educação primária; promover a consolidação de políticas que assegurem a educação para todos; envolver a sociedade civil na consolidação e efetivação de estratégias que ratifiquem o desenvolvimento educacional; promover estratégias que garantam a equidade de gênero na educação; consolidar ambientes educacionais seguros; e incentivar a autoestima do professor. Apesar de mencionar a educação à primeira infância, o documento demonstra que esta etapa da educação não é prioridade para as políticas públicas, não sendo possível observar nenhuma mudança significativa, em relação ao anterior, para a educação infantil, entretanto o Brasil destaca-se no desenvolvimento de ações para essa área (UNESCO, 2000).

No ano de 2015, em Incheon, na Coreia do Sul, ocorreu novamente a Conferência Mundial de Educação para Todos, com a participação de mais de 130 países. A Declaração de Incheon foi aprovada a fim de assegurar os rumos educacionais entre 2015 e 2030, reafirmando o compromisso que teve início em Jomtien (1990) e renovado em Dakar (2000). Apesar dos avanços, a preocupação ainda é grande, pois se está longe de alcançar a Educação para Todos (UNESCO, 2015).

A educação é considerada, pelo documento, essencial para se promover a paz, a tolerância, a realização humana e o desenvolvimento sustentável e, além disso, o principal ponto para se atingir o pleno emprego e a erradicação da pobreza. Nesse momento o objetivo é voltado a uma educação inclusiva, igualitária e de qualidade, para uma educação ao longo da vida. Para tanto, a declaração conta com sete metas, entre elas, para a primeira infância, destaca-se o “Desenvolvimento da primeira infância, cuidados e educação pré-escolar levando a preparação e interfaces nas escolas”. A Meta 4 desse documento está relacionada à educação de qualidade, e a educação da primeira infância é também mencionada: “Até 2030, garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que estejam prontos para o ensino primário”, dessa forma, observamos uma educação preparatória (UNESCO, 2015).

Nos documentos voltados à “Educação para Todos”, originados da Conferências Internacionais de Jomtien (1990), de Nova Delhi (1993), de Dakar (2000) e de Incheon (2015), a educação é considerada, de modo geral, uma forma

de erradicar a pobreza. A educação infantil, nosso objeto de estudo, aparece nos documentos de forma intimista, com foco nos cuidados e na educação, incluindo saúde, nutrição e desenvolvimento. Sobre os compromissos assumidos, vale lembrar:

Tabela 1: Declarações e metas para o atendimento de crianças de zero a seis anos

DECLARAÇÃO	METAS PARA O ATENDIMENTO DAS CRIANÇAS DE 0 A 6 ANOS
Jomtien (1990)	Expansão dos cuidados básicos e atividades de desenvolvimento infantil, incluídas aí as intervenções da família e da comunidade, direcionadas especialmente às crianças pobres, desassistidas e portadoras de deficiências
Nova Delhi (1993)	garantir a toda criança uma vaga em uma escola ou em um programa educacional adequado às suas capacidades; os programas educacionais bem-sucedidos exigem ações complementares e convergentes, no contexto do papel da família e da comunidade, nas áreas de nutrição adequada, cuidados efetivos da saúde e cuidado e desenvolvimento apropriado para crianças pequena
Dakar (2000)	assegurar o cuidado e a educação à primeira infância, especialmente às crianças em situação de vulnerabilidade social
Incheon (2015)	Desenvolvimento da primeira infância, cuidados e educação pré-escolar levando a preparação e interfaces nas escolas

Fonte: UNESCO (1990; 1993; 2000; 2015).

É possível observar que a educação da criança pequena é estimulada nos documentos a envolver a participação da família, da comunidade ou de instituições, não sendo explícito o papel do Estado para com aquela. A educação para, esta fase, é voltada à criança em situação de vulnerabilidade, entretanto a importância da educação para o desenvolvimento futuro não deixa de ser demonstrada nos documentos.

Além da análise dos documentos das Conferências “Educação para Todos” vale ressaltar, ainda, os escritos da UNESCO, a publicação “Os serviços para a criança de 0 a 6 anos no Brasil: algumas considerações sobre o atendimento em creches e pré-escolas e sobre a articulação de políticas”³³, de 2004, voltada especificamente para a educação infantil. O documento trata dos principais serviços e programas destinados à criança pequena, os serviços em destaque não se limitam apenas à educação (creches e pré-escolas), mas também são destacados os de responsabilidade do Ministério da Saúde e da Previdência/Assistência Social para

³³ Sobre a pesquisa do documento, ver também os estudos de Morgado (2011).

com a criança de zero a seis anos. Sobre os programas destinados à faixa etária no país, aqueles demarcam a fragmentação e a inexistência de um projeto nacional voltado exclusivamente ao atendimento integral da criança.

Diante do exposto, destacamos que “[...] a fragmentação mais evidente ocorre entre as áreas de educação e assistência social, que ainda não tem clareza de suas atribuições específicas e como integrá-las” (UNESCO, 2004, p. 33) A defasagem é apontada também nos recursos financeiros:

[...] Em primeiro lugar, porque os recursos aplicados pelo setor Educação estão vinculados ao nível municipal, não existindo levantamento nacional sobre os mesmos. Em segundo lugar, porque, apesar de a responsabilidade legal ser da Educação, no nível federal, a maior alocação de recursos para o atendimento em creches e pré-escolas está no Ministério da Assistência Social. Em terceiro lugar, porque não há informações sobre o financiamento dos serviços informais (UNESCO, 2004, p. 28).

Sobre os serviços informais, prestados às crianças de zero a seis anos, a publicação destaca o trabalho da Pastoral da Criança³⁴, um organismo de ação social da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB – que tem por objetivo o desenvolvimento integral das crianças, promovendo, em função delas, também suas famílias e comunidades, sem distinção de raça, cor, profissão, nacionalidade, sexo, credo religioso ou político.

Com a publicação da UNESCO analisando os serviços para o atendimento das crianças de zero a seis anos no Brasil, constatamos que nossa realidade é a apresentada nos documentos da “Educação para Todos” e compartilhamos do maior desafio, pois, apesar dos avanços na compreensão e atendimento da criança pequena, a fragmentação e as defasagens são explícitas no decorrer do documento.

Seguindo as análises, observamos que o Banco Mundial é o principal organismo internacional de financiamento e atua em diversas áreas, oferecendo amparo financeiro em projetos sociais e econômicos dos países em desenvolvimento, entre eles, o Brasil. Anteriormente, foram expostas algumas situações sobre a atuação do banco na educação nacional visando ao contexto da

³⁴ Fundada em 1983, na cidade de Florestópolis, Paraná, pela médica sanitária e pediatra, Dra. Zilda Arns Neumann, e pelo então Arcebispo de Londrina, hoje cardeal emérito, Dom Geraldo Majella Agnelo. A Pastoral da Criança hoje se faz presente em todos os estados brasileiros e em outros 10 países da África, Ásia, América Latina e Caribe. Informações disponíveis em: <<https://www.pastoraldacrianca.org.br/quemsomos>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

mundialização do capital. Discorreremos, especificamente, sobre suas orientações políticas por meio dos documentos e programas destinados à educação infantil. O Banco Mundial³⁵ é uma organização internacional que surgiu da Conferência de Bretton Woods em 1944. Primeiramente, sua finalidade era auxiliar os países destruídos pela Segunda Guerra Mundial, contemplando suas necessidades de financiamento. Sua estrutura tornou-se mais complexa e deu origem a outras cinco instituições, conforme demonstra o quadro abaixo, que formam o Grupo Banco Mundial.³⁶

Tabela 2: Grupo Banco Mundial

-
- *Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD)*: foi fundado em 1944, sua meta é auxiliar os países a reduzir a pobreza, provendo empréstimos e crédito para programas de desenvolvimento e dando apoio ao crescimento sustentável;
 - *Associação Internacional de Desenvolvimento (AID)*: foi fundada em 1960, tem como finalidade reduzir a miséria, provendo empréstimos e apoio financeiro para programas que promovem crescimento econômico, reduzem desigualdades, e melhoram condições de vida. Realiza empréstimos em termos concessionais, com taxas de juros muito reduzidas, ou até mesmo não cobra juros, com reembolsos e carência estendidos. Também oferece subsídios para países afetados por fragilidade, conflitos e violência, por desastres naturais ou em risco de sobreendividamento;
 - *Corporação Financeira Internacional (CFI)*: surgiu em 1956, está focada exclusivamente no setor privado de países em desenvolvimento, e tem por finalidade promover o desenvolvimento econômico mediante incentivo ao empreendimento privado produtivo nos países membros, particularmente nas áreas menos desenvolvidas, suplementando desta forma as atividades do BIRD;
 - *Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (AMGI)*: criada em 1988, objetiva encorajar o fluxo de investimentos produtivos entre os países-membros, diante de clima de investimento preocupante e risco político que possam inibir investimento estrangeiro direto. Seus serviços-chave, como forma a atrair investidores e seguradoras privadas para atuarem em países em desenvolvimento são: seguro contra risco político para investimento estrangeiro, assistência técnica e serviços de mediação de disputas;
 - *Centro Internacional para Conciliação de Divergências nos Investimentos (CICDI)*: criado em 1966, com o objetivo de alavancar o investimento estrangeiro nos países em desenvolvimento.
-

Fonte: Brasil (2019).

³⁵ A estrutura organizacional do Banco Mundial assemelha-se à do FMI, com uma Assembleia de Governadores, onde o poder de voto é distribuído de acordo com a participação de cada país como garante do capital do Banco em caso de inadimplência, (algo que nunca ocorreu), e um Conselho de 25 Diretores, eleito a cada dois anos pelos 188 diretores. Informações disponíveis em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/120-banco-mundial>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

³⁶ Idem.

O BM influencia na negociação de programas e projetos educacionais orientados e financiados, entretanto nada é imposto aos países, são necessários o consentimento e a anuência destes. Para os países em desenvolvimento, como o Brasil, as políticas educacionais e as organizações internacionais atuam em três temas: 1) as agências internacionais como instituições sociais; 2) o campo de estudo sobre o desenvolvimento econômico e social; e 3) o campo dos conhecimentos setoriais, como a educação, a saúde, a ecologia, a população, o trabalho e a segurança (MOREIRA; LARA, 2012).

Os anos 1990 foram marcados pela influência que o BM desempenhava junto às políticas educacionais, dentre elas, as políticas para a primeira infância dos países em desenvolvimento. A qualidade da educação tinha como principal indicador o setor econômico. Assim, as estratégias se voltavam ao combate à pobreza e à educação primordial para o desenvolvimento (LOPES, 2009). Com essa nova visão, o BM enfatizava a necessidade de se realizar uma reforma educacional, pois “[...] A educação tem um papel decisivo no crescimento econômico e na redução da pobreza [...]”³⁷ (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 1).

Para o Banco Mundial (2001a, p. 11), “Se houver um grande empenho no sentido de melhorar a educação, haverá também uma redução significativa da pobreza [...] especialmente se for possível melhorar a focalização dos recursos”, o que enfatiza a preocupação desse organismo com a educação, vista como uma forma de alívio à pobreza e redução da desigualdade social, que fazem parte de seus objetivos.

No ano de 2005, foi publicado o documento “*Prioridades y Estratégias para La Educación*”, específico para a educação. Nele, são expostas as prioridades para a educação: atender à crescente demanda por parte das economias de trabalhadores capazes de adquirir novos conhecimentos sem dificuldades e contribuir para a constante expansão do saber. Para tanto, faz-se necessário ampliar o acesso à educação, estabelecer a equidade, melhorar a qualidade e trabalhar para reduzir o tempo entre as reformas que envolvam as estruturas econômicas e as reformas nos sistemas educacionais dos países (BANCO MUNDIAL, 1995). Ainda nesse documento é possível ressaltar que o BM demonstra as prioridades da educação básica com foco no desenvolvimento econômico:

³⁷ “[...] *La educación tiene un papel decisivo en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza [...]*” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 1).

[...] A educação, especialmente a primária e a secundária do primeiro ciclo (educação básica), ajuda a reduzir a pobreza aumentando a produtividade do trabalho dos pobres, reduzindo a fecundidade e melhorando a saúde e dotando as pessoas de atitudes necessárias para participar plenamente na economia e na sociedade (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 11).

No Brasil, sobre a educação para alívio da pobreza, podemos mencionar o relatório nº 20.475, Combate à pobreza no Brasil: Relatório sobre Pobreza, com ênfase nas Políticas Voltadas para a Redução da Pobreza Urbana – Volume I de 2001, que traz a atenção voltada aos investimentos na primeira infância – “Novos investimentos e reformas educacionais que se concentram na primeira infância e na educação primária em áreas e comunidades pobres” (BANCO MUNDIAL, 2001a, p. 18).

Os investimentos na educação da primeira infância ocorrem na intenção de gerar não somente a renda no futuro, como também a inserção do indivíduo no mercado de trabalho, e a educação nesta fase beneficia tanto a sociedade quanto o indivíduo, que se tornará um adulto produtivo.

O relatório Brasil Desenvolvimento da Primeira Infância: Foco sobre o Impacto das Pré-Escolas (2001b) mostra o que podemos esperar dos investimentos na educação pré-escolar, o que é fundamental, de acordo com os organismos e organizações internacionais, como foi possível observar para o desenvolvimento da infância³⁸ no Brasil. Esse relatório evidencia que os investimentos voltados à educação infantil têm forte influência sobre a escolaridade final adquirida:

[...] Dois anos de pré-escola poderiam ajudar a aumentar o nível médio de escolaridade no Brasil dos atuais 6 anos para aproximadamente 7 anos. Outro impacto notável é o efeito indireto sobre a capacidade futura de gerar renda, para a qual estima-se um aumento de 11%, baseado em uma frequência de 2 anos de pré-escola (BANCO MUNDIAL, 2001b, p. 9).

No decorrer do documento, o principal impacto da pré-escola parece ser o de preparar melhor a criança para a sua vida escolar. E, assim, a elaboração de

³⁸ No documento, o “[...] termo ‘desenvolvimento da primeira infância’ inclui serviços devotados ao crescimento físico e intelectual de crianças em seus primeiros anos de vida (de 0 a 6 anos). Estes serviços incluem creches, pré-escolas, visitas domiciliares por profissionais treinados, serviços de saúde e nutrição e educação dos pais. Intervenções importantes no início da vida são vistas como pequenos investimentos que geram altos retornos no bem estar físico, mental e econômico durante a vida da criança e do adulto. As pesquisas também demonstram que as intervenções precoces são especialmente benéficas para crianças carentes” (BANCO MUNDIAL, 2001a, p. 8).

políticas educacionais para a educação infantil torna-se um ganho nos anos de escolarização e uma ação preventiva ao fracasso escolar e pessoal.

Em 2009, o BM publicou o documento “Atingindo uma educação de nível mundial no Brasil: Próximos Passos”, que realizou “ [...] avaliação comparativa do desempenho atual da educação e identificando as questões chaves no Brasil, o estudo foi concebido como um recurso que poderá ser utilizado pela nova administração federal para definir prioridades para a educação nos próximos 4 anos” (BANCO MUNDIAL, 2009, p. 1).

Nessa análise, o documento apresentava os avanços no país a fim de garantir a educação da primeira infância nos últimos 15 anos, com um aumento de 8 para 18% as matrículas para crianças de zero a três anos nas creches, além de 49 a 80% na pré-escola. A prioridade para essa faixa etária é melhorar a oferta de serviços para crianças de baixa renda e mais vulneráveis e a qualidade. Recomendam-se um currículo adaptado a cada nível educacional, o treinamento e supervisão intensos de cuidadores e educadores e o monitoramento e a avaliação dos programas destinados à educação infantil, cabendo ao Ministério da Educação fornecer materiais de orientação e supervisão, em cada uma dessas áreas, para os municípios (BANCO MUNDIAL, 2001b).

Assim como nos demais documentos, analisamos o acesso à educação como contribuição para reduzir a pobreza e a desigualdade social, entretanto, neste, podemos ainda verificar que as disparidades na aprendizagem escolar persistem, não só internamente, como também em comparação a outros países de renda média na América Latina.

No Brasil, o BM apoia projetos com o intuito de impulsionar o crescimento econômico e o desenvolvimento social, com a redução da pobreza e da desigualdade³⁹. Um dos programas que tem esse apoio é o Bolsa Família⁴⁰, criado no governo Lula para unificar programas sociais já existentes como o Cartão Alimentação, Auxílio Gás e Bolsa Escola. Pensado para ser a solução das pessoas

³⁹ Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/agencia/bancomundial/>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

⁴⁰ O Programa Bolsa Família é um programa do governo federal, de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. Possui três eixos principais: a transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 22 jul. 2018.

que vivem em condições precárias e cuja renda não lhes permite alcançar as necessidades básicas como saúde, educação e alimentação, por exemplo, como previsto na Constituição Federal.⁴¹

Diante do exposto, podemos dizer que o BM atua com orientações para a educação, sendo o alívio à pobreza o centro de suas estratégias. A esse campo é atribuído diminuir a pobreza e o desenvolvimento econômico como principal função. Para a educação infantil, busca-se o atendimento da população menos favorecida ou em situação de vulnerabilidade social, com o pensar no desenvolvimento, no cuidar e no educar, focalizando o futuro do cidadão.

Outro organismo que tem forte influência nas políticas do Brasil é o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), criado em dezembro de 1946, cuja sede está localizada em Nova Iorque e se espalha por todo o mundo. Sua principal meta é assegurar que cada criança e cada adolescente tenham seus direitos humanos integralmente cumpridos, respeitados e protegidos. No Brasil, está presente desde 1950, em parceria com os governos municipais, estaduais e federais, já lutou contra a poliomielite, pelo direito da mulher de amamentar seus filhos, ajudou o país a criar o primeiro programa de merenda escolar, auxiliou na redução das metas por diarreia, promovendo o uso do soro caseiro, entre outros. No setor educacional, apoiou e liderou significativas transformações, como a aprovação do artigo 227 da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente que mudaram os rumos da legislação para a educação infantil no Brasil.⁴²

Em suas publicações, esse fundo traz orientações e avaliações voltadas à infância brasileira. No documento intitulado “Situação da Infância Brasileira”, é possível visualizar as mudanças ocorridas nas orientações e nos estudos sobre a educação infantil. No ano de 2001, o documento ressalta que esta é fundamental para que as crianças sejam estimuladas integralmente, para que cresçam bem, sendo necessárias oportunidades pedagógicas, para que se sintam seguras, protegidas e estimuladas a fazer novas descobertas e a se socializar. Entretanto, demonstra que é necessário avançar e efetivar o inciso IV do artigo 54 do Estatuto da Criança e do Adolescente, atualizado com a lei nº 13.306/16: “É dever do Estado assegurar atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de

⁴¹ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 22 jul. 2018.

⁴² As informações estão disponíveis em: <<http://www.unicef.org/brazil/pt/overview.html>>. Acesso em: 22 jul. 2018.

idade”, o que ocorre de forma selecionada, pois são as crianças mais velhas, de famílias da zona urbana e com maior renda, as que geralmente frequentam a educação infantil. Para as famílias mais pobres, esta representa

[...] a mais rica fonte de estímulos sociais e cognitivos da criança, onde ela terá contato com brinquedos e jogos, material para pintar e desenhar, livros. Portanto, é preciso estender o serviço de educação infantil às crianças mais novas (de 0 a 3 anos), de famílias mais pobres e das zonas rurais ou periferias das cidades (UNESCO, 2001, p. 38).

Neste momento, abrimos um parêntese para tratar sobre as políticas de natureza compensatória. Silva (2010, p. 1) as conceitua, de forma ampla, como “[...] todo tipo de ação de governos que tem por objetivo minimizar carências nas condições de vida de estratos sociais específicos, vistos como prejudicados ou discriminados pelo padrão dominante de distribuição da riqueza social”. De acordo com Kramer (1982), desde a década de 1970, a política educacional tem dado destaque à necessidade de oferecer às crianças experiências que as levem a compensar suas deficiências. Nos anos 1980, a pré-escola surge como compensatória, com o intuito de corrigir as supostas defasagens que levam ao fracasso escolar das crianças provenientes de classes sociais dominadas (KRAMER, 1982).

No decorrer do século XX, os países de organização capitalista são caracterizados pela desigualdade nas condições de vida, tanto financeiramente como de acesso às condições mínimas de sobrevivência digna, educação, saúde, moradia, saneamento básico. A partir dessa defasagem e no reconhecimento das desigualdades se articulou a função social do Estado, com o objetivo de compensar as carências da igualdade de oportunidades. Silva (2010, p. 2) retrata que essas políticas “[...] têm incluído programas de assistência e de transferência de renda, além daquelas referidas à educação gratuita, à previdência e à seguridade social”.

Assim, as políticas compensatórias da concepção à sua execução originaram o denominado Estado do Bem-Estar, ligado a garantir a ordem na relação entre trabalhadores e empresários (SILVA, 2010). A educação, portanto, faz parte desse processo, sendo a educação infantil uma forma de propiciar à criança melhores resultados no futuro, como especificam estudos, inclusive dos organismos e

organizações internacionais, como estamos acompanhando no decorrer desta subseção.

De acordo com o UNICEF (2005), a baixa renda e a falta de atendimento básico expõem as crianças mais pobres a epidemias e até à morte, o que poderia ser evitado. Trabalhando em parceria com os governos federal, estaduais e municipais, com outras agências, com a sociedade civil e o setor privado, o UNICEF realiza e apoia políticas públicas que atendam aos direitos de todas as crianças, para tornar promissor o futuro destas. Diante dessa perspectiva, o UNICEF lançou, em 2004, o Kit Família Brasileira Fortalecida, um conjunto de cinco álbuns ilustrados, de linguagem simples, que demonstra ações para a atenção da gestante e para o desenvolvimento integral da criança, do pré-natal aos seis anos⁴³. As informações são voltadas à família, que, junto com o governo e a comunidade, é responsável pelo desenvolvimento integral da criança (UNICEF, 2005).

Dando continuidade a esse trabalho, o UNICEF (2005) publicou “O município e a criança de até seis anos: direitos cumpridos, respeitados e protegidos”, com o intuito de auxiliar as políticas voltadas à infância, para que esta seja digna e feliz e que a criança tenha um futuro promissor, num mundo que respeite seus direitos. Os programas e projetos voltados ao estímulo do desenvolvimento infantil com as famílias em situação de pobreza são importantes pois beneficiam a criança e proporcionam o aumento de oportunidades a esta ao longo da vida.

Voltado à educação, especificamente à creche e à pré-escola, nosso foco de estudo, o documento relata que o número de crianças de até seis anos atendidas é pequeno, em 2002 eram apenas 25,2%. Mesmo não sendo obrigatória como o ensino fundamental, cabe às famílias e ao poder público a responsabilidade para essa fase de desenvolvimento (UNICEF, 2005). Sendo um direito constitucional, o documento apresenta as tarefas dos municípios com a educação infantil:

A participação das administrações municipais, responsáveis diretamente por essa etapa do sistema educacional, é fundamental. Para as prefeituras, no entanto, a ampliação do acesso a creches e

⁴³ “O material é utilizado pelos educadores – sejam eles agentes comunitários de saúde, líderes comunitários, professores de pré-escola ou outros profissionais envolvidos com o atendimento à infância – no trabalho com as famílias. Para ajudar na disseminação dessas informações, o UNICEF treinou multiplicadores em 22 estados brasileiros, que por sua vez estão qualificando líderes estaduais e locais para levar esse ensinamento ao maior número possível de famílias. Neste trabalho, o UNICEF contou com a participação de 28 parceiros e do governo federal” (UNICEF, 2005, p. 7).

pré-escolas não é a única tarefa a cumprir. É preciso adequar as instituições municipais às diretrizes nacionais, investir na qualificação do serviço e aprofundar o relacionamento das creches e pré-escolas com as famílias (UNICEF, 2005, p .91).

Esse documento não é uma análise específica da situação da infância brasileira, entretanto está dividido em duas partes. Relata, na primeira, o que os municípios devem ter, ou seja, o que é necessário para o atendimento da criança pequena em seus diversos aspectos, em toda a sociedade. Na segunda parte, traz o que os atores sociais, entre eles, a família, os empresários, o prefeito e os vereadores, podem fazer para beneficiar as crianças.

Após uma década do reconhecimento de creches e pré-escolas como direito da criança, o documento “Situação da Infância Brasileira” (2006) mostra que os estabelecimentos particulares de educação infantil correspondem a quase metade do total de creches no Brasil, segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Os estudos realizados demonstram a importância do atendimento integral na primeira infância, pois o desenvolvimento cognitivo nessa fase da vida tem impacto decisivo no futuro. Existem evidências, no país, de que as crianças de baixa renda que têm acesso à educação infantil favorecem o aumento da renda familiar (UNICEF, 2006).

Diante desse quadro, o Brasil estabeleceu compromissos para investir em educação infantil, por meio do documento “Um mundo para as crianças, das Nações Unidas” (ONU, 2002) e com a assinatura do documento “Presidente Amigo da Criança e do Adolescente”, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que estabeleceu não só a melhoria como também o crescimento da educação infantil como uma de suas ações (BRASIL, 2003).

Quanto aos investimentos, apesar de serem considerados importantes não só para que o acesso seja ampliado, como também para garantir a qualidade do que é oferecido à criança, para este setor caminham na contramão do desenvolvimento, com a criação do FUNDEF, que deixou de lado a educação infantil e levou os municípios a gastos mais elevados com o ensino fundamental. Foi somente em 2007, com a criação de um novo fundo, o FUNDEB, que a educação infantil conquistou seu espaço ou ao menos foi considerada para redistribuição do fundo. De acordo com Bassi (2011), esses recursos são ainda insuficientes, principalmente para a educação infantil, sendo necessária uma redistribuição de recursos mais

equitativa entre os Estados e municípios, a fim de “[...] atender aos direitos educacionais da população e aos desafios que se colocam para o desenvolvimento econômico e social do Brasil nos próximos anos” (BASSI, 2011, p. 127).

Em 2012, foi divulgado, pela UNICEF, o documento “Situação Mundial da Infância”, que demonstra a importância do acesso à educação, principalmente para as crianças pobres e marginalizadas. É possível observar, portanto, que a meta do UNICEF é ajudar crianças e adolescentes em situações de risco, por meio de recursos de programas financiados e incentivados por ele, que concentrem o desenvolvimento infantil, a mortalidade infantil, as relações entre a família, a infância e a pobreza, a saúde e nutrição, em que a família é apresentada como espaço para a garantia da sobrevivência, proteção e desenvolvimento da criança (MORGADO; LARA, 2011).

Com as orientações dos organismos e organizações internacionais, o país passou por modificações na legislação, na busca de atender aos compromissos firmados nos acordos internacionais para o desenvolvimento da educação. Com a Conferência Mundial de Educação para Todos, nos anos 1990, em Jomtien, as mudanças ocorridas foram a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (PDE) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei nº 9.394/96) (INEP, 2000b).

Para atender aos compromissos do Fórum Mundial de Educação para Todos, de Dakar, em 2000, podemos mencionar a lei nº 10.172/2001, que sanciona o novo Plano Decenal de Educação (2001-2011), a lei nº 11.114/2005⁴⁴, a lei 11.274/2006⁴⁵, a emenda constitucional nº 59 de 2009⁴⁶, a lei nº 12.796/2013⁴⁷ e, por fim, a lei 13.005/2014, que aprovou o Plano Decenal de Educação, de 2014 a 2024. Os compromissos com o Fórum Mundial de Educação para Todos, de Incheon, de 2015, está em vigência até o ano de 2030, entretanto a lei nº 13.415/2017 regulamenta a Reforma do Ensino Médio.

⁴⁴ De 16 de maio de 2005, altera os artigos 6º, 30, 32 e 87, da lei nº 9.394, de 20/12/1996, com fins de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Determina o fim gradual da incidência da desvinculação das receitas da União (DRU) sobre os recursos federais para a educação até a extinção do mecanismo, em 2011.

⁴⁷ Altera a LDB 9.394/96 e determina a matrícula de crianças a partir de quatro anos na educação infantil.

Contudo, é possível definir que os objetivos do Banco Mundial, no desenvolvimento das políticas educacionais, buscam garantir a propriedade e os direitos do mercado internacional, como o interesse em administrar o setor econômico e político, investindo no capital humano⁴⁸, para formar trabalhadores, para estes gerarem renda e atuarem no mercado com a força de trabalho e como consumidores, seguindo a lógica do capital, sendo focalizado, na Educação básica, o alívio à pobreza.

A UNESCO é uma grande influenciadora e centralizadora dos estudos desenvolvidos na área da educação, sempre visando à qualidade na Educação para Todos, em toda a educação básica. Entretanto, na primeira etapa desta, o financiamento caracteriza-se como principal desafio.

Diante do exposto, é possível concluir que, independente dos organismos e organizações internacionais, apesar das diferenças em suas funções e no seu foco específico, a educação está presente com o intuito de diminuir a pobreza, atendendo ao mercado capitalista e às políticas neoliberais, visando ao desenvolvimento da criança por meio da responsabilidade dividida entre família, Estado e sociedade. Os organismos e organizações internacionais, por sua vez, conforme apresentado nos documentos, além da análise das políticas públicas mundiais, trazem também a nacional para o desenvolvimento da primeira infância, com o auxílio de programas e projetos que visam ao desenvolvimento da criança.

3.2 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL: FUNDEB

As políticas para a educação infantil são recentes em nosso país. Como observamos, foi no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 que ocorreu a ampliação do atendimento à primeira infância nas creches e pré-escola, com

⁴⁸ De acordo com os estudos de Kelniar et al. (2013), Marshall, no ano de 1980, fala que as qualidades e habilidades do indivíduo são capital humano e são responsabilidades do Estado e dos pais incentivar e investir na educação. A partir dos anos 1950, a Teoria do Capital Humano é formalizada por Schultz que “coloca o conhecimento como forma de capital e a decisão de investir na capacitação do trabalhador passam a ser uma deliberação individual ou das partes interessadas em melhorar e/ou aumentar a produtividade” (KELNIAR et al., 2013, p. 1). Após esse período, o capital humano torna-se importante para o desenvolvimento econômico, e a educação passa a ser considerada um de seus principais fatores.

mudanças significativas na legislação para a educação em seus diversos campos, entre eles, o financiamento. Seguindo esse processo, o objetivo desta seção é apresentar as mudanças na legislação no que se refere ao financiamento da educação, principalmente a educação infantil, caminhando até a análise dos fundos de financiamento da educação nacional, FUNDEF e FUNDEB.

Para alcançar nosso objetivo, para o estudo do financiamento, é necessário nos atentarmos à oferta da primeira etapa da educação básica. Como evidenciamos na segunda seção, a educação das crianças pequenas esteve voltada ao assistencialismo e ao atendimento realizado por instituições filantrópicas e comunitárias.

Podemos considerar que, no decorrer de sua trajetória, o financiamento da educação se divide em três períodos. O primeiro deles teve início em 1549, quando os jesuítas assumiram, do Estado, a responsabilidade da educação pública, em troca, recebiam privilégios comerciais e terras. Essa organização durou cerca de 200 anos, quando, em 1759, a Companhia de Jesus foi expulsa desta Colônia. A partir desse fato, damos início, em 1934, no final da República Velha, à segunda fase, que se organizou pelas denominadas “aulas régias”, em que a nomeação do professor era realizada pelo rei e em função vitalícia (PINTO; ADRIÃO, 2006). Esse sistema, de acordo com Santos (2015, p. 76),

[...] caracterizou-se por um sistema de educação com baixa funcionalidade, carência de professores e insuficiência de recursos, que se tentou solucionar com a criação do subsídio literário⁴⁹. Além disso, no Império manteve-se o quadro educacional existente e, ainda, criaram-se de mecanismos constitucionais para desobrigar o governo da responsabilidade pela oferta do ensino primário.

A terceira fase é marcada pela política de vinculação constitucional de percentual mínimo das receitas de alguns impostos para a educação e tem seu início com a Constituição de 1934, permanecendo até os dias atuais. Na Constituição de 1934, a vinculação de impostos aparece pela primeira vez, no Art. 156, sendo aplicados pela União e municípios nunca menos de 10% da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas

⁴⁹ Uma taxa de dez réis sobre cada “canada” (2.622 litros) de aguardente e de um rela em cada “arrátel” (0,429 quilogramas) de carne para ser investido em educação (PINTO; ADRIÃO, 2006, p. 24).

educativos, já, aos Estados e municípios, nunca menos de 20%. Esse documento traz, ainda, no Art. 139, a responsabilidade da educação para empresas:

Art 139 – Toda empresa industrial ou agrícola, fora dos centros escolares, e onde trabalharemos mais de cinquenta pessoas, perfazendo estas e os seus filhos, pelo menos, dez analfabetos, será obrigada a lhes proporcionar ensino primário gratuito (BRASIL, 1934, p. 41).

A vinculação de recursos destinados à educação, a partir daquele momento, estava presente nas Constituições brasileiras, nos considerados períodos democráticos, de 1934-1937, 1946-1964, 1983, e na atual Constituição Federal de 1988. Nos períodos de regime autoritários, 1937-1945, 1964-1985, ocorreu a desvinculação dos recursos, o que comprometeu, como vimos anteriormente, a garantia do direito e da gratuidade educacional (DAVIES, 2004).

Na Constituição de 1988, a União, os Estados e os municípios definem e distribuem as competências administrativas entre eles. No art. 211, como caracterizado na seção anterior, demonstram-se as funções de cada ente federado e sua atuação prioritária em um seguimento da educação nacional. Já no art. 212, fica estabelecido o regime de colaboração. A LDB nº 9.394/96 não só confirma os preceitos de colaboração entre União, Estados e Distrito Federal e municípios para oferta, organização e financiamento do ensino, nos art. 9 e art. 11, como também define o que se constitui em despesas com a Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino – MDE –, art. 70, e o que não pode ser considerado MDE, no art. 71:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I – pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II – subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III – formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V – obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI – pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996, p. 46-47).

Essas definições ocorreram com a intenção de organizar os gastos e evitar que serviços que não são considerados educacionais fizessem parte dos gastos com MDE. Segundo Vieira (2009, p. 57), “[...] evitar a drenagem de recursos para um grande contingente de despesas que não ao propriamente destinadas ao ensino [...]”.

Santos (2015) ressalta que as receitas que compõem o financiamento da educação básica, no Brasil, são de impostos próprios de cada ente federado e das transferências de impostos previstos na Constituição. Os recursos da União são arrecadados dos Impostos por Importação (II), Impostos por Exportação (IE), Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR). Dos Estados, Impostos sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte e Comunicação (ICMS), sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCM). Da União, os Estados recebem recursos via transferência do Fundo de Participação dos Estados (FPE), de Produtos Industrializados (IPI-Exportação), do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) e do Imposto de Operações Financeiras (IOF-Ouro) (SANTOS, 2015).

Dos municípios, os impostos arrecadados, que se destinam à educação, são o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Da União, os municípios recebem transferências de pequena parte dos impostos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)⁵⁰, do Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores Municipais (IRRF) e do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF-Ouro) (SANTOS, 2015).

Essas mudanças políticas que ocorreram na década de 1990, em conformidade com a reforma educacional, estavam seguindo as orientações da agenda global para a educação, de acordo com as recomendações da Conferência Mundial de Educação para Todos (UNESCO, 1990), que buscava atender às necessidades básicas de aprendizagem. Nesse período, o investimento era focado no ensino fundamental e os recursos, destinados a essa etapa do ensino, “[...] considerada obrigatória e requerida mediante a universalização da educação e da concentração de esforço no ensino dos conteúdos básicos e na erradicação do analfabetismo” (MOREIRA, 2015, p. 121).

Seguindo os rumos internacionais, é possível visualizar, nas leis, a função redistributiva e supletiva do Estado. Ainda na década de 1990, com a focalização do ensino fundamental, o Brasil organizou seu Plano Decenal de Educação em 1993, construído para atender às recomendações de Jomtien. A própria introdução do documento reproduz que

O Brasil participou, em março de 1990, da Conferência de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial. Desta conferência resultaram posições consensuais, sintetizadas na Declaração Mundial de Educação para Todos, que devem constituir as bases dos planos decenais de educação, especialmente dos países de maior população no mundo, signatários desse documento.

Integrando este grupo, cabe ao Brasil a responsabilidade de assegurar à sua população o direito à educação — compromisso, aliás,

⁵⁰ É uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), da União para os Estados e o Distrito Federal, composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Sua distribuição é realizada aos municípios de acordo com o número de habitantes, onde são fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. Para mais informações ver: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf>.

reafirmado e ampliado em sua Constituição de 1988 — e, dessa forma colaborar para os esforços mundiais na luta pela universalização da educação básica (BRASIL, 1993, p. 11).

Na busca de atender a essas demandas, o FUNDEF foi criado e modificou a forma de financiamento do ensino fundamental, na qual existia subvinculação dos impostos dos Estados e municípios. À União caberia completar os recursos, se o valor mínimo definido nacionalmente não fosse atingido. De acordo com Santos (2015, p. 85),

O FUNDEF foi um fundo de natureza contábil, (na verdade foram 27 fundos, correspondentes aos 26 estados e ao Distrito Federal), pelo qual era realizada uma subvinculação de 15% dos 25% dos recursos já vinculados constitucionalmente para a educação, a fim de serem aplicados de forma prioritária, no ensino fundamental. Constitui-se num mecanismo de (re)distribuição equânime de recursos automaticamente transferidos, para os estados e municípios, por meio de contas únicas, abertas no Banco do Brasil.

O fundo é composto por recursos próprios dos Estados e dos municípios, com a vinculação do Fundo de Participação dos Estados – FPE – e Fundo de Participação dos Municípios – FPM –, do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS – e do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp. A distribuição dos recursos do FUNDEF ocorria de acordo com o número de matrículas do ano anterior, utilizando como base de dados o Censo Escolar, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP/MEC –, contando apenas os alunos do ensino fundamental, ficando fora desse cálculo a educação infantil e o ensino médio.

Com a política centralizada, desenvolvida pelo FUNDEF, ocorreu o aumento no atendimento do ensino fundamental, crianças de sete a 14 anos, o ensino considerado obrigatório até esse momento. De acordo com Moreira (2015, p. 140), esse processo é importante para a universalização do ensino, “[...] mas ao focalizá-lo, o Fundef induziu os gestores educacionais a deixarem de lado outras etapas de ensino, particularmente as redes municipais com relação à Educação Infantil [...]”. Na próxima seção, essa situação será demonstrada por meio de dados.

Esse fundo de natureza contábil teve duração de dez anos, com a subvinculação de 15% a 20% dos recursos já vinculados para a educação, a fim de

atender, com prioridade, ao ensino fundamental, fixando um valor-mínimo nacional por aluno. Ao término do FUNDEF, o principal resultado foi

[...] a redução do compromisso do governo federal com essa etapa de ensino, pois, ano após ano, a contribuição da União ao fundo foi caindo e nunca houve o cumprimento do parágrafo 4º do artigo 60 do ato das disposições constitucionais transitórias – ADCT (na redação dada pela emenda à constituição n. 14/96), que determinava a garantia de um valor mínimo por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino a partir de setembro de 2001. Além disso, esse fundo, ao estimular a municipalização do ensino fundamental provocou um desequilíbrio entre a capacidade tributária de estados e municípios e a distribuição de responsabilidades pela oferta da educação básica, com uma clara sobrecarga sobre os últimos (PINTO, 2009, p. 324).

No entanto, de acordo com Santos (2015), o FUNDEF significou um avanço para a história da educação e do financiamento da educação nacional, pois representou, pela primeira vez, uma política específica para o financiamento da educação. Cabem a esse fundo, ainda, a contribuição para a municipalização do ensino e, no decorrer da década de 1990, a matrícula quase total de todas as crianças no ensino fundamental. Para a educação infantil, os dados são contrários, existe desaceleração no número de crianças atendidas na primeira etapa da educação básica (SANTOS, 2015).

Após dez anos, o FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB e este continua sendo um fundo provisório com duração de 14 anos (2007 a 2020), o que dificulta os planos em longo prazo, porém compreende todas as etapas da educação básica, sendo elas a educação infantil, ensinos fundamental e médio, educação de jovens e adultos (EJA) e educação especial. Os recursos como no FUNDEF são repassados de acordo com o número de alunos matriculados na rede pública de ensino, de acordo com o art. 8 da lei nº 11.424/07.

O FUNDEB tem como objetivo diminuir a desigualdade entre as redes de ensino, equilibrando as que investem mais ou menos em educação. Busca auxiliar os sistemas de ensino na organização, na orientação e no atendimento da educação. Além disso, dá segurança para que os entes aumentem seu número de matrículas.

As principais mudanças entre os o FUNDEF e o FUNDEB estão na composição, com aumento da vinculação e transferência de impostos. Do primeiro

faziam parte o ICMS, FPE, FPM, IPI – Exportação e LC 87/96, e o FUNDEB incorporou ainda o IPVA, o ITCMD e o ITR⁵¹. O percentual também aumentou, de 15% para 20%, e essa proposta somente seria alcançada no terceiro ano de vigência do fundo. Como Militão (2011) explica, a escala de implementação foi gradativa: “a) fontes que já formavam o FUNDEF: 16,66%, no primeiro ano; 18,33%, no segundo; e 20%, a partir do terceiro ano; b) fontes acrescidas pelo FUNDEB: 6,66%, em 2007; 3,33%, em 2008; e 20%, a partir de 2009” (MILITÃO, 2011, p. 127).

A distribuição dos recursos está pautada no custo-aluno qualidade⁵² e existem pesos diferentes para o cálculo de recursos, como definido no art. 10 da lei nº 11.424/2007: “A distribuição proporcional de recursos dos Fundos levará em conta as seguintes diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica” (BRASIL, 2007, p. 6). A distribuição é realizada de acordo com a multiplicação do fator de referência por um fator específico, fixados segundo o art. 36 da lei nº 11.424/2007, que segue a previsão de especificações:

- I – creche: 0,80 (oitenta centésimos);
- II - pré-escola: 0,90 (noventa centésimos);
- III - anos iniciais do ensino fundamental urbano: 1,00 (um inteiro);
- IV - anos iniciais do ensino fundamental no campo: 1,05 (um inteiro e cinco centésimos);
- V - anos finais do ensino fundamental urbano: 1,10 (um inteiro e dez centésimos);
- VI - anos finais do ensino fundamental no campo: 1,15 (um inteiro e quinze centésimos);
- VII - ensino fundamental em tempo integral: 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos);
- VIII - ensino médio urbano: 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);
- IX - ensino médio no campo: 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos);
- X - ensino médio em tempo integral: 1,30 (um inteiro e trinta centésimos);
- XI - ensino médio integrado à educação profissional: 1,30 (um inteiro e trinta centésimos);
- XII - educação especial: 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);

⁵¹ O primeiro, o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotivos, seguido do Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens e Direitos, e, por fim, o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural.

⁵² De acordo com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o CAQi é um mecanismo criado pela própria campanha, que demonstra os valores que o país precisa investir por aluno no ano, em cada etapa e modalidade da educação básica pública, a fim de garantir ao menos um padrão mínimo de qualidade. Já o CAQ vem sendo discutido e calculado pela mesma campanha e representa o padrão de qualidade para se aproximar dos custos dos países mais desenvolvidos na educação (Disponível em: <http://www.custoalunoqualidade.org.br/o-que-e-caqi-e-o-caq#CAQi>).

- XIII - educação indígena e quilombola: 1,20 (um inteiro e vinte centésimos);
- XIV - educação de jovens e adultos com avaliação no processo: 0,70 (setenta centésimos);
- XV - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo: 0,70 (setenta centésimos) (BRASIL, 2007, p. 18).

Apesar dos avanços, o conceito de padrão mínimo de qualidade e o valor anual de referência por aluno ainda são critérios indefinidos, mesmo com a duração do fundo chegando ao fim. O cálculo é fixado pela soma de recursos depositados nos fundos estaduais mais a complementação da União e dividida pela quantidade de matrículas na educação básica de acordo com os índices do último Censo Escolar⁵³ (MOREIRA, 2015).

Para a educação infantil, valorizada a partir da Constituição de 1988 e com a LDB nº 9.394/96, que identifica a importância desta etapa do ensino e determina sua responsabilidade para os municípios, o FUNDEB trouxe aspectos consideráveis, entretanto, mesmo com aumento desde sua implantação, o fator de ponderação, continua insatisfatório, permanecendo de 0,80 (oitenta centésimos) para a creche de atendimento parcial, entre 2007 e 2010, e de 1,10 (um inteiro e dez centésimos) para o tempo integral no mesmo período. Para a pré-escola, a variação ficou entre 0,80 e 1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos), com especificações para o tempo integral de 1,15 (um inteiro e quinze centésimos), em 2008, para 1,25, em 2010, parcial de 0,90 (noventa centésimos) em 2008, e 1,00 (um inteiro) em 2010 (SANTOS, 2015).

Esse contexto delimita a expansão do atendimento à educação infantil, visto que esta etapa da educação, de acordo com estudos de valores, tem custo elevado, com relação aos ensinos fundamental e médio, principalmente nas instituições de atendimento em tempo integral. É necessário, portanto, repensar os fatores de ponderação da creche e pré-escola, para que a educação infantil continue crescendo (PINTO; CARRERA, 2007).

Além de garantir recursos financeiros para a educação infantil, Gaspar (2010) destaca outros pontos positivos do FUNDEB para esta etapa da educação, como a

⁵³ Para mais informações sobre a política de fundos, implementação e avaliação nas diferentes etapas do ensino, ver Moreira (2015); Santos (2015); Militão (2011).

garantia da educação infantil de forma integral e contínua do nascimento aos três anos, quando se incluem as creches. De acordo com a autora,

[...] Por muito tempo se argumentou sobre a importância do financiamento para dar à creche a relevância social, educacional e política como instituição que garanta o direito da criança de até três anos à educação, destituindo-a do *status* de assistência. Se a creche tivesse sido excluída do fundo, grande seria o risco de retrocesso na finalidade pedagógica (GASPAR, 2010, p. 131).

Gaspar (2010, p. 131), evidencia que a presença da educação infantil no fundo reafirma o conceito de educação básica como “[...] formação mínima, necessária e integral do cidadão brasileiro como vigora na LDBEN 9.394/96”. Por fim, a importância para os profissionais do magistério, pois estabelece um piso salarial mínimo para esses profissionais também na educação infantil, assim como para o ensino fundamental e o ensino médio.

Contudo, é possível observar a redefinição dos papéis do Estado, no que se refere à Manutenção e Desenvolvimento de Ensino, é repassada aos Estados, Distrito Federal e municípios a responsabilidade da educação, o que leva não só à municipalização do ensino fundamental como também da educação infantil, como descrevemos acima. A principal diferença entre o FUNDEF e o FUNDEB foi que o segundo ampliou sua área de atuação, incorporando todas as etapas e modalidades de ensino. A primeira etapa da educação básica se desenvolveu com a incorporação ao FUNDEB, o que possibilitou aos municípios maiores investimentos, mesmo que estes não fossem suficientes para atender às necessidades e fornecer a educação infantil gratuita a todas as crianças, um direito estabelecido legalmente.

4 A MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO PARANÁ

Nesta seção, analisamos o processo de municipalização da educação infantil no Estado do Paraná, definindo conceitos e acordos entre os entes federados para entendermos esse processo. Para tanto, será necessário conhecermos a história da educação infantil no Paraná e sua legislação, assim como os caminhos da municipalização do ensino fundamental, também de responsabilidade dos municípios, a fim de compreendermos o processo de descentralização/municipalização. A partir dessas informações e com a análise de dados das matrículas realizadas na educação infantil e ensino fundamental, tanto no Brasil como no Estado do Paraná, procuramos compreender o percurso trilhado para a constituição de uma política pública de financiamento da educação infantil, na busca de atender ao direito à educação de todas as crianças de zero a três anos.

O tema municipalização/descentralização vem sendo debatido em nível nacional desde os anos 1920, de acordo com as características e necessidades de cada período. Apesar dos discursos, esse processo da municipalização do ensino público no Brasil começou a tomar forma nos anos 1970, mais precisamente em 1971, com a lei federal nº 5.692/71, estabeleceu a Reforma do Ensino de 1º e 2º graus, fixando diretrizes e bases, além de outras providências. Esta lei deu base a programas de municipalização desenvolvidos em Estados brasileiros nas décadas de 1970, 1980 e 1990 (IPARDES, 1996).

A Constituição Federal de 1988 trouxe novos rumos para a educação brasileira, com novos princípios administrativos e a reestruturação das responsabilidades dos entes federados. Baseado na municipalização/descentralização, o cenário da educação brasileira é reconfigurado, pertencendo aos municípios a educação infantil e as séries iniciais do ensino fundamental, este sendo prioridade. Essa mudança educacional ocorreu, como observamos, pela influência de avaliações, documentos e relatórios dos organismos e organizações internacionais, como a UNESCO e o BANCO MUNDIAL (RAFAEL, 2009).

No século XXI, chega ao Estado do Paraná um novo cenário para as políticas educacionais. Para compreendermos a educação infantil nesse espaço, faz-se necessário analisar a história, a política e a economia do Estado, uma vez que estas

constituem a realidade social que permeia a elaboração e a implementação de políticas públicas para a educação, na qual a educação infantil está inserida.

A história do Paraná pode começar a ser contada, a partir de estudos dos sítios arqueológicos, onde são encontrados vestígios de habitantes no território paranaense há cerca de 9.000 anos⁵⁴. Entretanto, consideraremos, neste momento, a denominada “História Oficial” do Paraná, com início a partir do desmembramento da Província de São Paulo em 19 de dezembro de 1953. De acordo com os dados do IPARDES (2018), o Paraná apresenta uma população estimada em 11.348.937 habitantes, que representa 5% da população nacional, divididos entre seus 399 municípios. Curitiba é sua capital e a cidade com o maior número de habitantes, seguida por Londrina, Maringá e Ponta Grossa. A população paranaense foi formada por descendentes de poloneses, italianos, alemães ucranianos, holandeses, espanhóis, japoneses e portugueses e, também, por imigrantes vindos, em sua maioria, dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Minas Gerais (IPARDES, 2018).

Figura 1: Mapa do Estado do Paraná



Fonte: IPARDES (2018).

Sua economia constitui a quinta maior economia estadual do país, como marca o perfil agroindustrial, em que desponta a produção de grãos como soja, milho e trigo. Porém, conta também com uma importante atividade industrial tanto de

⁵⁴ Para mais informações, ver: <<http://www.cultura.pr.gov.br/pagina-1.html>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

bens não duráveis (madeira, papel e celulose e petroquímicos) como de bens duráveis como automóveis, tratores, caminhões e outros. Além dos mercados regional e nacional, a produção do Estado também atende ao mercado internacional, estando entre os dez principais Estados exportadores do país (IPARDES, 2018).

Tendo ciência de parte da história e da base econômica do Estado, faz-se necessário conhecermos os gestores governamentais que fizeram parte da elaboração das políticas educacionais e da legislação para a educação infantil, selecionados a partir do primeiro governo dos anos 1990, período das principais mudanças educacionais nacionais e, por consequência, do Paraná.

Tabela 3: Governadores do Estado do Paraná

GOVERNADORES E PARTIDOS	PERÍODO DE GOVERNO	
	INÍCIO	TÉRMINO
Roberto Requião de Mello e Silva – PMDB	15.03.1991	21.04.1994
Mario Pereira ⁵⁵ – PMDB	02.04.1994	01.01.1995
Jaime Lerner – PDT	01.01.1995	01.01.1999
Jaime Lerner (Reeleito) – PFL	01.01.1999	01.01.2003
Roberto Requião de Mello e Silva – PMDB	01.01.2003	31.12.2006
Roberto Requião de Mello e Silva (Reeleito) – PMDB	01.01.2007	01.04.2010
Orlando Pessuti ⁵⁶ – PMDB	01.04.2010	01.01.2011
Carlos Alberto Richa – PSDB	01.01.2011	31.12.2014
Carlos Alberto Richa (Reeleito) – PSDB	01.01.2015	06.04.2018
Maria Aparecida Borghetti ⁵⁷ – PP	06.04.2018	31.12.2018

Fonte: Casa Civil-PR (2018).

Após demarcar o início da história do Estado do Paraná, sua base econômica e base de governo que se encarregaram da legislação educacional do Estado, faz-se interessante estabelecermos o início da educação infantil no Paraná, como e quando surgiram no Estado os primeiros jardins de infância públicos, qual a faixa etária atendida assim como as características da população.

Como foi possível observarmos em seções anteriores, a história da educação infantil no Brasil tem um passado recente, com as primeiras instituições de atendimento – creche e pré-escola – criadas no final do século XIX, seguindo os

⁵⁵ Eleito como vice-governador do Estado, assume o governo em virtude da desincompatibilização do governador Requião, que disputaria uma vaga no Senado em outubro daquele ano. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/pereira-mario>. Acesso em: março, 2019.

⁵⁶ Eleito como vice-governador, assumiu após a renúncia de Roberto Requião de Mello e Silva, para se candidatar ao Senado.

⁵⁷ Cida Borghetti foi eleita vice-governadora do Estado, com a renúncia de Richa para disputar o Senado, Cida assume como governadora.

modelos internacionais. Sobre o atendimento, a creche, principalmente, foi criada para o cuidar das crianças cujas mães necessitavam sair para o trabalho. Dessa forma, podemos dizer que a expansão das creches, com caráter assistencialista e voltadas aos cuidados físicos, de higiene e alimentação, ocorreu pelas mudanças sociais, sobretudo a entrada da mulher no mercado de trabalho (PASCHOAL; MACHADO, 2008).

Ainda, segundo a autora e no decorrer desta pesquisa, há uma distinção entre os objetivos da creche e dos jardins de infância. Enquanto o primeiro é voltado às crianças das classes menos favorecidas, como os trabalhos visam à carência e deficiências, o segundo, funcionando em meio turno, busca a socialização, a criatividade e a sociabilidade infantil (PASCHOAL; MACHADO, 2008).

Seguindo os rumos nacionais, no Estado do Paraná, as primeiras instituições foram direcionadas ao cuidar, a “salvar” as crianças, por meio de uma educação assistencialista. De acordo com Lara (2006), a história da educação infantil⁵⁸ no Estado tem sua origem ligada ao desmembramento entre São Paulo e Paraná. Com suas próprias determinações legais e sob o governo de Vicente Machado foi inaugurado o primeiro jardim de infância do Estado, intitulado Maria de Miranda, que adotou como método o Froebel⁵⁹.

Na tabela a seguir, a partir dos escritos de Lara (2006), são apresentados os pontos principais da história da educação infantil no Estado do Paraná, desde sua criação aos anos 1940. O estudo desse período histórico se faz necessário para compreendermos os caminhos percorridos pela educação infantil do Paraná.

⁵⁸ Existe um reduzido número de pesquisas voltadas a história da Educação Infantil no Estado do Paraná, nesse momento, podemos mencionar LARA (2006) e Paschoal; Machado (2008).

⁵⁹ Ideia pedagógica vinda da Europa. Consiste em um currículo de caráter lúdico, o que de acordo com o autor, é o fator determinante da aprendizagem da criança.

Tabela 4: A história da educação infantil paranaense⁶⁰

ANO/ PERÍODO	CONSIDERAÇÕES SOBRE A EDUCAÇÃO INFANTIL
1904	Criação do primeiro jardim de infância público em Curitiba;
1905	Busca de melhores instalações e aumento do número de crianças atendidas;
	Criação do Instituto de Proteção à Infância ⁶¹ em Curitiba;
1909	Lei reorganiza o ensino público – obrigatoriedade do ensino e frequência escolar dos 7 aos 14 anos. Foi suspensa posteriormente;
1911	Inaugurado o jardim de infância “Emília Eriksen” em Curitiba, considerado o mais importante, sob um novo método de ensino, o montessoriano;
	É desenvolvido o primeiro programa de jardins de infância, elaborado pela professora Joana Falce Scalco, integrante do Conselho do Ensino Primário do Estado do Paraná;
1915	Criados jardins de infância em Paranaguá e Ponta Grossa;
	Legislação: Lei Reformadora da Educação e Código de Ensino;
1919	Criação do Departamento da Criança no Brasil;
1921	Instalado o Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Paraná;
1922	Em números: 340 alunos nos 4 jardins de infância;
1924	Material montessoriano chega da Itália aos jardins de infância do Paraná, dois em Curitiba, um em Paranaguá e um em Ponta Grossa;
1925	Em números: 10 jardins de infância; cinco mantidos pelo Estado (491 alunos) e 5 por colégios particulares (265 alunos);
1926	Criada a Escola Maternal de Curitiba;
1927	O Estado sediou a I Conferência Nacional de Educação ⁶² em Curitiba;
	Inaugurados jardins de infância em União da Vitória, Jacarezinho e escola maternal anexa à Sociedade Socorro dos Necessitados;
1928	Início dos jardins de infância D. Pedro I de Curitiba e Guarapuava;
	Surgimento de jardins de infância de iniciativa privada (3 em Curitiba, Paranaguá, Castro e Prudentópolis);
	Em números: 830 alunos no Estado e 337 em privados;
	Modificações nas políticas nacionais afetam a educação nacionalmente; crise dos anos 1930; governo Getúlio Vargas;
1930	Desagregação do jardins de infância e falta de interesse dos governos por eles;
	Obrigatoriedade e gratuidade do ensino de 1º grau;
	Criado o Ministério da Educação e Saúde;
1935	Busca nacional em desenvolver projetos de serviço social ⁶³ ;
	Criação do Departamento de Assistência Social;
1942	Queda no número de concluintes da educação infantil, de 541, em 1940, para 326 em 1942;
1948	Secretária de Educação e Cultura do Estado apresenta novos programas para as escolas primárias e os jardins de infância.

Fonte: elaboração nossa (2019) a partir dos dados de Lara (2006, p. 1-26).

⁶⁰ Do início aos anos 1940.

⁶¹ “O intuito desse Instituto era o de difundir, entre as famílias pobres e proletárias, noções elementares de higiene infantil *verbais e por meio de conselhos ministrados em linguagem ao alcance do público*. O Instituto de Proteção à Infância procurou fomentar a criação de pequenos asilos de maternidade para atender as mães nos últimos meses de gestação e *creches* para receber e alimentar durante o dia as crianças menores de dois anos, enquanto suas mães trabalhassem. Também fomentou a criação de jardins de infância e outros” (LARA, 2006, p. 5).

⁶² “O objetivo fundamental da I Conferência foi encontrar soluções para os problemas educacionais da época, tendo como propósito observar a insatisfação dos profissionais através dos vários serviços do Estado, especialmente, a saúde e o ensino” (LARA, 2006, p. 10).

⁶³ Nesse momento, “[...] a grande preocupação é com o atendimento das crianças que deveriam ser assistidas, a infância protegida” (LARA, 2006, p. 19). Podemos dizer que a educação infantil se volta ao setor da assistência social.

Na tabela “A História da Educação Infantil Paranaense – do início aos anos 1940”, percebemos os caminhos trilhados pela educação infantil do Estado nesse período. Observamos que os fatos econômicos, sociais e políticos nacionais afetaram a educação no Paraná, que, no início de sua história, recebia apoio do governo, como incentivadores, mesmo que em determinados momentos políticos e sociais estivessem preocupados apenas com o atender e não em como atender ou qual a melhor forma de ensinar. Assim, analisamos, nesse recorte histórico, o início das maiores preocupações com o ensino fundamental, nesse momento denominado “Ensino de 1º Grau”. Também, quanto ao atendimento à criança pequena, esta deve ser assistida e protegida e, por isso, deixa as preocupações educacionais, passando a ser da assistência. Entretanto, examinamos que os jardins de infância naquele período, mesmo os públicos, não podem ser considerados meramente assistencialistas, pois já traziam consigo os métodos de ensino como Froebel e Montessori. Com o foco na obrigatoriedade do ensino de 1º grau, observamos a queda no número de atendimentos.

Ainda, nesta análise sobre a I Conferência Nacional de Educação em 1927, podemos constatar a existência de um debate entre os pesquisadores sobre a infância, “[...] considerada como um ser inocente, cujo caráter deveria ser formado porque dela dependia o futuro da nação que se industrializava e caminhava em direção à modernidade” (SCHIMIDT, 1997, p. 90). Assim, podemos ver que, nesse momento, as atenções voltavam-se ao mundo industrial, ao trabalho e à mudança para se viver um mundo urbano.

A infância começava a ser compreendida como uma fase da vida, importante nos sentidos social, moral e biológico. A partir da concepção de a criança ser vista como um membro da sociedade, a formação daquela deve ser iniciada o mais cedo possível, sendo preparada para exercer sua função na sociedade no futuro, o que caracteriza a preocupação com a educação da criança pequena (MARAFON, 2007).

Sobre o decorrer da história da educação das crianças pequenas paranaenses, podemos dizer que aquela esteve dependente da política e da legislação nacional, assim, até meados dos anos 1980, pouco se fez nos aspectos legais para se garantir a oferta e o atendimento a esse nível de ensino (PASCHOAL; MACHADO, 2008). Sobre esse período é interessante mencionar que o Estado do Paraná seguia a legislação e os programas federais e cabia ao Conselho Estadual de Educação estabelecer as normas e diretrizes específicas para atender ao Estado.

Dentre elas, podemos indicar a deliberação nº 020/78 na qual o Conselho Estadual de Educação definiu as normas para a educação pré-escolar e o funcionamento dos jardins de infância, com a exigência de espaço adequado, professores capacitados, organização didática, número de crianças por turma e elaboração de um currículo. Como já elencado, foi a partir da segunda metade dos anos 1980, com a pressão da sociedade e a nova visão que se tinha da criança e da infância, que várias mudanças ocorreram tanto em nível nacional como estadual.

No que concerne ao aspecto legal, em resumo, a Constituição Federal de 1988 definiu como sujeito de direito a criança de zero a cinco anos. Dessa forma, do ponto de vista legal, foi possível assegurar o direito à educação de qualidade para a criança desde o nascimento. “Esse novo paradigma instaurado acerca da criança na atualidade deve-se ao avanço da ciência e das pesquisas nas diferentes áreas do conhecimento” (PASCHOAL; MACHADO, 2008).

Com a LDB nº 9.394/96, mudou-se o sentido da educação infantil. A principal alteração consistia em incluir a educação infantil no sistema de ensino, sendo a primeira etapa da educação básica, passando-se, assim, as responsabilidades da educação das crianças de zero a seis anos para as Secretarias de Educação (estadual e municipal), pois, até aquele momento, as creches e pré-escolas eram departamento das Secretarias de Ação Social. Ocorreu, portanto, a transição da educação infantil da assistência para a educação.

De acordo com Mantagute (2017), essa transição trazia, em si, a função social da creche de cuidar e educar, discussão que passava, diante do contexto histórico, a fazer parte dessa etapa da educação. Nos documentos, a educação infantil, nesse novo contexto, cuidar e educar estavam previstos, pois “Para cuidar é preciso antes de tudo estar comprometido com o outro, com sua singularidade, ser solidário com suas necessidades, confiando em suas capacidades. Disso depende a construção de um vínculo afetivo entre quem cuida e é cuidado” (BRASIL, 1998, p. 75).

No decorrer dessa história, tanto a creche⁶⁴ quanto a pré-escola⁶⁵ foram reconhecidas como centros de educação infantil, com o objetivo de contribuir na construção de conhecimentos e articular-se aos anos iniciais do ensino fundamental (PASCHOAL; MACHADO, 2008). Atualmente, com a obrigatoriedade da pré-escola,

⁶⁴ Estabelecimento educativo para crianças de zero a três anos.

⁶⁵ Atendimento de crianças de quatro a seis anos.

esta passou a ser oferecida em atendimento parcial e nos ambientes escolares, permanecendo a educação infantil, às vezes, deixando os espaços do centros de educação infantil, possibilitando o aumento no atendimento das crianças de zero a três anos.

Com a nova legislação nacional, que inseriu a educação infantil no contexto da educação, os municípios brasileiros e, principalmente, nesta pesquisa, os paranaenses, no decorrer dos anos 1990 e 2000, tiveram sua própria história da passagem e do atendimento da criança de zero a seis anos. Podemos mencionar, em específico, os estudos de municípios, particularmente, os estudos de Mantagute (2017) sobre Curitiba, Farias (2005) sobre Ponta Grossa e Lopes (2017) sobre Maringá, entre outros, que demonstram a história da educação infantil e o processo descentralização nos municípios pré-definidos. Em todos os relatos, percebemos que o caminho não foi fácil, e palavras não cumpridas e apoio negados, falta de conhecimento e de instrução foram alguns dos obstáculos encontrados.

A história da educação infantil no Estado do Paraná teve seu início há pouco tempo, porém grandes desafios já foram superados e inúmeros ainda fazem parte de seu caminho. No início fez parte da história nacional, com o primeiro jardim de infância privado sendo nessas terras instalado. Posteriormente, diante de um contexto nacional em defasagem para este campo, a educação infantil sem profundas modificações. A partir dos anos 1990, a política nacional, mas principalmente a política educacional paranaense, começa a desenvolver sua legislação específica para aquela fase.

4.1 A LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL NO PARANÁ E O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO

Definida a trajetória da educação infantil no Estado do Paraná, faz-se necessário conhecermos os aspectos legais que fundamentam a instrução, organização e funcionamento da primeira etapa da educação básica. Assim, o objetivo desta subseção é demonstrar o percurso legal da educação infantil no Estado do Paraná no contexto da municipalização/descentralização. Para tanto, utilizamos como recorte temporal a partir dos anos 1990 que forma o auge do

processo de municipalização e da legislação da educação infantil, sendo reconhecida como direito e, em parte, obrigatória.

Neste primeiro momento, a fim de alcançar o objetivo, nos reportaremos novamente à história da legislação no contexto nacional. Ao retornar aos anos 1970, podemos entender que as políticas para a educação infantil aparecem de forma tímida na legislação nacional, sem o contexto de obrigatoriedade. Nos anos 1980, com forte pressão dos movimentos populares, a educação infantil ganha espaço nas discussões nacionais. No que concerne aos aspectos da municipalização do ensino, cabe sinalizar a emenda constitucional nº 14/1996⁶⁶ e a lei nº 9424/96⁶⁷, que a regulamentou. Sobre os gastos educacionais, estes foram regulamentados pela LDB nº 9.394/96 e pelo decreto nº 2.264, responsável pela reforma educacional. Diante do exposto, com a Constituição de 1988 disseminando a educação como direito de todos, tem-se o início ou a continuidade de um antigo debate da educação nacional: o ajuste entre o financeiro, a qualidade e a obrigatoriedade (MIOTTI, 2007).

Com a chegada dos anos 1990, a educação infantil ganha espaço na legislação e passa por mudanças administrativas e pedagógicas, tanto na creche como na pré-escola. Relembramos a Constituição e as leis promulgadas no decorrer da década: o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), as Diretrizes Curriculares Nacionais (1999) e o Plano Nacional de Educação, já em 2001, que, entre os diversos aspectos, trazem a passagem da educação infantil para a área educacional. Neste momento, cabe ressaltar que, a partir da promulgação da LDB, os Estados e os municípios tinham o prazo de três anos para regulamentar as creches e pré-escolas.

A partir das disposições federais, delimitaremos as principais características da legislação estadual, já que o Estado tem “autonomia” para elaborar sua legislação a partir de suas necessidades e objetivos, dentro das propostas nacionais. Serão analisadas, a partir dos aspectos voltados à educação infantil, as seguintes legislações:

⁶⁶ Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e da nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

⁶⁷ Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

- 1) Constituição do Estado do Paraná (1889);
- 2) Deliberação nº 034/93 CEE/PR (1993);
- 3) Deliberação nº 03/98 CEE/PR (1998);
- 4) Deliberação nº 003/99 CEE/PR (1999);
- 5) Deliberação nº 02/2005 CEE/PR (2005b);
- 6) Deliberação nº 02/2014 CEE/PR (2014);
- 7) Lei nº 18.492/2015, Plano Estadual de Educação (2015).

Um ano após a promulgação da Constituição Federal, em 1899, a Constituição do Paraná⁶⁸ é publicada, com a última emenda realizada em 2012. No art. 17, reforça a obrigação dos municípios em “VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar, de educação especial e de ensino fundamental” (PARANÁ, 1989, p. 9). Sobre a educação infantil, apresenta, desde seu início, três artigos:

Art. 179. O dever do Poder Público, dentro das atribuições que lhe forem conferidas, será cumprido mediante a garantia de:

VII - assistência técnica e financeira aos Municípios para o desenvolvimento do ensino fundamental, pré-escolar e de educação especial; (Renumerado pela Emenda Constitucional 7 de 24/04/2000)

VIII - Atendimento ao educando, no ensino pré-escolar, fundamental, médio e de educação especial, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; (Renumerado pela Emenda Constitucional 7 de 24/04/2000)

IX - atendimento em creche e pré-escola às crianças de até seis anos de idade;

Art. 183. Compete ao Poder Público estadual normatizar e garantir a aplicação das normas e dos conteúdos mínimos para o ensino pré-escolar, fundamental, médio e de educação especial, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos universais, nacionais e regionais.

Art. 186. Os Municípios atuarão com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, nos programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, em consonância com o sistema estadual de ensino (PARANÁ, 1989, p. 99-103).

O termo creche surge em dois momentos no texto, no art. 179, como mencionado anteriormente, e no art. 254, quando aponta a responsabilidade do governo em manter a creche no presídio feminino, possibilitando o aleitamento. Assim, é possível analisar que a Constituição do Paraná reafirma a obrigação dos

⁶⁸ Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=exibir&codAto=9779&codItemAto=98892>>.

municípios prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, entretanto podem a União e o Estado auxiliar com cooperação técnica e financeira.

Após a Constituição do Paraná, atentemo-nos à nossa legislação a partir dos anos 1990. Em 1993, ainda antes de a LDB 9.394/96 ser promulgada, o Conselho Estadual de Educação do Paraná – CEE/PR – elabora a deliberação nº 034/93, que, amparada pela Constituição Federal, determina a organização e os procedimentos legais para a educação infantil no Estado, como funcionamento, criação, autorização de funcionamento, irregularidades e outros pontos legais necessários ao seu atendimento. Destaca-se, ainda, a sua função, que, além da ação educativa, deve assegurar a complementação da ação da família, juntamente com a saúde pública e a assistência social (LOPES, 2017).

Com a deliberação nº 03/98 são definidas as nomenclaturas utilizadas ainda hoje na educação infantil. A creche como local que atende a crianças de zero a três anos da educação infantil; a pré-escola, as crianças de quatro a seis anos; e, por fim, o centro de educação infantil, local onde se ofertam, simultaneamente, a creche e a pré-escola (PARANÁ, 1998).

Após a implantação da LDB nº 9.394/96, o termo “Educação Infantil” é oficializado, referindo-se aos locais de atendimento da criança de zero a seis anos, à expansão do conceito de desenvolvimento e ao fortalecimento do educar as crianças nessa faixa etária. Além disso, como já mencionado, a educação infantil passa a fazer parte da educação básica e das políticas educacionais do regime de colaboração entre União, Estados e municípios. A concepção de educação infantil, nesse momento, é a integração entre o cuidar e o educar (BRASIL, 1996).

Para adequar-se aos princípios da LDB 9.394/96, em 1999, é publicada a deliberação nº 003/99 para revisão e atualização das normas da educação infantil do sistema estadual de ensino. Organizada em nove capítulos, delibera sobre a “Educação Infantil”, “Finalidades e objetivos”, “Funcionamento”, “Verificação”, “Espaço, Instalações e Equipamentos”, “Proposta Pedagógica”, “Recursos Humanos”, “Supervisão” e “Disposições Gerais e Transitórias”. Sobre suas finalidades e objetivos, o art. 5 traz como sua “[...] finalidade o desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (PARANÁ, 1999, p. 2) e, no art. 6, a associação entre o cuidar e o educar:

Art. 6.º – A educação infantil tem como objetivos proporcionar condições adequadas para promover o bem-estar da criança; seu desenvolvimento físico, motor, intelectual, emocional, moral e social, a ampliação de suas experiências e estimular o interesse da criança pelo processo do conhecimento do ser humano, da natureza e da sociedade.

Parágrafo Único: Dadas as particularidades do desenvolvimento da criança de zero a seis anos, a educação infantil cumpre duas funções indispensáveis e indissociáveis: educar e cuidar (PARANÁ, 1999, p. 2).

A primeira década dos anos 2000 foi demarcada por ações na área da educação de forma geral, voltada à formação de professores, com o Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE), complementando o Plano de Carreira dos professores da rede estadual de educação básica do Estado. Naquela época deu-se início à elaboração do Plano Estadual de Educação (PEE), com a proposta de uma construção coletiva.

No decorrer de dois anos, foram realizados, pela SEED/PR, seminários, estudos e relatórios, com debates e análises, para, por fim, na metade da década, ser apresentada a versão final do PEE-2005, uma política de planejamento educacional com metas organizacionais, financeiras e estruturais, para a aprovação da Assembleia Legislativa do Estado, o que não se concretizou. Por dois anos (2006 e 2007), o projeto tramitou nas delimitações da SEED-PR e foi engavetado, sem a votação da Assembleia Legislativa (ÁRIAS, 2007).

Sobre a educação infantil, foram apresentados dois documentos, a resolução nº 162/2005, da Secretaria de Estado da Saúde – Sesa/Pr –, e a deliberação nº 02/2005, do CEE/PR. A resolução, com o dever constitucional do Estado de proteger a saúde dos cidadãos, estabeleceu as exigências sanitárias para os centros de educação infantil, por intermédio dos órgãos estaduais e municipais de vigilância sanitária. As normas tratam das estruturas física, alimentar e de funcionamento, aplicadas tanto para novos prédios como para as reformas, definindo a quantidade de crianças por sala de atividade, a contratação de um técnico responsável pela alimentação e a estrutura mínima de acordo com cada faixa etária, para atender à qualidade nos interesses em saúde e isentar a propagação de patologias e outros danos aos cidadãos (PARANÁ, 2005a).

A deliberação nº 02/2005 foi efetivada com a intenção de atualizar a deliberação nº 03/1999 sobre as normas e princípios para a educação infantil no Estado do Paraná, proposta pela Câmara do Ensino Fundamental, da qual a

educação infantil era parte integrante; os trabalhos foram iniciados com estudos internos e, posteriormente, por reunião aberta, com a participação de entidades que representavam a educação:

APP – Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Paraná; UNDIME – União dos Dirigentes Municipais de Educação; SINEPE – Sindicato das Escolas Particulares do Paraná; GTEI – Grupo de Trabalho da Educação Infantil; MIEIB – Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil; UFPR – Universidade Federal do Paraná; AMP – Associação dos Municípios do Paraná; SISMUC – Sindicato dos Servidores Municipais de Curitiba; SISMMAC – Sindicato do Magistério Municipal de Curitiba e SEED/DEF – Secretaria de Estado da Educação/Departamento de Ensino Fundamental, que abrange a Coordenação de Educação Infantil. Desta reunião foram tiradas sugestões e indicativos para continuidade dos trabalhos (PARANÁ, 2005b, p. 17).

Seguindo a política de participação, após esse processo, foi realizado, em novembro de 2004, o “I Seminário de Diretrizes para a Educação Infantil”, com a participação de todos os já mencionados e representantes dos municípios, dos Núcleos Regionais e entidades que atendiam a crianças de zero a seis anos, sendo suas contribuições incorporadas ao trabalho, finalizado em reuniões com as entidades representativas. Após sua aprovação, a deliberação nº 02/2015 CEE/PR, elaborada de forma democrática, em vigência por nove anos, demonstrou as normas para a educação infantil, sobre os aspectos necessários para o atendimento das crianças de zero a seis anos, com a responsabilidade de complementar a ação da família e da comunidade (PARANÁ, 2005b).

Em 2006, a deliberação nº 03/2006 CEE/PR implantou o ensino fundamental de nove anos, em busca de atender às orientações nacionais. Com a matrícula obrigatória no ensino fundamental aos seis anos, foi reduzida a primeira etapa da educação básica para até os cinco anos. No art. 12, foi definido que “Para matrícula de ingresso no 1º ano do ensino fundamental de 9 anos de duração o educando deverá ter seis anos completos ou a completar até 1º de março do ano letivo em curso” (PARANÁ, 2006, p. 3).

Entretanto, esse era um motivo de constantes discussões no meio escolar e envolvia diretamente as matrículas da educação infantil. Em 2008, com a deliberação nº 02/2008, a matrícula no primeiro ano do ensino fundamental de nove

anos ficou definida para seis anos completos no início do período letivo, conforme segue:

Art. 1º A matrícula de crianças no 1º ano de Ensino Fundamental de nove anos será anos seis anos de idade completos no início do ano letivo.

Parágrafo único – Situações distintas ao disposto no caput deverão ser encaminhadas para Parecer deste Conselho (PARANÁ, 2008, p. 1).

Em 2009, a matrícula foi permitida para criança que completasse seis anos até o final do curso, pela lei nº 16.049/09, o que possibilitou a interpretação da matrícula de crianças que completassem seis anos até 31 de dezembro. Em 2010, a orientação nacional, com a resolução nº 06/2010, dispunha sobre a matrícula até 31 de março, e assim caminharam as discussões sobre a matrícula no ensino fundamental de nove anos e, por consequência, na educação infantil que deveria se reorganizar para atender à segunda etapa da educação básica (LOPES, 2007).

Num contexto de indagações sobre a matrícula no ensino fundamental de nove anos, em 2012, o CEE/PR divulgou o parecer nº 03/2012, garantindo que a matrícula com idade inferior a seis anos ou da mesma idade era opção exclusiva dos pais ou responsáveis, ou seja, a matrícula estava assegurada tanto no ensino fundamental como na educação infantil para crianças de cinco e seis anos (PARANÁ, 2012). Assim, o último ano da educação infantil ficou também sem idade definida.

A lei estadual nº 18.492/2015 aprovou o Plano Estadual de Educação – PEE –, definido em seguida, que delimitou também o corte etário para a matrícula no ensino fundamental em 31 de março. Em consequência, as matrículas para as etapas finais da educação infantil, quatro e cinco anos, deveriam ocorrer obedecendo à legislação (PARANÁ, 2015). Em 2017, o parecer nº 10/2017 retratou a situação atual da legislação paranaense e as decisões judiciais em âmbito nacional e estabeleceu a legalidade e a validade das resoluções do Conselho Nacional, com o corte etário para ingresso na educação infantil, obrigatória aos quatro anos, e no ensino fundamental, aos seis, completados até 31 de março do ano em que ocorresse a matrícula (PARANÁ, 2017).

A fim de atender às alterações na Constituição Federal (1988) e na LDB 9.394/96, em 2013, os trabalhos para a revisão dos documentos norteadores da educação infantil foram iniciados pela Câmara da Educação Infantil e do Ensino

Fundamental, com a participação de seus membros e conselheiros. Nesse momento, foram necessárias novas orientações para a educação infantil, como a carga horária, turno, jornada, agrupamento de crianças e avaliação, e, também, na formação dos profissionais que atuavam na área, considerando a educação infantil a primeira etapa da educação básica e direito da criança, o que resultou na deliberação nº 02/2014, que regulamenta a educação infantil até os dias atuais.

Vale destacar que a educação infantil é considerada, como definido no art. 2, “[...] direito inalienável das crianças do nascimento aos cinco anos de idade” (PARANÁ, 2015, p. 1), sendo a matrícula obrigatória às crianças a partir dos quatro anos. Além da educação infantil cumprir com suas funções de bem-estar e desenvolvimento, torna indissociáveis o educar, o cuidar e o brincar.

Art. 3.º - A Educação Infantil tem como finalidade proporcionar condições adequadas para promover o bem-estar das crianças, seu desenvolvimento físico, cognitivo, intelectual, afetivo e social, ampliando experiências de interação e convivência na sociedade, marcadas pelos valores de solidariedade, liberdade, cooperação e respeito.

Parágrafo único - A Educação Infantil deve cumprir com as funções indispensáveis e indissociáveis de educar, cuidar e brincar num processo de interação (PARANÁ, 2015, p. 1).

Em 2015, o Estado do Paraná publicou o Plano Estadual de Educação, um documento que, em sua construção, obedeceu a um processo democrático, participativo e de elaboração coletiva, que envolveu os segmentos educacionais e os setores da sociedade, de acordo com sua própria introdução. No Paraná, os trabalhos foram iniciados em 2014, com a atribuição de um Comitê Gestor, constituído por representantes de 11 instituições⁶⁹ governamentais e não governamentais.

O objetivo desse documento foi apresentar metas e estratégias para a educação paranaense nas diferentes etapas do ensino, a fim de

⁶⁹ “O Comitê Gestor é constituído por representantes de 11 instituições: Associação Paranaense das Instituições de Ensino Superior Público (Apiesp); Conselho Estadual de Educação do Paraná (CEE); Federação das Apaes do Estado do Paraná (Feapaes); Federação do Comércio do Paraná (Fecomércio); Fórum Estadual de Educação do Paraná (FEE-PR); Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (Seti); Secretaria de Estado da Educação (Seed); Sindicato das Escolas Particulares do Paraná (Sinepe); Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná (APP – Sindicato); União dos Dirigentes Municipais da Educação (Undime); Universidade Federal do Paraná (UFPR)” (PARANÁ, 2015, p.14).

[...] atender as demandas educacionais estaduais por uma educação de qualidade, garantindo, por exemplo, o acesso e permanência de estudantes na escola e a formação inicial e continuada dos profissionais da educação. Além disso, este documento propõe, dentre outras metas, a ampliação do financiamento público para a Educação Básica e Superior (PARANÁ, 2015, p. 15).

Sobre a educação infantil, o Plano Estadual de Educação dedica a Meta nº 1 com 16 estratégias específicas para a primeira etapa da educação básica.

Meta 1: Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola, para as crianças de quatro a cinco anos de idade, e ampliar a oferta em creches, de forma a atender, todas as crianças de até três anos até o final da vigência deste Plano.

Estratégias

1.1 Articular, em regime de colaboração entre União, Estado e municípios, a expansão da Educação Infantil nas redes públicas de ensino, prioritariamente em tempo integral, conforme padrões nacionais de qualidade e legislações vigentes.

1.2 Promover a formação inicial e continuada de profissionais da Educação Infantil, mantendo a oferta de cursos de formação de docentes em nível médio e garantindo, progressivamente, a formação em nível superior.

1.3 Propiciar, em regime de colaboração entre União, Estado e municípios, por meio das IES, a formação continuada para os profissionais da Educação Infantil, instrumentalizando-os para o desenvolvimento de ações pedagógicas específicas, bem como o aprimoramento da formação para a diversidade étnica, questões de gênero e socioculturais, dentre outras expressas em legislações vigentes, respeitando as especificidades da faixa etária.

1.4 Articular com as IES públicas para que seja garantida e assegurada a ampliação de vagas na pós-graduação lato sensu e stricto sensu aos profissionais da Educação Infantil da rede pública de ensino, de modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas que incorporem os avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino-aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento à população de zero a cinco anos e 11 meses de idade.

1.5 Promover ações, até o término da vigência deste PEE-PR, para que a diferença entre as taxas de acesso e frequência à Educação Infantil de crianças com no máximo três anos, oriundas de 1/5 da população com renda familiar per capita mais elevada e as de 1/5 com renda familiar mais baixa, seja inferior a 10%, tendo como referência a política nacional de assistência social, no que tange à garantia dos direitos da criança à Educação Infantil.

1.6 Fomentar, em regime de colaboração com a União, o Estado e os municípios, ações que visem à efetivação de programas federais voltados à construção, reestruturação e aquisição de equipamentos para as instituições que ofertam a Educação Infantil.

1.7 Garantir o acesso da criança de zero a cinco anos e 11 meses de idade às instituições de ensino que atendam aos parâmetros nacionais de qualidade e às Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil, a fim de assegurar as especificidades da

Educação Infantil na organização escolar, proporcionar a articulação com a etapa escolar seguinte e o ingresso no Ensino Fundamental de crianças que completem seis anos de idade até 31 de março do respectivo ano.

1.8 Contribuir com as Secretarias Municipais de Educação nas discussões sobre as estratégias para a universalização da pré-escola e a ampliação do acesso à creche.

1.9 Garantir, em regime de colaboração entre a União, o Estado e os municípios, a realização periódica do levantamento da demanda manifesta para acesso à Educação Infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento desta faixa etária.

1.10 Promover, em regime de colaboração entre União, Estado e municípios, e em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, a busca ativa de crianças em idade correspondente à Educação Infantil, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até três anos de idade.

1.11 Estabelecer programas, em regime de colaboração entre União, Estado e municípios, para garantir o direito de acesso às creches e pré-escolas de crianças ciganas, em situação de itinerância, do campo, indígenas e quilombolas, dentre outros segmentos, conforme suas especificidades, preferencialmente nas comunidades às quais pertencem, e ampliar a oferta de formação continuada aos profissionais da educação que atendem essas populações.

1.12 Garantir o direito de acesso à Educação Infantil de crianças com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades/superdotação, transtornos funcionais específicos, transtornos mentais, em regime de colaboração entre União, Estado e municípios, com a finalidade de ampliar o atendimento educacional especializado para o público-alvo da Educação Especial, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas, bem como a educação em Braille para crianças cegas; e ampliar a oferta de formação inicial e continuada aos profissionais da modalidade da Educação Especial que atendem esta etapa de ensino.

1.13 Estabelecer, em parceria com os municípios, programas de apoio à oferta de Educação Infantil nas unidades prisionais femininas para filhos de mulheres em privação de liberdade.

1.14 Fortalecer o acompanhamento e monitoramento do acesso e da permanência das crianças na Educação Infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância.

1.15 Acompanhar, em regime de colaboração com a União e os municípios, a implantação da avaliação da Educação Infantil, a ser realizada a cada dois anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, além de outros indicadores necessários e relevantes.

1.16 Fomentar a implantação de espaços lúdicos nas instituições de Educação Infantil, priorizando a brincadeira e a interação como principais eixos da organização do trabalho pedagógico nessa etapa de ensino (PARANÁ, 2015, p. 58).

Observamos que a meta e as estratégias para a educação infantil consistem em ampliar a oferta, sempre em regime de colaboração entre os entes federados, criando um sistema para avaliação da qualidade e implantando espaços lúdicos para desenvolver o educar, o brincar e o cuidar.

Nesta subseção, apresentamos os principais documentos da legislação educacional no Paraná, do início dos anos 1990, década marcada pela descentralização/municipalização, até 2017, quando se define a idade de matrícula para o ensino fundamental e, conseqüentemente, da matrícula obrigatória na educação infantil, quatro e cinco anos. A partir desses documentos, foi possível visualizar a participação do Estado na administração educacional competente aos municípios: em certos momentos, apresenta a colaboração destes e, em outros, não e, assim, define o regime de organização e funcionamento da educação infantil no Paraná.

4.2 O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO ESTADO DO PARANÁ (1990-2010)

Os primeiros anos do ensino fundamental junto à educação infantil fazem parte da educação básica e são de responsabilidade dos municípios. Sabemos que em outro contexto, a educação infantil já foi incumbência da Assistência Social e ambas, compromissos do Estado. Dessa forma, após conhecer a educação infantil e suas implicações legais, esta subseção tem por objetivo delinear o processo de descentralização/municipalização do ensino fundamental, que contempla a análise da próxima subseção. Aqui, nosso foco de discussão permanece dos anos 1990 a 2010, período em que surgiu e foi implantado o processo de municipalização; apresentamos a trajetória governamental e as políticas educacionais que envolvem nosso objetivo.

No Paraná, as políticas voltadas ao processo de descentralização/municipalização demarca os anos 1980. Rodrigues (1993, p. 3) delimita que estes foram críticos para a educação no Estado pois “[...] se configurou a falta de diálogo entre docentes e governos, bem como o conflito de interesses e aspirações dos

professores e da política educacional do Estado”. Com a eleição de José Richa⁷⁰ (1983-1986), pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB –, no início de seu governo elaborou-se um “Plano de Ação” no qual se definiram objetivos, metas e estratégias para seu governo, a partir da análise da então conjuntura do Estado.

Em seu governo, José Richa participou ativamente das articulações políticas, o que lhe deu destaque no Estado e no país. Em sua administração, implementou um novo estilo de gestão, de acordo com suas próprias palavras, “diferente do estilo dos governos autoritários anteriores”, promovendo diversas iniciativas para incrementar a participação popular como a criação de conselhos comunitários⁷¹.

Diante de suas articulações, a política educacional começou a trilhar novos caminhos. No decorrer de seu governo, podemos destacar as eleições diretas para diretores, a descentralização administrativa da Secretaria de Estado da Educação e a municipalização do ensino fundamental, processo que iniciou a partir da criação de convênios entre Estado e municípios, renovados a cada ano, para auxiliar na contratação e ampliação para e da educação. Seriam contratados técnicos administrativos, serviços gerais e professores. O Estado custeava um salário mínimo para o contratado, e aos municípios ficavam as obrigações de contrato e administração do pessoal e dos recursos.

Para a expansão da educação, a parceria consistia na ampliação física por meio da Fundação Educacional do Paraná (FUNDEPAR)⁷², o Estado construía os prédios em terrenos do município e este assumia a manutenção daqueles. Dessa forma, ocorreu a expansão da rede pública de educação, com uma economia de

⁷⁰ Formado em Odontologia pela Universidade Federal do Paraná. Ingressou na política através de sua liderança e representação em movimentos estudantil e por fim eleito Deputado Federal em 1962, prefeito de Londrina em 1972, Senador em 1978, Governador em 1983 e novamente Senador em 1986, entre outros cargos em comissões e congressos. Disponível em: <<http://www.casacivil.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=85>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

⁷¹ Informações em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/richa-jose>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

⁷² A Fundação Educacional do Estado do Paraná – Fundepar nasceu no ano de 1962 tendo como finalidade a construção de prédios escolares para instituições públicas, o fornecimento de equipamentos para as salas de aula e a distribuição da alimentação escolar. Na época, pela Lei nº 4.599/62, a entidade, sem fins lucrativos, administrava o Fundo Estadual de Ensino. Com isso, pelo Decreto nº 1.772/92 passou a ser chamado de Instituto de Desenvolvimento Educacional do Paraná (Fundepar). Disponível em: <<http://www.fundepar.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

cerca 40% para o Estado e, ao mesmo tempo, elevaram-se as matrículas de 1ª a 4ª séries municipais (EVANGELISTA; SCHMIDT, 1992).

No início de seu período, enquanto governador, Álvaro Dias (1987 a 1990), formado em História pela Universidade de Londrina e de carreira política iniciada em 1968 como vereador nessa cidade, começou uma reforma administrativa, que culminou na redução para 50% da parcela do orçamento estadual gasta com pagamento do funcionalismo público⁷³. Para a educação, seus projetos consistiam na implantação do Ciclo Básico de Alfabetização, na continuidade do processo de municipalização do ensino fundamental, na desconcentração para os Núcleos Regionais de Ensino e na implantação do currículo básico para as escolas públicas.

A política de descentralização educacional prosseguiu com a criação dos Núcleos Regionais de Ensino – NRE – e a sede em Curitiba foi descentralizada para diversas regiões do Estado. Seguindo esse processo, foi desenvolvido, nessa gestão, o documento “Projeto Pedagógico 1987-1990”, cuja intenção era demonstrar o quanto urgente e importante era que o Estado possuísse objetivos para a educação tanto no campo pedagógico como no administrativo, as linhas de frente do documento. Nesse caminho, o então secretário de Educação, Sr. Belmiro Valverde Jobim Castor, na carta de abertura, afirmou:

“Nada é mais urgente e importante. Um Estado como o nosso, que aspira simbolizar um Brasil diferente não pode aceitar passivamente a permanência de padrões educacionais como os que apresentamos: melhores que os nacionais mas deprimentemente longínquos dos atingidos por outros países, nos quais – independentemente de nível econômico ou regime político – a educação já encontrou seu lugar merecidamente nobre nas preocupações da sociedade e de seus governantes” (PARANÁ, 1987, p. 6).

O conceito de descentralização está presente no “Projeto Pedagógico”, definido em atribuições de funções para a comunidade, pois, ao

[...] descentralizar o atendimento dos serviços de limpeza, conservação e guarda dos prédios escolares, procura-se a integração com as Associações de Pais e Mestres, no sentido de ampliar o grau de responsabilidade de todos em relação à escola, aumentando seu compromisso para com ela (PARANÁ, 1987, p. 14).

⁷³ Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/alvaro-fernandes-dias>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

Podemos dizer que, no decorrer dos anos de 1980, o Estado do Paraná iniciou o processo de descentralização/municipalização do ensino fundamental durante os dois governos, José Richa e Álvaro Dias. Foi, entretanto, em 1989 e no início dos anos 1990, seguindo os rumos internacionais e nacionais, no período pós-Constituição Federal, que o Estado avançou nesse processo, sendo privilegiado o ensino fundamental.

O primeiro avanço ocorreu por meio do denominado “Protocolo de Intenções”, com o objetivo principal de partilhar os serviços e encargos entre os governos estadual e municipal a fim de cumprir o dispositivo constitucional da universalização do ensino básico. Seguindo a política da participação da comunidade, um dos pontos abordados foi de que ambas as partes procurassem conscientizar a comunidade da importância desta na participação das soluções dos problemas educacionais. O documento apontava as obrigações das partes:

- a) Transferir gradativamente ao Poder Público Municipal o Patrimônio utilizados pelos estabelecimentos de ensino fundamental regular e supletivo mantidos pelo Estado. Os prédios onde funcionam, além do ensino fundamental, ensino médio ou outra modalidade de ensino mantidos pelo Estado, serão cedidos mediante termos próprios, sob critérios que permitam, sem juízo, a continuidade do ensino.
- b) Manter os recursos humanos, atualmente lotados nos estabelecimentos transferidos à Administração Municipal, sem prejuízo de seus vencimentos e demais direitos e vantagens.
- c) Repassar ao MUNICÍPIO em data a ser conveniada, em decorrência da integração de estabelecimentos de ensino estaduais à rede municipal, o equivalente à diferença entre o custo global da rede pública de ensino, calculada com base no custo aluno da rede estadual, e os valores que, por dispositivo constitucional, o MUNICÍPIO é obrigado a aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino público.
- d) Oferecer apoio técnico e elaborar instrumentos operacionais com suporte no Poder Público Municipal, na adequação de sua administração, para assumir os encargos e serviços decorrentes das transferências dos estabelecimentos de ensino (PARANÁ, 1992).

No início dos anos 1990, Roberto Requião de Mello Silva⁷⁴ foi eleito e assumiu seu primeiro mandato como governador do Estado, pelo Partido do

⁷⁴ Formado em jornalismo pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Pontifícia Universidade Católica – PUC e em direito pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Iniciou suas atividades políticas ainda no movimento estudantil. Disponível em: <<https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/roberto-requião-de-mello-e-silva>>.

Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Apresentou como prioridade, em seu projeto político, a descentralização dos serviços públicos, como a saúde e educação, a fim de possibilitar maior autonomia dos recursos financeiros aos municípios e às escolas. Diante das propostas de reestruturação do Estado e das reformas que ocorreram em âmbito nacional, podemos constatar que o Paraná, por meio de seu governo, procurou ajustar as políticas propostas pelos organismos e organizações internacionais. Perrude (2001, p. 195), em seus escritos, relata o desencadear desse momento político:

Documentos, metas e projetos têm apontado as reformas do sistema educacional de modo a acompanhar às políticas propostas para o processo de modernização. Propostas têm sido amplamente discutidas na esfera pública, objetivando o enxugamento e redefinição de papéis sociais, interferindo nos investimentos sociais cortando gastos, suprimindo necessidades de atendimento e garantias de direitos básicos, através de financiamentos demandados por órgão exteriores. Os debates voltarem-se para as políticas sociais na busca de eficiência, enfrentando os problemas de má gestão dos recursos através do gradativo processo de descentralização.

Para a educação, o governo de Requião tinha como meta acelerar o processo de municipalização, para tanto, no ano de 1991, uma comissão foi designada para desenvolver estudos que possibilitassem o levantamento de dados referentes ao custo por aluno do Estado e dos municípios e, assim, detalhar os recursos destinados às séries iniciais do ensino fundamental. Após a sua conclusão, teve início o processo efetivo da proposta de descentralização administrativa, posteriormente conhecida como “Municipalização de Ensino Fundamental no Estado do Paraná” (FARIAS, 2005).

Segundo o IPARDES (1996), em sua avaliação sobre esse processo no Estado, o Protocolo de Intenções dos governos anteriores foi substituído pelo “Termo Cooperativo de Parceria Educacional”, que previa a transferência, aos municípios, de toda a administração das escolas estaduais de pré-escola, séries iniciais do ensino fundamental, de escolas especiais e de supletivo-fase I. Os primeiros termos foram assinados pelos municípios em 1992, devendo ser renovados em 1993, com vigência até 1997, e, entre esses anos, o termo passou por alterações em seu conteúdo (IPARDES, 1996).

O Termo Cooperativo de Parceria Educacional estabelecendo a parceria entre os governos estadual e municipais visava ao desenvolvimento da educação pré-

escolar e do ensino fundamental e ao atendimento do art. 211 da Constituição Federal (Regime de Colaboração) e do art. 179 que aponta “O dever do Poder Público, dentro das atribuições que lhe forem conferidas [...]” (PARANÁ, 1989, p. 99) as garantias para a educação, e o art. 186, que aborda a cooperação: “Os Municípios atuarão, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, nos programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, em consonância com o sistema estadual de ensino” (PARANÁ, 1989, p. 103).

Nessa perspectiva, o termo trazia as responsabilidades do Estado:

- a) Repassar ao MUNICÍPIO PARCEIRO, os professores estaduais efetivos ou estabilizados, que atuam no Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série, Pré-escolar, Educação Especial e Supletivo Fase I, aos quais permanecerão assegurados todos os seus direitos, vantagens e concessões, nos termos do Estatuto do Magistério, junto ao Estado do Paraná;
- b) Oferecer orientação técnico-pedagógica de forma permanente ao MUNICÍPIO PARCEIRO;
- c) prestar assistência técnica ao MUNICÍPIO PARCEIRO;
- d) prestar assistência financeira ao MUNICÍPIO PARCEIRO;
- e) adotar, para efeito de repasse de recursos financeiros ao MUNICÍPIO PARCEIRO, como referencial, o valor da bolsa do Salário Educação (SME);
- f) definir e divulgar no início de cada trimestre civil, o percentual da cota do Salário Educação;
- g) os prédios estaduais e equipamentos escolares, quando utilizados também pela SEED;
- h) emitir parecer sobre os relatórios encaminhados à SEED, referentes ao desempenho qualitativo e quantitativo. (IPARDES, 1996)

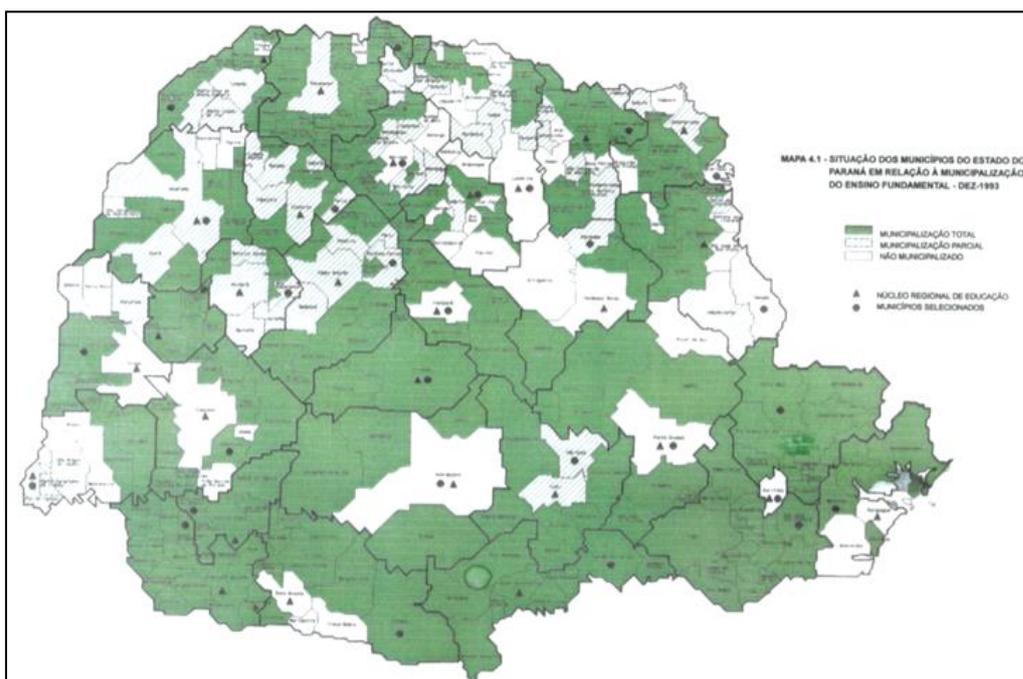
E, para os municípios, ficou estabelecido que deveriam

- a) aplicar, anualmente, no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento de ensino;
- b) Apresentar anualmente à SEED a Certidão de comprovação da aplicação dos 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos e da Certidão Negativa de Débitos, ambas do Tribunal de Contas do Estado, condições para o repasse dos recursos financeiros;
- c) Informar trimestralmente à SEED, dados sobre a receita municipal e matrícula de alunos da rede municipal de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental, Pré-escolar, Educação Especial e Supletivo Fase I e o quadro pessoal envolvido na parceria educacional;
- d) Aplicar os recursos financeiros da parceria educacional, exclusivamente, no desenvolvimento e manutenção do Ensino Fundamental, Pré-escolar, Educação Especial e Supletivo Fase I;

- e) Realizar anualmente em colaboração à SEED a Chamada Escolar para os alunos que ingressarão no Ensino Fundamental;
- f) Enviar semestralmente à SEED relatório de desempenho qualitativo e quantitativo do sistema escolar municipal;
- g) Adotar medidas legais para regularização da rede escolar municipalizada;
- h) Observar a aplicação das normas e dos conteúdos mínimos para o ensino (IPARDES, 1996).

Quanto às medidas administrativas necessárias para a execução do projeto de descentralização e municipalização, conquistaram embasamento legal com a lei complementar nº 10.354/93, do Estado do Paraná, que “Autoriza, conforme específica, a cessão dos municípios do Estado do Paraná, de prédios ou parte de prédios estaduais para fins de utilização com unidades escolares” (PARANÁ, 1993a, p. 1). Contudo, o ápice do processo de municipalização do Estado ocorreu entre o final 1992 e início de 1993. Em 1992, dos 323 municípios existentes no Paraná, 271, ou seja, 81 %, municipalizaram, total ou parcialmente, seu ensino de 1ª a 4ª série do ensino fundamental. Com o início de 1993, mais 58 municípios assinaram o termo de parceria educacional, totalizando 86% do total de 371 municípios que o Paraná passava a ter nesse ano, como é possível observarmos no mapa abaixo (DIAS, 2000).

Figura 2: Mapa Situação dos Municípios do Estado do Paraná em relação à Municipalização do Ensino Fundamental – Dez. 1993



Fonte: IPARDES (1996, p. 53).

Em 1995, o Paraná elegeu como governador Jaime Lerner⁷⁵, por dois mandatos consecutivos, o primeiro de 1995 a 1998 e o segundo de 1999 a 2002. Vale destacar que, em todo o seu governo, seguiu os rumos da política neoliberal, visto que suas ações com as políticas públicas se sustentaram na política de um Estado Mínimo⁷⁶ em todas as esferas governamentais. Seguindo esse preceito, a educação teve como amparo as diretrizes do BID e do Banco Mundial, o resultado foi significativa e crescente precarização da escola pública paranaense, proporcionando a adequação da educação às relações sociais, políticas e econômicas da mundialização do capital (LOPES, 2017).

Nesse período, existia a perspectiva de que a democratização da educação se concretizaria com a redefinição do papel do Estado. Para tanto, foram implementadas políticas educacionais da educação básica ao ensino superior, das quais podemos citar o Projeto Qualidade do Ensino Básico do Paraná (1994), o Programa Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná (1998), o Programa Correção de Fluxo (1997 a 2002), a implantação da Universidade do Professor (1995) e a continuidade do processo de municipalização do ensino fundamental. Contudo, a busca era por uma escola cidadã, com uma gestão democrática, envolvimento da comunidade e certa autonomia da escola.

Para Santos (1998), o processo de municipalização no governo Requião, seguindo a política do Estado Mínimo, representou uma estratégia para se reduzir os investimentos do Estado com a educação e, assim, transferir esses encargos para os municípios. Dessa forma, a proposta do governo na busca por uma escola cidadã com princípios democráticos e participativos voltou-se especificamente para a distribuição e “economia” de recursos. Esse discurso fica evidente na conclusão do estudo do IPARDES (1996), quando este caracteriza os aspectos financeiros da municipalização:

⁷⁵ Formado em Engenharia Civil e Arquitetura e planejamento pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Projetou-se na política a partir de suas atividades como arquiteto e planejador urbano, assumindo em 1971 como prefeito de Curitiba. Disponível em: <<https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/lerner-jaime>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

⁷⁶ Para Azevedo (2002), quando o Estado Mínimo é proposto pelos preceitos do neoliberalismo, não se defende um Estado fraco, ao contrário, o que se busca é um Estado forte. A política do Estado Mínimo se caracteriza pelo Estado mínimo enquanto dissipador das políticas públicas, entretanto, máximo, enquanto controlador de políticas.

Para o governo estadual, os repasses de recursos financeiros aos municípios apresentaram ao longo do tempo, uma redução significativa, dada a sua representatividade em relação ao total das despesas da SEED, passando de 14%, antes do início do processo de municipalização para 3% em 1995 (IPARDES, 1996, p. 94).

Nesse processo, podemos salientar que o principal foco foi o financiamento da educação, com o Estado transferindo, para os municípios, grande parte de sua responsabilidade financeira. Ainda segundo o IPARDES (1996, p. 94),

os valores de referência determinados pela SEED para o custo/aluno/ano e que servem de base para o cálculo dos repasses financeiros, foram sistematicamente inferiores ao gasto/aluno realizado pelo próprio Estado no período que se seguiu à implantação da municipalização.

Sobre o aspecto financeiro, aos municípios não ficava claro o valor de recursos a ser repassado, destinado ao ensino fundamental. Entretanto, mesmo diante dos impasses, os municípios foram incentivados, a partir do repasse de recursos, a assinarem o Termo de Parceria Educacional, atrelado ao Ciclo Básico de Alfabetização (IPARDES, 1996).

O processo de municipalização se concretizou, como observamos na tabela a seguir, no decorrer do governo Lerner. No final de 2002, cerca de 97% dos estabelecimentos de educação estavam municipalizados.

Tabela 5: Municipalização do Ensino Fundamental no Paraná 2002

MAPA DA MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL NO PARANÁ 2002								
Ano	Dependência Administr.	Nº Estabelec	% Estabele	Nº Alunos 1ª a 4ª	% Alunos 1ª a 4ª série	Nº Município	Municípios Situação	% Município
1999	Estadual	451	23%	129.070	14%	24	Não Municipalizados	6%
	Municipal	1.529	77%	769.074	66%	32	Parcialmente Municipalizados	8%
			TOTAL	898.144		343	Totalmente Municipalizados	86%
2000	Estadual	322	16%	105.778	12%	18	Não Municipalizados	5%
	Municipal	1.658	84%	761.136	88%	28	Parcialmente Municipalizados	7%
			TOTAL	866.914		353	Totalmente Municipalizados	88%
2001	Estadual	248	13%	70.708	8%	5	Não Municipalizados	1%
	Municipal	1.732	87%	768.523	92%	12	Parcialmente Municipalizados	3%
			TOTAL	839.231		382	Totalmente Municipalizados	96%
2002	Estadual	181	9%	49.211	6%	3	Não Municipalizados	1%
	Municipal	1799	91%	783.725	94%	7	Parcialmente Municipalizados	2%
			TOTAL	832.936		389	Totalmente Municipalizados	97%

Fonte: Secretaria do Estado da Educação (2002).

Para além dessas questões, com o slogan “a excelência na educação”, o governo Lerner seguia as orientações do BM de qualidade na área educacional, associada a critérios de eficiência e produtividade, baseando-se nos modelos de mercado. O Projeto Qualidade do Ensino Público do Paraná (PQE) era composto de diversos objetivos, todos voltados ao objetivo geral de aprimorar a eficiência do ensino fundamental no Estado do Paraná. Com o apoio financeiro do BIRD, mediante o contrato de empréstimo nº 3766 BR, o projeto foi implementado e, com as orientações e avaliações do BM, seus objetivos foram alcançados, com a diminuição nas reprovadas e na evasão dos alunos do fundamental, o que aumentou a eficiência educacional e o custo reduzido por aluno (RAFAEL, 2016).

No decorrer da administração do governo Lerner, observamos que as modificações nas políticas nacionais se fizeram presentes no Estado do Paraná, focalizando a redefinição do papel do Estado, na política de um Estado Mínimo. Delimitando o setor educacional, as políticas foram voltadas à qualidade educacional, entretanto, com a redução na participação financeira, ocorreu a concretização do processo de municipalização do ensino de 1ª a 4ª série do ensino

fundamental, seguindo o modelo de governo neoliberal, com o apoio dos organismos e organizações internacionais, entre elas, o BIRD e BM, para orientação, implementação e avaliação de suas políticas educacionais.

Em 2003, Roberto Requião assumiu o governo do Estado, pelo PMDB, para seu segundo e terceiro mandato – foi reeleito em 2007 –, permanecendo no cargo até 2010. Em âmbito nacional, o contexto se modificava, foi eleito para presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que buscava a recuperação do caráter social do país. Ambos os governantes, no decorrer de suas campanhas, demonstravam-se contra o modelo de gestão neoliberal e propunham mudanças para a sociedade (RAFAEL, 2016).

Seguindo as diretrizes nacionais, em suas propostas para a educação estavam a política de formação de professores com o Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE); a construção coletiva das Diretrizes Curriculares do Estado do Paraná – em seu governo foi elaborado o Plano Estadual de Educação (PDE-PR) com a participação coletiva; a criação do Portal Educacional; e a ampliação da base informacional da escola (LOPES, 2017).

Diante do exposto, podemos dizer que o Estado do Paraná, por meio de seus governantes, foi um modelo e um dos principais Estados brasileiros a seguir as orientações da União. O processo de municipalização ocorreu permeado de discussões e resistências, entretanto foi concluído com êxito a partir da assinatura dos Termos de Parceria Educacional entre Estados e municípios. Podemos concluir que, atualmente, os municípios se responsabilizam pelos primeiros anos do ensino fundamental e, em determinados espaços, mantêm em colaboração os prédios e as dependências com o Estado.

4.3 ANÁLISE COMPARADA DOS INVESTIMENTOS ENTRE O BRASIL E O ESTADO DO PARANÁ NA EDUCAÇÃO INFANTIL: CAMINHOS TRILHADOS

O número de crianças de zero a três anos que frequentam as creches e de quatro e cinco anos, a pré-escola aumenta a cada ano, entretanto a busca pelo atendimento e pela universalização persiste e tem um caminho árduo a percorrer. Para as creches, permanecem as filas, a espera por vagas, e, em muitas cidades,

nem se conhece a real demanda. A pré-escola, por ser obrigatória a partir dos quatro anos, ganha destaque.

A educação infantil, por ser um direito da criança, está em constante discussão nos meios políticos e sociais. Organismos e organizações internacionais incentivam as políticas públicas de atendimento dessa faixa etária na busca de diminuir a pobreza, os índices de analfabetismo e o próprio desenvolvimento do cidadão, visto que, atualmente, os primeiros anos de escolaridade são considerados de importância para o desenvolvimento integral da criança, com impacto em seu futuro, inclusive nas etapas educacionais subsequentes (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2013).

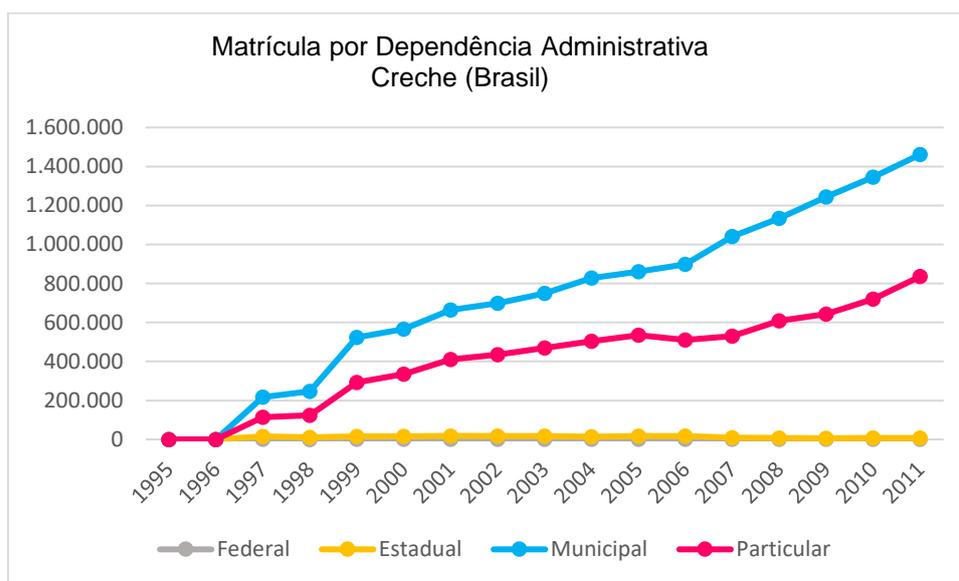
Ao analisarmos a história recente da Educação Infantil, percebemos que, com pequenos passos, esta vem conquistando seu espaço nas discussões, nos documentos e na legislação. Dessa forma, esta subseção tem por objetivo comparar a educação infantil nacional e a do Estado do Paraná por meio das estatísticas, no intuito de investigarmos o percurso trilhado pelas políticas públicas para essa etapa da educação básica. Serão utilizados, neste momento, dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP –, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e das informações da Secretaria do Tesouro Nacional, a fim de que contribuam para a análise da pesquisa. As principais variáveis selecionadas estão relacionadas às matrículas, ao número de estabelecimentos por dependência administrativa, à formação dos professores e às despesas com a educação infantil.

Como recorte temporal, os anos de 1995 a 2011; consideramos os anos 1990 como aqueles em que se iniciam um ano antes de a educação infantil ser inserida no contexto educacional, deixando a assistência social e demarcando também o período de descentralização/municipalização tanto desta etapa como do ensino fundamental séries iniciais. No que diz respeito ao ano de 2011, por ser um período após a implantação do FUNDEB, ocorreu uma das formas de financiamento da educação básica. Assim, procuramos elencar esse processo com as matrículas para a educação infantil e ensino fundamental séries iniciais no Brasil e no Paraná.

A educação infantil, como primeira etapa da educação básica, tem por finalidade o desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade (Art. 29, LDB nº 9.394/96). Diante dessa perspectiva de a Educação Infantil

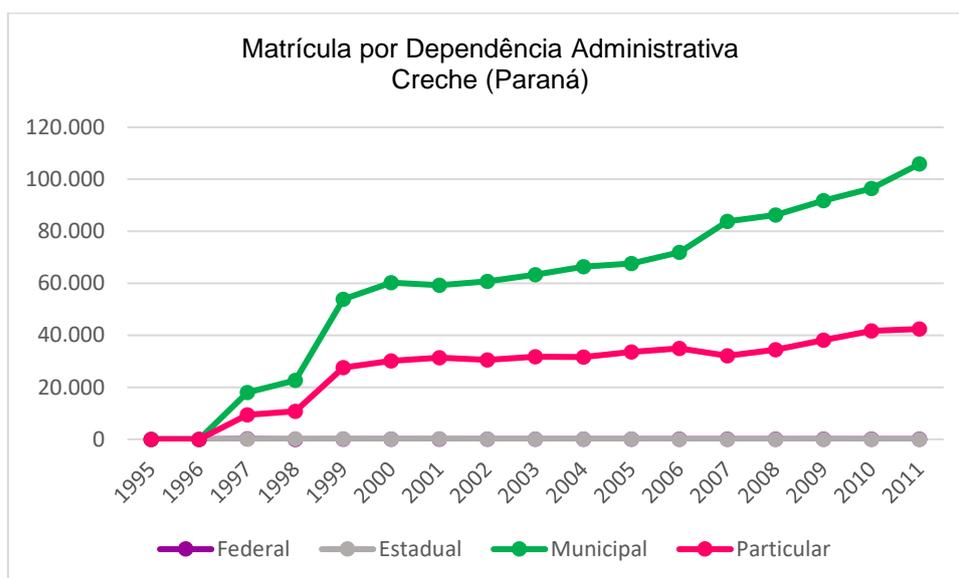
pensando no desenvolvimento e, de forma indissociável, no cuidar e no educar e pelas mudanças sociais ocorridas ao longo dos anos 1990 e 2000, a procura pela matrícula aumenta, crescem a demanda⁷⁷ e as matrículas, como analisamos nos gráficos abaixo⁷⁸.

Gráfico 1: Número de matrículas por dependência administrativa creche no Brasil



Fonte: Dados Estatísticos-INEP/Censo Escolar (1995 a 2011).

Gráfico 2: Número de matrículas por dependência administrativa creche no Paraná



Fonte: Dados Estatísticos-INEP/Censo Escolar (1995 a 2011).

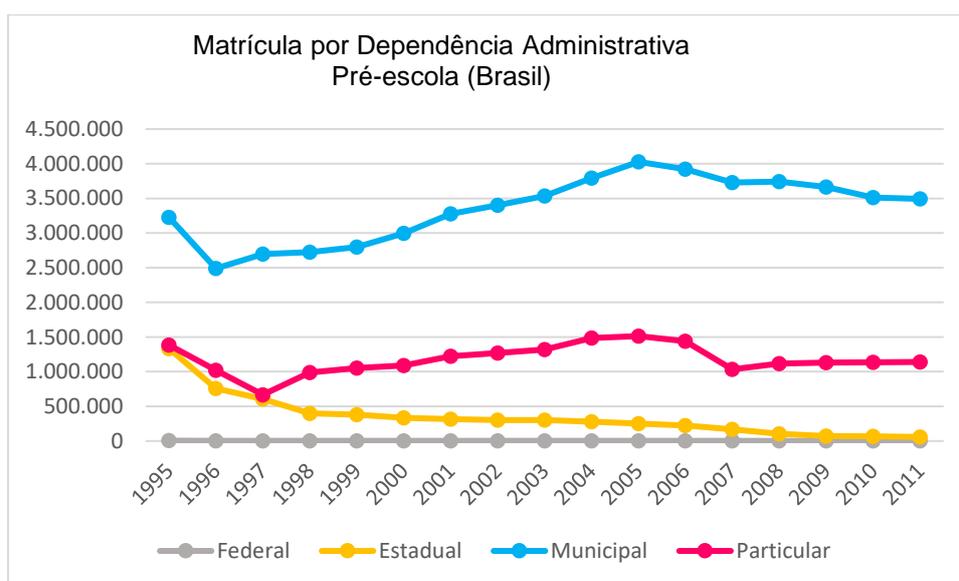
⁷⁷ Por não ser obrigatória, torna-se complicado calcular a demanda para o atendimento das crianças de zero a três anos.

⁷⁸ As análises e observações serão realizadas após a apresentação dos gráficos do Brasil e do Paraná, a fim de compará-los.

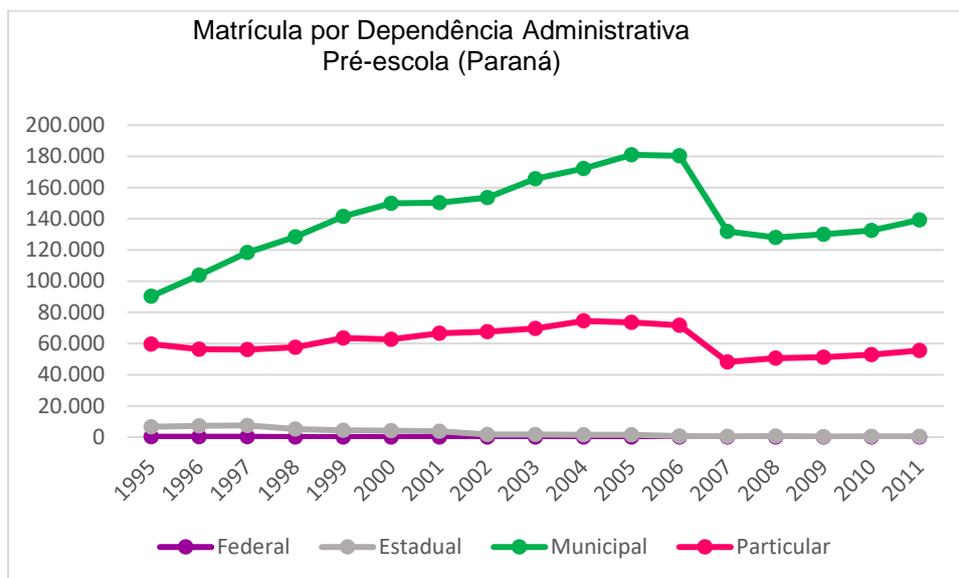
Sobre as matrículas, podemos observar, nos gráficos 1 e 2, que o número cresce nas dependências municipais e privadas e a redução, nas federais e estaduais, tanto no Estado como na União. O número de crianças de zero a três anos cresce de forma significativa, no Paraná, em 1997 (Gráfico 2), o município contava com 18.053 matrículas, já em 2011 esse número chegou a 105.920. As matrículas na rede privada aumentaram de 9.430, em 1997, para 42.419 em 2011.

No Brasil (Gráfico 1), a rede municipal aumentou de 348.012 matrículas, em 1997, para 2.307.177, em 2011, aumento de 562%. A rede privada cresceu, passando de 114.612 matrículas, em 1997, para 835.798, em 2011. Assim, no Paraná, a rede municipal de ensino é responsável por aproximadamente 72% das matrículas em creche, enquanto, no Brasil, esse valor é de 64%.

Gráfico 3: Número de matrículas por dependência administrativa pré-escola no Brasil

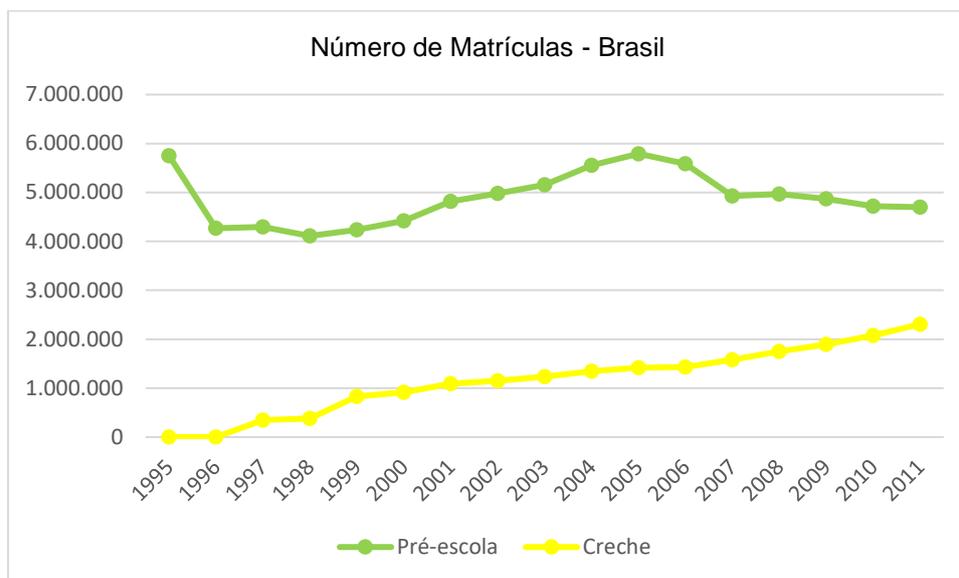


Fonte: Dados Estatísticos-INEP/Censo Escolar (1995 a 2011).

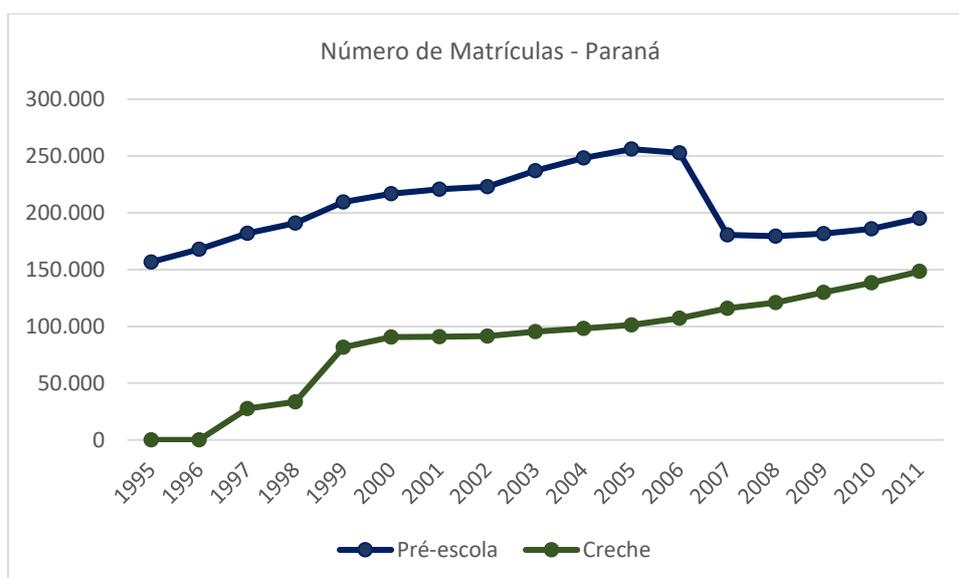
Gráfico 4: Número de matrículas por dependência administrativa pré-escola no Paraná

Fonte: Dados Estatísticos-INEP/Censo Escolar (1995 a 2011).

Como no número de matrículas nas creches, na pré-escola, ocorreu o crescimento das matrículas municipais no Paraná (Gráfico 4), de 156.731, em 1995, para 252.840, em 2006. Em 2007, ocorreu queda de aproximadamente 71% nas matrículas, com 180.559, e podemos evidenciar como fator relevante a deliberação nº 03/2006 CEE/PR que implantou o ensino fundamental de nove anos, reduzindo a idade de atendimento na educação infantil (pré-escola) para cinco anos. Posteriormente, as matrículas continuaram aumentando, de 180.559, em 2007, para 195.190. Entretanto, verificamos a diminuição em relação a anos anteriores à deliberação.

Gráfico 5: Comparativo do número de matrículas creche e pré-escola no Brasil

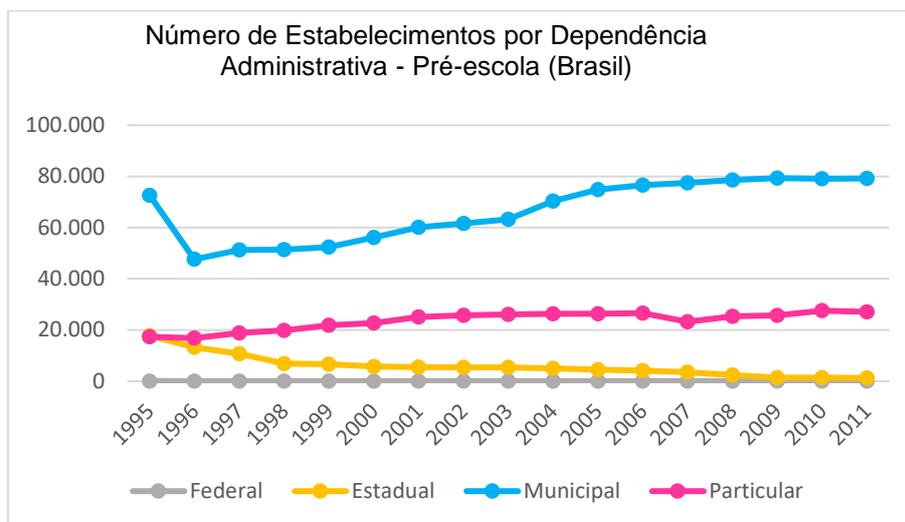
Fonte: Dados Estatísticos-INEP/Censo Escolar (1995 a 2011).

Gráfico 6: Comparativo do número de matrículas creche e pré-escola no Paraná

Fonte: Dados Estatísticos-INEP/Censo Escolar (1995 a 2011).

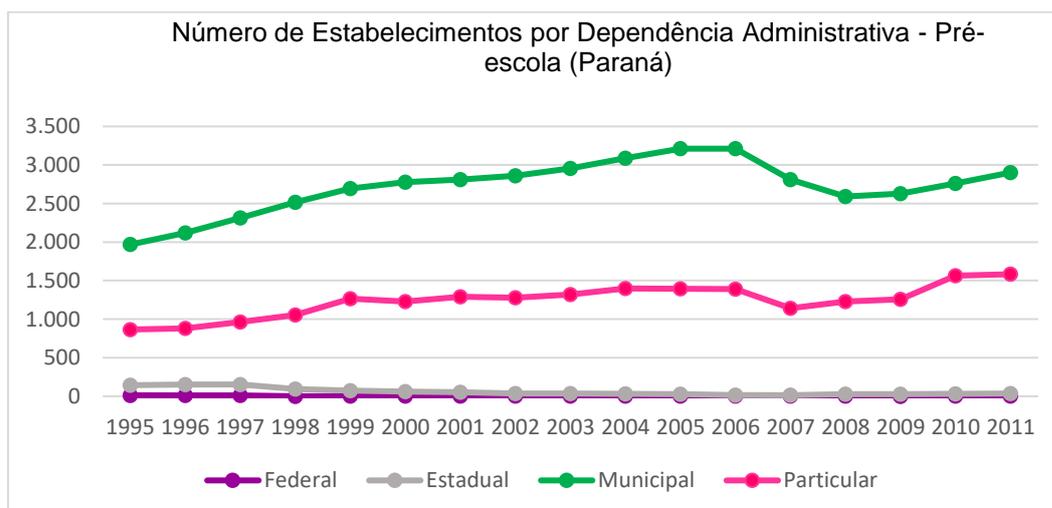
Com o crescente aumento das matrículas, os estabelecimentos administrativos também necessitam ser reorganizados; nos gráficos abaixo (Gráfico 7 e 8) analisamos esses números, para a oferta da creche e da pré-escola de acordo com sua dependência administrativa, no Brasil e no Paraná.

A partir do pressuposto da descentralização/municipalização da educação, na educação infantil, com a LDB nº 9.394/96 e com os Termos e Acordos de Parceria Educacional (Anexos B e C) no decorrer dos anos 1990, apresentamos:

Gráfico 7: Número de estabelecimentos por dependência administrativa pré-escola Brasil

Nota: O mesmo estabelecimento pode oferecer mais de uma etapa de ensino.

Fonte: Dados Estatísticos-INEP/Censo Escolar (1995 a 2011).

Gráfico 8: Número de estabelecimentos por dependência administrativa pré-escola Paraná

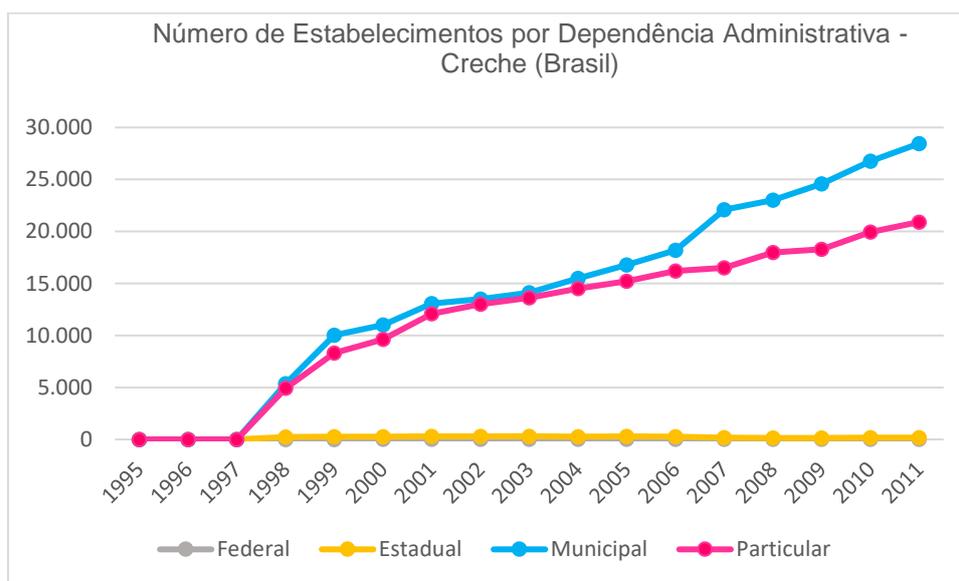
Nota: O mesmo estabelecimento pode oferecer mais de uma etapa de ensino.

Fonte: Dados Estatísticos-INEP/Censo Escolar (1995 a 2011).

Sobre os estabelecimentos que ofertam a pré-escola em níveis federal, estadual, municipal e privado, nos Gráficos 9 e 10, observamos que os estabelecimentos municipais se destacam em relação aos demais, visto que, conforme a legislação, a educação infantil é de sua responsabilidade. No território nacional, ocorre queda significativa no número de estabelecimentos municipais, de 1995 (72.612) para 1996 (47.602), e, após esses anos, com a LDB nº 9.394/96, os números aumentam de 1996 a 2006. Em relação ao Paraná, acontece queda entre 2006 e 2011 também nos estabelecimentos municipais.

Em relação às demais dependências administrativas, o Estado (Gráfico 8) segue os indicadores da União (Gráfico 7), com a redução de estabelecimentos federais e estaduais. Concernente aos privados, ocorre ano a ano o crescimento e, no Paraná, caminha em destaque junto aos estabelecimentos municipais.

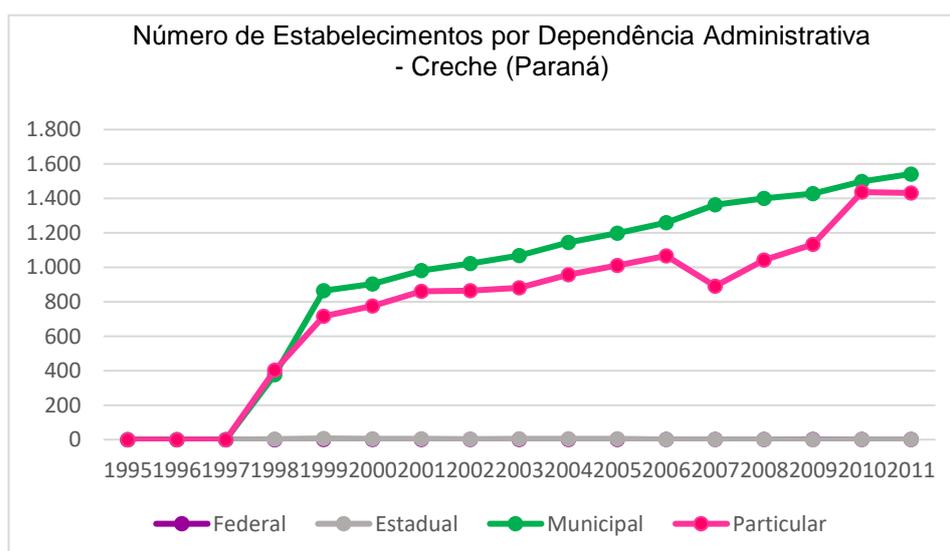
Gráfico 9: Número de estabelecimentos por dependência administrativa creche Brasil



Nota: O mesmo estabelecimento pode oferecer mais de uma etapa de ensino

Fonte: Dados Estatísticos-INEP/Censo Escolar (1995 a 2011).

Gráfico 10: Número de estabelecimentos por dependência administrativa creche Paraná



Nota: O mesmo estabelecimento pode oferecer mais de uma etapa de ensino.

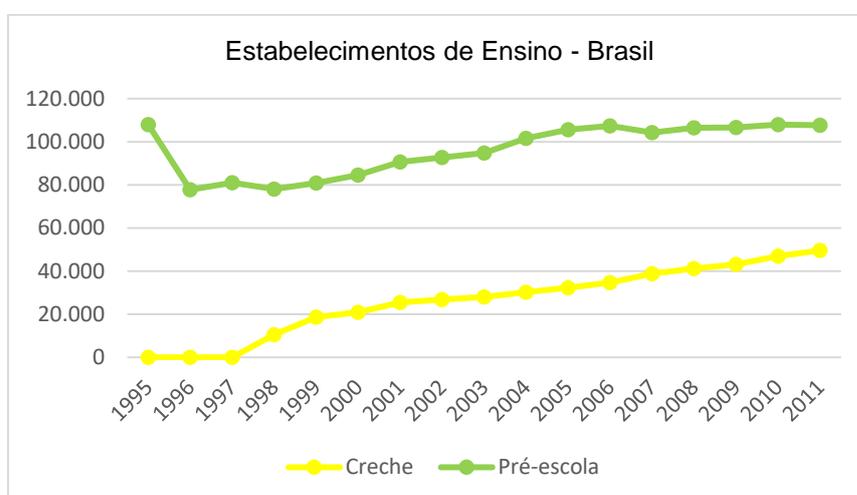
Fonte: Dados Estatísticos-INEP/Censo Escolar (1995 a 2011).

O número de creches por dependência administrativa (Gráficos 9 e 10) segue os parâmetros da pré-escola, entretanto vale evidenciar que os dados do

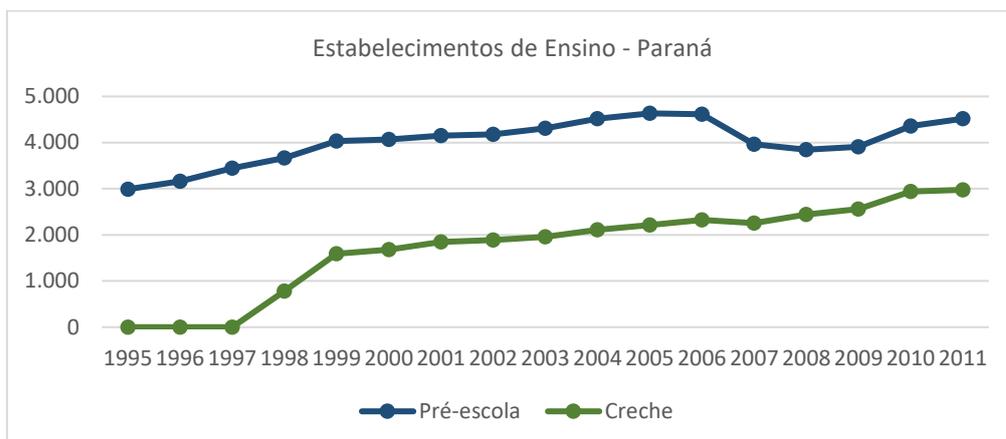
atendimento das crianças de zero a três anos começaram a ser computados e indicados a partir de 1997, pós-LDB nº 9.394/96, dessa forma, consideramos 0 os dados de 1995 e 1996. Na pré-escola, são mínimos os estabelecimentos federais e estaduais. Merece destaque o crescente número de creches municipais, porém as creches privadas seguem o mesmo caminho.

Em linhas gerais, a partir dos gráficos, constatamos que o número de estabelecimentos para o atendimento das crianças nas creches e na pré-escola aumenta ano a ano em proporção ao número de matrículas. Sendo a educação infantil parte da educação com a LDB nº 9.394/96, com as mudanças sociais e o aumento das reivindicações pelo atendimento, tanto em território nacional como estadual, procura-se seguir a política de aumentar o atendimento do número de crianças na educação infantil, o que demanda investimento em estrutura física, num primeiro momento, e que examinamos nas figuras abaixo (Gráficos 11 e 12), considerando todos os estabelecimentos de creche e pré-escola.

Gráfico 11: Comparativo do número de estabelecimentos creche e pré-escola no Brasil



Nota: O mesmo estabelecimento pode oferecer mais de uma etapa de ensino.
Fonte: Dados Estatísticos-INEP/Censo Escolar (1995 a 2011).

Gráfico 12: Comparativo do número de estabelecimentos creche e pré-escola no Paraná

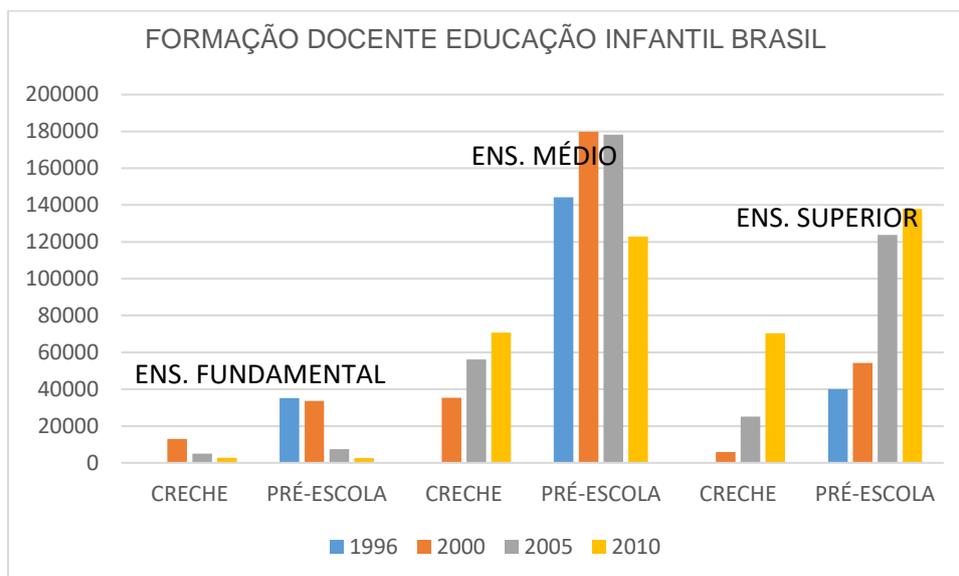
Nota: O mesmo estabelecimento pode oferecer mais de uma etapa de ensino.
 Fonte: Dados Estatísticos-INEP/Censo Escolar (1995 a 2011).

A LDB nº 9.394/96, além das conquistas no atendimento e em decorrência do aumento do número de estabelecimentos de ensino, também trouxe avanços para a formação de professores. Pensando na educação infantil como parte da educação básica, a principal mudança em relação à legislação anterior, a lei nº 5.692/71, na qual os sistemas de ensino deveriam “zelar” pelas crianças de até sete anos, período em que a educação passava a ser obrigatória, no art. 62 (LDB nº 9.394/96) foi definida a formação para o docente de toda a educação básica.

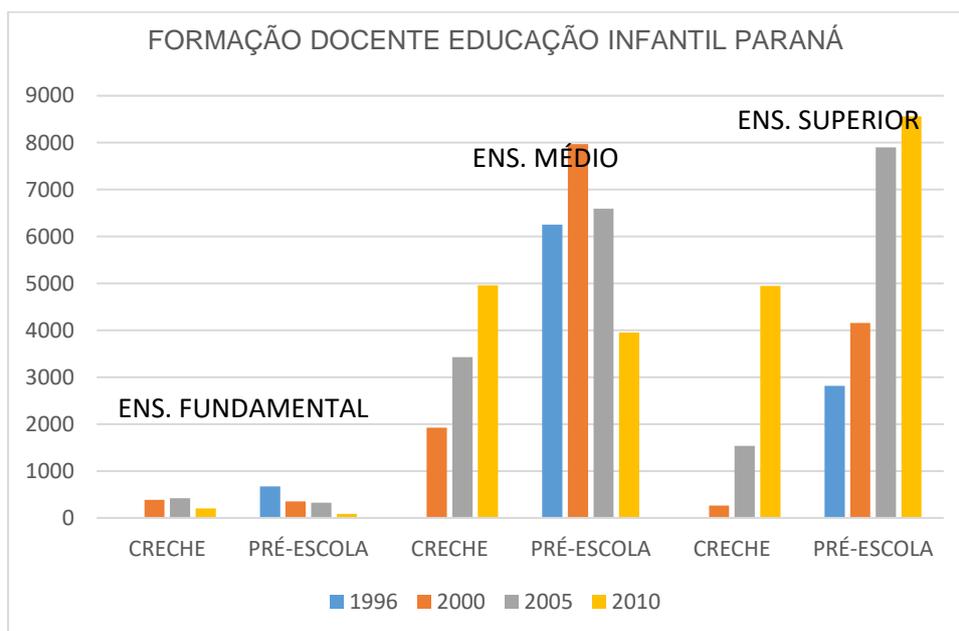
Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal⁷⁹ (BRASIL, 1996, p. 26).

A LDB nº 9.394/96 estipulou um prazo de cinco anos para que os professores, Estado e municípios se adequassem a essa formação. Verificamos os dados sobre o nível de instrução dos professores visando aprofundar nosso objeto de pesquisa, a educação infantil, em comparação com o ensino fundamental. Para este momento, foram selecionados, dentro do espaço temporal delimitado, o ano de 1996, no qual foi aprovada a última LDB; o ano 2000, ano anterior ao prazo final da legislação (LDB 9.394/96); e os anos de 2005 e 2010, um espaço temporal de cinco e dez anos para verificar esse processo.

⁷⁹ Texto regulamentado pelo decreto nº 3.276/99.

Gráfico 13: Formação docente na educação infantil no Brasil

Fonte: Dados Estatísticos-INEP/Censo Escolar (1996; 2000a; 2005; 2010).

Gráfico 14: Formação docente na educação infantil no Paraná

Fonte: Dados Estatísticos-INEP/Censo Escolar (1996; 2000a; 2005; 2010).

No que determina a formação dos professores, as informações para a creche não eram computadas em 1996. Nesse ano, fica evidente que a formação dos profissionais que trabalhavam com as crianças seguia o cuidar, e a maioria tinha o ensino médio. No ano 2000, após a aprovação da LDB 9.394/96, observamos o crescimento da formação em nível superior, entretanto a quantidade de maior representatividade permanece no ensino médio. O quadro se mantém o mesmo em 2005, lembrando que era permitido atuar como docentes os profissionais com

formação em nível médio/magistério na educação infantil, dados computados junto ao ensino médio. Ocorreu, em 2010, o aumento do número de professores com ensino superior, sendo a diferença significativa em relação ao ensino médio para a pré-escola, de 3.953 para 8.557. Na creche, os valores eram praticamente equiparados, 4.960 e 4.948, respectivamente.

Comparando com o Brasil, podemos dizer que a diferença no número de docentes com ensino superior e ensino médio são maiores no Estado do Paraná, o que, de forma geral, o coloca na frente das estatísticas nacionais. Sobre o ensino fundamental séries iniciais, merece destaque o declínio dos profissionais com ensino fundamental, chegando a 50 no Paraná e a 4.070 no Brasil em 2010, com a expansão do ensino superior, que no Estado do Paraná soma $\frac{3}{4}$ dos profissionais, distinto do apresentado na educação infantil.

Com a atual legislação brasileira, que atribui aos municípios a responsabilidade pela oferta da educação infantil, compreendemos os números estabelecidos a esta etapa de ensino nas redes pública municipal e privada. Percebemos a municipalização da educação infantil de fato a partir desses indicadores de estabelecimentos e números de matrículas. Comparando o crescimento das matrículas entre o Paraná e o Brasil, vemos que ambos apresentam crescimento constante. A preocupação com esta etapa da educação básica é representada pelo processo de formação de professores inferior ao dos docentes do ensino fundamental.

Precisamos levar em consideração, nessas análises, dois fatores. Primeiro, o número de matrículas na educação infantil, principalmente em creche, que antecede 2007 no censo escolar, pois, nesse período, muitas instituições não estavam regulamentadas ou, por serem de caráter filantrópico/assistencialista, não constavam nas estatísticas. Segundo, no período analisado, a pré-escola obrigatória a partir dos quatro anos não era uma realidade.

Tanto o Paraná como o Brasil estão na busca por aumentar o atendimento em creches e pré-escola, e, apesar de visível progresso nas matrículas e números de estabelecimentos, é necessário considerar a porcentagem de crianças que frequentam a educação infantil em suas diversas redes administrativas. Como um direito de toda criança, o ideal seria o atendimento de 100%, entretanto, ainda que os avanços sejam demonstrados, segue-se a busca em atender às metas dos Planos Nacional e Estadual de Educação.

No período em análise, a educação infantil dava seus primeiros passos (Tabela 6); em 1995, na fase assistencialista, atendia a 8,6% das crianças de zero a três anos tanto no Estado do Paraná como no país. Em 2011, após a implantação do FUNDEB, o Paraná ultrapassa os indicadores nacionais com uma frequência de 26,5% para 22,95% no Brasil.

Na pré-escola, os números são superiores (Tabela 7). Na metade da década de 1990, o país chega a uma marca de 48,07% das crianças de quatro e cinco anos atendidas, quase a metade da população nacional, e essa marca sobe para 81,69% em 2011. Especificamente, no Paraná, a porcentagem não chega aos 40% em 1995 e, em 2011, alcança os 73,23%.

Nas Tabelas 6 e 7 podemos observar o crescimento ano a ano.

Tabela 6: Porcentagem de crianças de zero a três anos que frequentam a educação infantil – 1995-2011

Porcentagem de Crianças de 0 a 3 anos que frequentam a Educação Infantil - 1995 - 2011															
	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Brasil	8,62	8,48	9,39	9,86	10,49	12,01	13,29	13,45	15,01	14,53	17,24	18,95	20,33	20,34	22,95
Paraná	8,66	6,93	7,68	9,49	10,28	11,74	14,75	13,93	18,83	17,56	19,2	21,89	25,99	23,23	26,5

Notas: as estimativas levam em consideração a idade em anos completos em 30 de junho ou a idade escolar.
Fonte: IBGE/PNDA (1995-2011).

Tabela 7: Porcentagem de crianças de quatro a cinco anos que frequentam a educação infantil – 1995-2011

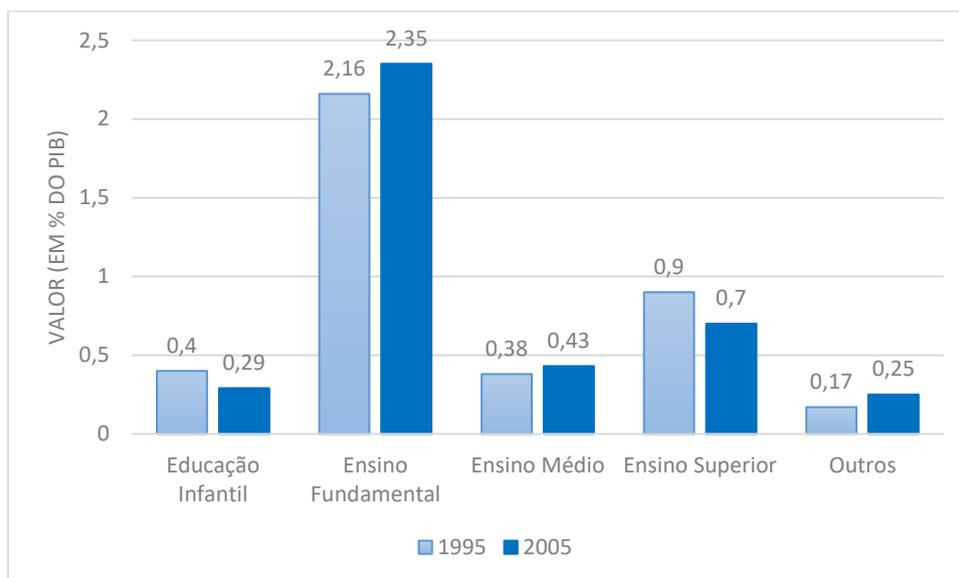
Porcentagem de Crianças de 4 a 5 anos que frequentam a Educação Infantil - 1995 - 2011															
	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Brasil	48,07	48,46	51,58	52,64	54,92	60,75	62,14	64,65	66,58	67,6	72,24	74,58	77,01	79	81,69
Paraná	36,36	37,28	38,44	37,04	41,07	47,17	49,88	57,08	58,19	57,99	60,28	67,7	67,56	65,53	73,23

Notas: as estimativas levam em consideração a idade em anos completos em 30 de junho ou a idade escolar.
Fonte: IBGE/PNDA (1995-2011).

A política de financiamento acompanha as mudanças no cenário nacional. Nos anos de 1995 e 2005, podemos comparar os investimentos de acordo com o PIB nacional (Gráfico 15). Observamos crescimento para o ensino fundamental, médio e outros, enquanto ocorre redução para a educação infantil e ensino superior. O ensino fundamental é a prioridade dos investimentos, por ser obrigatório a todas as crianças e fazer parte das avaliações internacionais, como o Programa

Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA)⁸⁰ para a preparação dos cidadãos. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁸¹ é um dos indicadores objetivos na qualidade educacional, sendo comparado nas avaliações internacionais.

Gráfico 15: Gastos das subáreas da educação, em relação ao PIB: 1995 e 2005



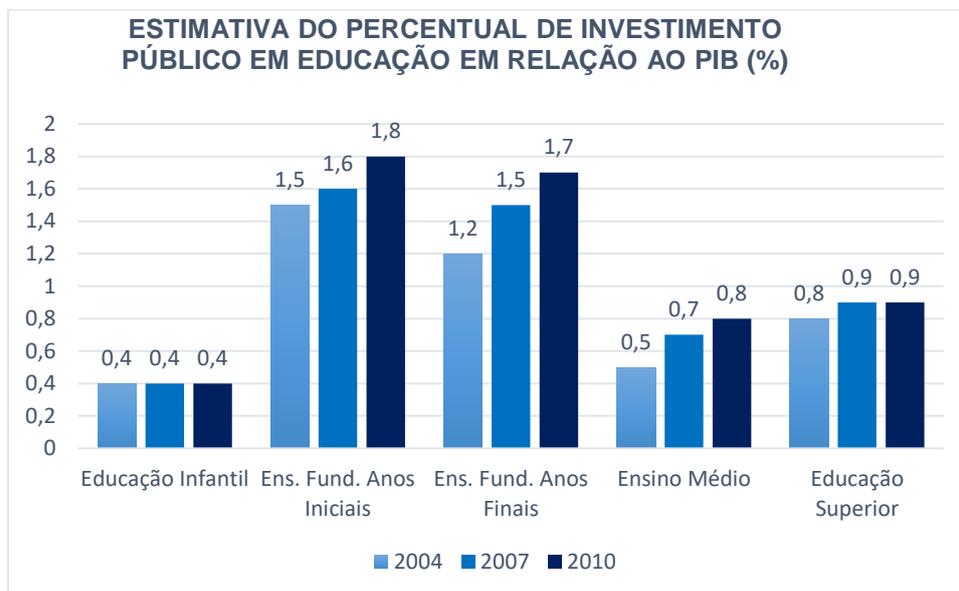
Fonte: Castro (2007, p. 7).

Seguindo essa linha de análise, exploraremos os anos de 2004, período anterior ao FUNDEB, 2007, com início da atuação do fundo e 2010 com o FUNDEB consolidado (Gráfico 16), a fim de mostrar que, com a entrada da educação infantil no processo de financiamento do FUNDEB, os percentuais de investimentos do PIB também seriam alterados.

⁸⁰ ou *Programme for International Student Assessment*, é uma iniciativa de avaliação comparada, aplicada de forma amostral a estudantes matriculados a partir do 7º ano do ensino fundamental na faixa etária dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países. O Pisa é coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com o apoio de uma coordenação nacional em cada país participante. No Brasil, a coordenação do Pisa é responsabilidade do Inep (INEP, 2015a).

⁸¹ Foi criado em 2007 e reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. Ele é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios (INEP, 2015b).

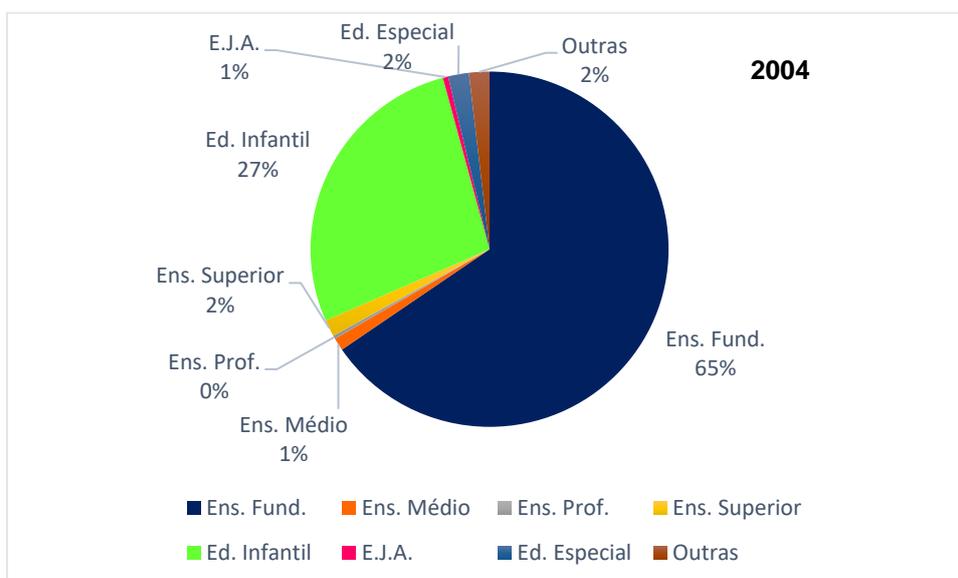
Gráfico 16: Estimativa de percentual de investimento público em educação em relação ao PIB (%)



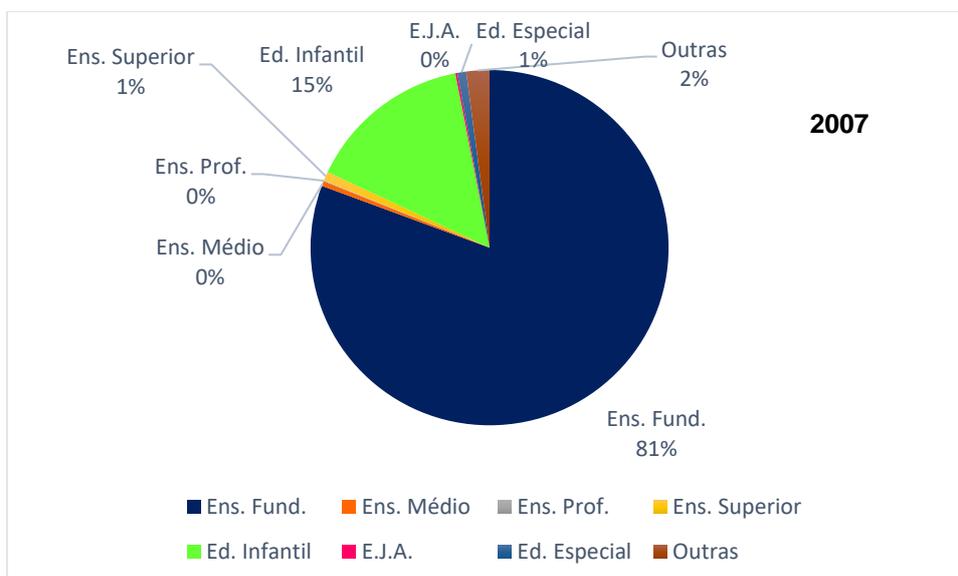
Fonte: Tesouro Nacional da União (2004; 2007; 2010).

Diferente do quadro anterior, no período indicado, as estimativas do percentual de investimentos com relação ao PIB para a educação infantil se mantiveram em 0,4% em seis anos. Assim, não houve aumento nos percentuais para esta etapa, o que ocorreu de forma diferente das demais, com crescimento, no decorrer dos anos, sempre com os maiores índices para o ensino fundamental séries iniciais.

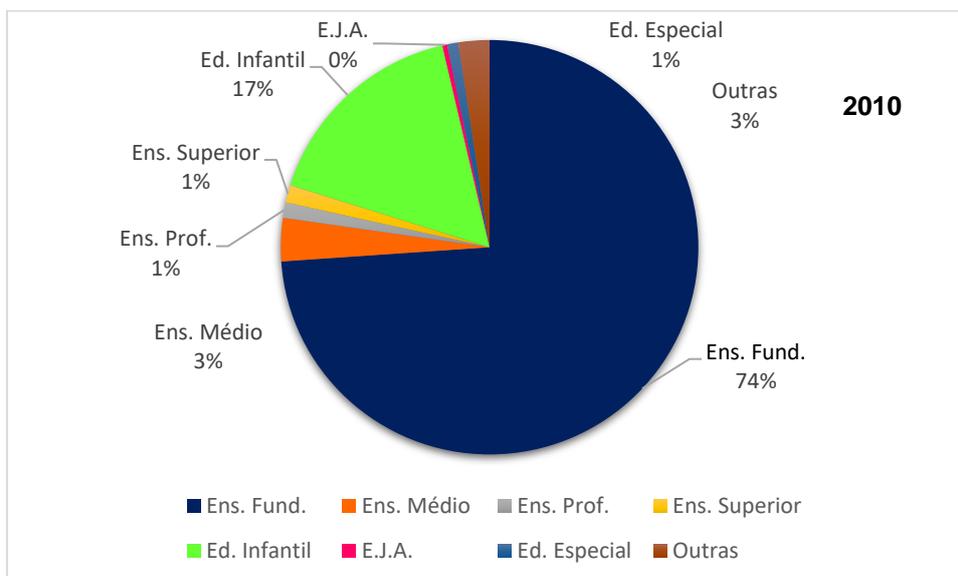
No decorrer do processo de municipalização/descentralização do ensino, sob a responsabilidade dos municípios ficaram a educação infantil e as séries iniciais do ensino fundamental. Com a pesquisa, constatamos os maiores gastos e investimentos voltados ao ensino fundamental, tendo como maior preocupação a alfabetização. Diante dessas observações, nos gráficos a seguir, é possível visualizar os gastos do Estado do Paraná com a educação, divididos em suas subáreas, seguindo os mesmos anos, como caracterizado no gráfico anterior.

Gráfico 17: Gastos no Paraná com a educação 2004

Fonte: Tesouro da União (2004; 2007; 2011).

Gráfico 18: Gastos no Paraná com educação 2007

Fonte: Tesouro da União (2004; 2007; 2011).

Gráfico 19: Gastos no Paraná com educação 2010

Fonte: Tesouro da União (2004; 2007; 2011).

Vale ressaltar, num primeiro momento, que os gastos com o ensino fundamental estão contabilizados em sua totalidade, anos iniciais e anos finais. Os gastos com educação do Estado do Paraná, disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional, em 2000 e 2001 foram computados junto aos da Cultura, definidos como Educação e Cultura, e, a partir de 2004, passam a ser registrados nas subdivisões, como demonstrado nos gráficos.

Em todos os anos, os percentuais destinados ao ensino fundamental são a grande maioria, 81%, em 2007 (Gráfico 18). A educação infantil aparece sempre em segundo, com oscilações: 27% em 2004, 15% em 2007 e 17% em 2010. As demais modalidades em 2007 não chegam a 1% dos gastos. Quanto ao ensino médio, ensino superior e demais modalidades, nos gráficos 17, 18 e 19, analisamos que os gastos com educação no Paraná são crescentes, num total de R\$ 940.895.316,75 no primeiro ano mencionado, passando para R\$ 2.665.303.060,91 e R\$ 3.613.248.625,97, respectivamente.

Comparados aos dados nacionais, o Estado permanece à frente dos percentuais voltados à educação infantil e ensino fundamental, o que não ocorre com o ensino médio e a educação superior.

Tabela 8: Proporção de investimentos públicos diretos (%) – estimativa nos níveis de ensino

Proporção de Investimento Público Direto (%) – Estimativa nos Níveis de Ensino							
	Todos os Níveis	Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
				Anos Iniciais	Anos Finais		
				2004	100		
2007	100	83,2	7,9	31,9	29,9	13,5	16,8
2010	100	78,5	11,6	25,6	23	18,4	21,5

Fonte: FNDE (2004; 2007; 2010).

Conhecendo os gastos com a educação do Paraná e do Brasil, agora discorreremos sobre o FUNDEB. Os recursos do fundo foram destinados de forma automática e periódica, mediante crédito na conta específica de cada governo estadual e municipal. Como já mencionado, essa divisão ocorreu de acordo com o número de matrículas computadas no Censo Escolar do ano anterior, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária. Outra condição para a distribuição dos recursos são os fatores de ponderação que variam de acordo com os desdobramentos da educação básica.

Após os dados mencionados, neste momento caracterizamos a receita estimativa de valor anual por aluno, de acordo com as fontes do próprio FUNDEB. Com isso, podemos verificar os valores entre educação infantil e ensino fundamental e analisar suas diferenças.

Tabela 9: Valor anual por aluno estimado no Estado do Paraná

VALOR ANUAL POR ALUNO ESTIMADO – RECEITA										
CRECHE		PRÉ-ESCOLA		ENSINO FUNDAMENTAL			Contribuição dos Est. e dos Mun.	Compl. da União	TOTAL DA RECEITA	
INTEGRAL	PARCIAL	INTEGRAL	PARCIAL	Séries Iniciais Urbano	Séries Iniciais Rurais	Integral				
2007	1018,27	1018,27	1145,55	1145,55	1272,47	1336,47	1591,04	2424554,09	-	2424554,09
2008	1484,89	1079,92	1552,39	1214,91	1349,9	1417,4	1687,38	3042310,1	-	3042310,1
2009	1524,65	1108,84	1663,26	1386,05	1413,79	1467,11	1746,56	3602728,6	-	3602728,6
2010	1726,73	1255,81	1962,2	1569,76	1569,76	1805,22	1962,2	4032718379	-	4032718379
2011	2137,17	1424,78	2315,26	1780,97	1780,97	2048,12	2315,26	4566228,2	-	4566228,2

Obs. * 2007 – nesse ano a educação infantil não era dividida em integral e parcial, por esse motivo, para a análise, os valores foram repetidos.

* Foram selecionados para essa análise apenas a educação infantil e o ensino fundamental.

Fonte: FNDE (2007-2011).

No âmbito dos fundos, de acordo com esses dados, o Paraná não recebe a contribuição da União em nenhum dos anos pesquisados, alcançando os valores mínimos determinados por aluno. Como é caracterizado no decorrer da análise, os índices paranaenses estão normalmente acima dos nacionais, o que nos permite analisar a perda importante de financiamento da educação infantil, em especial da creche em relação ao nível fundamental. Ao verificarmos, por exemplo, o ano de 2010, a diferença chega a mais de 300,00 reais por aluno no atendimento integral. Assim, observamos que, apesar do aumento despendido à educação infantil no decorrer dos anos, esse aumento é ainda inferior aos investimentos destinados ao ensino fundamental.

Além das receitas advindas do FUNDEB, faz-se relevante mencionarmos que, a partir da Constituição Federal de 1988, foi garantida, aos municípios, outra fonte de recursos, o salário-educação (Art. 212, § 5º), caracterizado por ser

[...] um tributo cobrado das empresas e corresponde a 2,5% sobre o valor da folha de pagamentos. O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS –, órgão arrecadador, fica com 1% a título de administração. Os montantes recolhidos nos estados e no Distrito Federal são destinados ao FNDE, que retira 10% da arrecadação de cada um e separa o restante em duas partes: um terço corresponde à quota federal que permanece sob a gestão do FNDE para financiar os programas desenvolvidos por este órgão; e dois terços retornam ao estado de origem na forma da quota estadual e municipal (BASSI, 2011, p. 123).

Esse valor, como no FUNDEB, é distribuído aos Estados e municípios de acordo com o número de matrículas, nas responsabilidades definidas para a educação básica, porém não existe diferença para os repasses entre os níveis e modalidades (BASSI, 2011).

No decorrer desta subseção, analisamos a educação infantil no Estado do Paraná e no Brasil, comparando, entre ambos, o crescimento físico, de pessoal e monetário daquela. Os índices apresentam uma realidade de crescimento, a partir do processo de municipalização no qual a educação infantil é preocupação dos municípios, entretanto os desafios ainda persistem. O mesmo ocorre com o financiamento, um dos principais, provavelmente, o primeiro motivo da descentralização que teve suas origens no investimento e não no aspecto pedagógico. Dessa forma, um panorama geral nos revela que, apesar do desenvolvimento contínuo, na busca pelos direitos educacionais da população, em específico, no momento, das crianças, existem desafios que persistem para o desenvolvimento econômico e social.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação objetivou compreender as políticas públicas que levaram ao processo de municipalização/descentralização da educação infantil. A perspectiva foi apresentar os processos de municipalização tanto nacional quanto paranaense e compará-los, diante dos indicadores de matrículas, número de estabelecimentos, formação de professores e aspectos financeiros, contextualizados a partir das mudanças educacionais, ocorridas no decorrer dos anos 1990, e das políticas internacionais.

Para encaminhar esta análise, foram estudados a história da educação infantil, a sua legislação e o processo de descentralização no período de 1996-2010. Diante dessa trajetória, foi possível verificar as políticas públicas voltadas à primeira infância e como foram caracterizadas as preocupações governamentais nacionais e internacionais.

Para responder ao problema de pesquisa e atingir o objetivo estabelecido, organizamos os estudos em três seções: a seção 2 compreendeu o contexto histórico dos anos 1990 e o processo de municipalização da primeira etapa da educação básica no Brasil, a partir do cenário da mundialização do capital às influências neoliberais que caracterizaram um novo papel para o Estado e das formas de elaborar as políticas para o atendimento a infância; na seção 3 configuraram-se os aspectos que regulamentam a educação infantil, a partir da legislação vigente, caracterizando o processo de municipalização e descentralização, assim como as orientações dos organismos e organizações internacionais, provenientes de seus documentos, para a elaboração das políticas de atendimento no Brasil; e, por fim, na seção 4 examinamos a história e a legislação do Estado do Paraná no processo de municipalização e descentralização da educação infantil e analisamos os indicadores sociais e econômicos das políticas nacional e estadual.

A partir da orientação teórico-metodológica selecionada, realizamos uma análise documental com o intuito de respondermos aos questionamentos a fim de auxiliarmos na perspectiva do estudo e darmos relevância e significação a ele. Nesse sentido, acreditamos ter respondido ao problema de pesquisa, visto que analisamos os índices sociais e financeiros do processo de descentralização/municipalização da

educação infantil, comparando o país e o Estado, apresentando o atendimento e os gastos com a primeira infância a partir desse processo e da política de fundos.

A fim de analisarmos o processo de descentralização/municipalização e atender ao nosso problema de pesquisa, num primeiro momento, como estudo da educação infantil, necessitamos compreender a visão de infância, o contexto histórico e como é constituído o atendimento a essa etapa. Delineamos os percursos das mudanças na sociedade capitalista, que, a partir do modo de produção e das necessidades do mercado, foram caracterizadas na visão de infância e nas políticas para o atendimento a essa fase. Os anos 1990 foram também marcados pela Reforma do Estado nacional, uma nova forma de política com o Estado visando o mínimo, ou seja, a denominada política do Estado Mínimo, o que nos leva ao início do processo de descentralização.

Para chegarmos à Educação Infantil, foi necessário buscarmos a história do processo do estabelecimento da educação básica, já que, no país, esse não foi um movimento linear, aparecendo e desaparecendo da legislação conforme as necessidades das políticas em cada governo. Nos anos 1990, as iniciativas de descentralizar tomaram rumos concretos, com Estados e municípios assumindo as responsabilidades da União com relação às políticas educacionais, com a intenção de superar a denominada crise econômica.

Verificamos que as políticas públicas para a educação infantil, a partir das mudanças com a Reforma do Estado, foram pensadas seguindo preceitos econômicos e não educacionais, por isso a descentralização foi considerada de caráter econômico e não pedagógico, pois competia aos Estados e municípios, com o auxílio da União, caso necessário⁸², o financiamento da educação infantil e do ensino fundamental, com autonomia nas características pedagógicas, desde que seguindo as determinações nacionais.

A política de atendimento à primeira infância, no decorrer da pesquisa, se mostrou com preocupação assistencialista, voltada ao cuidar, o que é característica ainda presente na educação infantil. Os programas suplementares em busca desse atendimento foram implantados na intenção de auxiliar os novos estabelecimentos e as novas matrículas para a primeira etapa da educação básica.

⁸² Regime de colaboração.

Diante desse cenário, foi possível verificarmos que os organismos e organizações internacionais, como o Banco Mundial, a UNESCO e o UNICEF, atuaram nas políticas educacionais brasileiras com diretrizes, análises, relatórios, enfim, documentos orientadores e avaliativos gerais ou específicos para o atendimento da criança, na perspectiva da educação como direito de todos os cidadãos. Suas diretrizes e políticas para a educação infantil foram destinadas ao cuidado, principalmente, das crianças em situação de vulnerabilidade e na perspectiva da redução da pobreza. Além disso, as conquistas educacionais e de vida são consideradas positivas para as crianças que frequentam a primeira etapa da educação básica.

Nos estudos voltados aos documentos desses organismos e organizações internacionais, foi possível percebermos a participação ativa nas políticas locais, com orientações e o próprio financiamento de programas e projetos que procuram, de acordo com as necessidades, garantir a efetivação do homem que se espera formar na e para a sociedade. As políticas dos organismos e organizações internacionais não são lineares, pois, a partir de seus pressupostos, os países têm sua “autonomia” para seguir e desenvolver ou não essas “sugestões”, entretanto ficam atrelados a perspectivas, ao desenvolvimento e apoio daqueles.

No que diz respeito à educação, grande parte desses documentos foram constituídos a partir das conferências internacionais, que orientaram a expansão dos cuidados básicos de desenvolvimento, caracterizados como função não somente do Estado, mas da família e da comunidade. Contudo, ocorre a defesa pela centralização pedagógica, ou seja, as responsabilidades educacionais são divididas, mas a organização permanece sob a responsabilidade da União. Diante dessa divisão, existe a preocupação da produção de materiais explicativos simples, para que aqueles que atuam com essa faixa etária possam compreender as etapas do desenvolvimento infantil, da gestação aos seis anos de idade, como foi especificado.

No que tange às análises, observamos que o foco para o apoio ao atendimento infantil estava no fortalecimento da criança enquanto indivíduo produtivo, com avanços no decorrer dos anos escolares, sem elevadas taxas de reprovação, fatores indicadores de uma educação de qualidade. Além disso, para os países periféricos como o Brasil, contribuiriam para a redução da pobreza e o fortalecimento da economia nacional. Em virtude das discussões realizadas ao longo deste texto, é possível percebermos que a educação infantil ganha destaque,

principalmente nos aspectos econômicos, da oferta e da definição de responsabilidades, na sociedade e no desenvolvimento de políticas públicas, principalmente, com a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN – lei nº 9.394/96), que define a educação infantil como primeira etapa da educação básica e dá à criança o direito de frequentá-la. Vale mencionar que, no final dos anos 1980 e nos anos 1990 o processo de municipalização da educação infantil foi efetivado legalmente, a CF 1988 e LDB nº 9.394/96 determinaram as responsabilidades desta etapa e dos anos iniciais do ensino fundamental para os municípios, com prioridade ao ensino fundamental na utilização dos recursos e no desenvolvimento de políticas educacionais.

Diante da necessidade da reorganização do sistema educacional, para o financiamento, a política de fundos iniciou-se. O primeiro deles, o FUNDEF, destinava seus recursos exclusivamente ao ensino fundamental, o que proporcionou, de forma mais efetiva, o processo de municipalização deste, pois, em sua distribuição de recursos, a educação infantil não estava inserida. Em 2006, com a implantação do FUNDEB, toda a educação básica passou a fazer parte desse sistema, entretanto não de forma igualitária, pois focava-se nos gastos públicos com o ensino fundamental.

No Estado do Paraná, constatamos uma política que acompanhava a nacional, aquele considerado um Estado pioneiro no processo de municipalização com seus governos neoliberais. Observamos, com a nova concepção da criança como uma fase da vida importante para o desenvolvimento social, moral e biológico, o que caracterizou a preocupação com a educação da criança pequena. A política paranaense, nesse aspecto, acompanhou a política nacional, assim, conforme as legislações brasileiras se modificavam, o Paraná trilhava o mesmo percurso, alterava sua legislação que amparava o atendimento dos municípios e reforçava sua obrigação com a educação. Podemos entender a legislação proposta para a educação infantil como aquela voltada à organização e aos procedimentos legais, como o funcionamento (de quê?). Um ponto de destaque é a definição do corte etário para matrículas no primeiro ano do ensino fundamental, o que implica também na educação infantil.

Na história do processo de municipalização, ficou em evidência o ensino fundamental. No Paraná, essa política de descentralização teve início ainda nos anos 1980 e se intensificou no decorrer dos anos 1990, chegando a 2000,

praticamente, concluída, realizada com a Assinatura de Termos de Cooperação, para o compartilhamento dos serviços e encargos da educação entre o Estado e os municípios para se alcançar a universalização do ensino. Na educação infantil, o processo se efetivou a partir da LDB nº 9.394/96, levando o atendimento da criança para a educação e sob a responsabilidade dos municípios.

Por fim, com a análise dos indicadores de matrículas, do número de estabelecimentos, da formação dos professores e dos aspectos financeiros, apuramos o crescimento do atendimento à infância e o processo de municipalização a partir do número de matrículas e do aumento no número de estabelecimentos em âmbito municipal. Entretanto, quando analisada no período estudado, a porcentagem total de crianças atendidas aumenta, porém ainda longe de se atender a todas as crianças que a têm como direito.

A preocupação no atendimento à criança além do cuidar, como caracteriza o Referencial Curricular Nacional, “cuidar, educar e brincar”, é comprovada com a obrigatoriedade de uma formação mínima para o docente que trabalha com a educação infantil. A partir dos indicadores, observamos o crescimento de professores com formação em níveis médio e superior. Sobre o financiamento e os gastos, verificamos aumento, com o ensino fundamental sendo priorizado e a educação infantil com percentuais mínimos de crescimento, ficando sempre na segunda posição com relação aos gastos no Estado, entretanto, em relação ao PIB, aparece sempre na última posição em referência aos demais níveis de ensino. Comparando Paraná X Brasil, vemos que o Estado se destaca com percentuais acima da média nacional.

Ao concluir este estudo, sem a pretensão de estabelecermos um ponto final nos diversos aspectos envolvidos, foram indicadas, ao longo do texto, fontes para o aprofundamento das discussões até o momento realizadas. Ainda que possamos acreditar que a pesquisa seguiu como o esperado, discorrer sobre a educação infantil teve, e tem, seus desafios. As análises documentais e os indicadores apontam uma política de atendimento voltada aos mais vulneráveis, como uma responsabilidade e escolha (até os 4 anos) da família e da comunidade em conjunto com o Estado, mesmo sendo um direito de toda criança enquanto cidadã.

Falou-se muito em avanços legais e poucos na prática para a educação infantil, talvez o principal seja esta ser parte do sistema de ensino, deixando pelo menos na organização o lado assistencialista, que persiste em ser caracterizado por

sua história, porém com algumas preocupações voltadas também ao desenvolvimento, além do cuidar, dirige-se a atenção ao lado pedagógico, pensa-se no educar e no brincar. Nos investimentos, destacamos o FUNDEB, que possibilitou a vinculação de recursos. Voltadas ao atendimento infantil, as discussões não se esgotam aqui, serão necessários ainda outros estudos e pesquisas desenvolvidos em longo prazo, relativos às políticas educacionais para a educação infantil para que possamos falar em conquista como direito de todos.

REFERÊNCIAS

ALBERNAZ JÚNIOR, V. H.; FERREIRA, P. R. V. Convenção sobre os direitos da criança. 2019. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/biblioteca/virtual/direitos/tratado11.htm>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

ANDRADE, L. B. P. **Educação infantil**: discurso, legislação e práticas institucionais. São Paulo: Editora UNESP; Cultura Acadêmica, 2010. 193 p.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

ARAÚJO, L. Insuficiente, mas necessário! In: LIMA, M. J. R.; ALMEIDA, M. do R.; DIDONET, V. (Org.). **Fundeb**: dilemas e perspectivas. Brasília, DF: Edição Independente, 2005. p. 79-88.

ARIAS, V. **A construção política do plano estadual de educação do Paraná na gestão 2003-2006**: controvérsias acerca do processo democrático no espectro do estado contemporâneo. 2007. 182 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

ARRETCHE, M. T. S. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

ASSIS, R. M. A educação brasileira durante o período militar: a escolarização dos 7 aos 14 anos. **Educação em Perspectiva**, Viçosa, v. 3, n. 2, p. 320-339, jul./dez. 2012.

AZEVEDO J. M. L. de. Implicações da nova lógica de ação do estado para a educação municipal. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.

BANCO MUNDIAL. **Atingindo uma educação de nível mundial no Brasil: próximos passos**. Sumário executivo. Washington, DC: BM, 2009. Disponível em: <<http://cenpec.org.br/biblioteca/educacao/estudos-e-pesquisas/achieving-world-class-education-in-brazil-the-next-agenda>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**: estudio sectorial del Banco Mundial. Washington, DC: Banco Mundial, 1995.

g.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38281-1-outubro-1828-566368-publicacaooriginal-89945-pl.html>. Acesso em: 22 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Brasília, DF: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 2007.

BRASIL. **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 2010.

BRASIL. **Lei nº 8.069/90, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, Casa Civil, 1990.

BRASIL. Ministério da Economia. **Grupo Banco Mundial**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/cooperacao-internacional/grupo-banco-mundial>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano Decenal de Educação para todos 1993-2003**. Brasília, DF: MEC, 1993.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: MEC, 1996.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Banco Mundial**. Brasília, DF: BM, 2019. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/120-banco-mundial>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. **Presidente Amigo da Criança e do Adolescente**: Plano de Ação 2004 – 2007. Brasília, DF: OEI, 2003. Disponível em: <https://www.oei.es/historico/quipu/brasil/planodeacao_presidente_amigo.pdf>. Acesso em: 22 maio 2018.

BUENO, C. A. R.; FIGUEIREDO, I. M. Z. A relação entre educação e desenvolvimento para o Banco Mundial: a ênfase na “satisfação das necessidades básicas” para o alívio da pobreza e sua relação com as políticas para a Educação Infantil. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL – ANPED, 9., 2012. Caxambu. **Anais....** Caxambu: ANPED, 2012. p. 1-15. Disponível em: <<http://www.uces.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/1024/128>>. Acesso em: 22 jul. 2018.

CABRAL NETO, A. C.; ALMEIDA, M. D. Educação e Gestão Descentralizada: Conselho Diretor, Caixa Escolar, Projeto Político-Pedagógico. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 17, n. 72, p. 35-46, fev./jun. 2000.

CAMPOS, M. M.; HADDAD, L. Educação infantil: crescendo e aparecendo. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 80, p. 11-20, fev. 1992.

CAMPOS, R. F. Educação infantil: políticas e identidade. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 5, n. 9, p. 217-228, jul./dez. 2011.

CAMPOS, R. F.; SILVA, R. Ensino fundamental de nove anos: processos locais de regulação e seus efeitos sobre a educação infantil. In: KRAMER, S.; ROCHA, E. A. C. (Org.). **Educação infantil: enfoques em diálogos**. Campinas, SP: Papirus, 2011. p. 349-366.

CAMPOS, R.; CAMPOS, R. F. A educação das crianças pequenas como estratégia para o “alívio” da pobreza. **Inter-Ação: Revista Faculdade Educação**, Belo Horizonte, v. 33, n. 2, p. 241-263, jul./dez. 2008.

CAMPOS, R.; CAMPOS, R. F. A educação das famílias pobres como estratégia política para o atendimento das crianças de 0 a 3 anos: uma análise do Programa Família Brasileira Fortalecida. **Pro-Posições**, Campinas, v. 20, n. 1, ano 58, p. 207-224, jan./abr. 2009.

CARPES, D. M. L. **A aplicação dos recursos públicos destinados a implementação de políticas públicas para educação infantil: uma análise dos relatórios de gestão 2012 e 2013 do MEC/COEDI**. 2017. 151 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2017.

CASA CIVIL. Governo do Paraná. **Período republicano – 1889 a 2022 – Governadores do Estado**. Curitiba: Casa Civil, 2018. Disponível em: <<http://www.casacivil.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=95>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

CASTRO, J. A. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, Número Especial, p. 857-876, out. 2007.

CHESNAIS, F. A emergência de um regime de acumulação mundial predominantemente financeiro. **Praga**, São Paulo, n. 3, p. 19-46, set. 1997.

DAVIES, N. **Financiamento da educação**: novos ou velhos desafios? São Paulo: Xamã, 2004.

DIAS, M. L. M. S. M. Mudanças em curso no ensino público do Paraná. **R. paran. Desenv.**, Curitiba, n. 98, p. 45-65, jan./jun. 2000.

EVANGELISTA, O.; SCHMIDT, M. A. Relação estado/município no Paraná: construção ou desconstrução da escola pública de qualidade? In: VELOSO, J. et al. (Org.). **Estado e Educação**. Campinas, SP: Papirus, 1992. p. 279-297 (Coletânea CBE).

FARENZENA, N. Descentralização e federalismo: algumas implicações para as responsabilidades (inter)governamentais no financiamento da educação brasileira. In: PERONI, V. M. V.; PEGORARO, L.; BAZZO, V. L. (Org.). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal**: entre o público e o privado. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 49-58.

FARIAS, E. R. S. de. **Municipalização da educação no município de Ponta Grossa**. 2005. 100 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2005.

FEIJÓ, P. C. B. A municipalização do ensino. Considerações quanto aos aspectos legais e administrativos que envolvem o procedimento. **Boletim Jurídico**, Uberaba, ano 5, n. 251, p. 1-7, 2007. Disponível em: <<https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/1871/a-municipalizacao-ensino-consideracoes-quanto-aos-aspectos-legais-administrativos-envolvem-procedimento>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

FERREIRA, C. G.; MENDES, C. S.; COSTA, G. E. B. Interfaces do financiamento na educação infantil: avanços e impasses das políticas públicas. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 11., 2015, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Editora Universitária, 2015. p. 702-717.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Ministério da Educação. **Manual de execução financeira dos programas e apoio à educação infantil**. Brasília, DF: FNDE, 2017. 35 p.

FUNDEF. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do Magistério. **Manual de orientação**. Brasília, DF: MEC, 1999. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/mo.pdf> > Acesso em: 22 mar. 2018.

FURLAN, E. Educação na década de 1970: formação sem informação. In: JORNADA DO HISTEDBR, 11., 2013, Cascavel. **Anais...** Cascavel: HISTEDBR, 2013. p. 1-12.

GASPAR, M. de L. R. Os impactos do Fundeb na educação infantil brasileira: oferta, qualidade e financiamento. **Evidência**, Araxá, n. 6, p. 121-136, 2010.

GOHN, M. da G. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. 6.ed. São Paulo: Loyola, 2011.

GOHN, M. da G. **O protagonismo da sociedade civil**: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno Cedes**, Campinas, ano 23, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar, 1995**. Brasília, DF: MEC/INEP, 1996.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar, 1996**. Brasília, DF: MEC/INEP, 1997.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar, 1997**. Brasília, DF: MEC/INEP, 1998.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar, 1998**. Brasília, DF: MEC/INEP, 1999.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar, 1999**. Brasília, DF: MEC/INEP, 2000a.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Educação para todos:** avaliação da década. Brasília, DF: MEC/INEP, 2000b. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485564/Educação+para+todos+avaliação+da+década+Síntese+do+I+Seminário+Nacional+sobre+Educação+para+Todos+%28Brasília%2C+10+e+11-6-1999%29/a698194e-feab-4117-9088-53c1297b315b?version=1.2>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar, 2000.** Brasília, DF: MEC/INEP, 2001.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar, 2001.** Brasília, DF: MEC/INEP, 2002.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar, 2002.** Brasília, DF: MEC/INEP, 2003.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar, 2003.** Brasília, DF: MEC/INEP, 2004.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar, 2004.** Brasília, DF: MEC/INEP, 2005.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar, 2005.** Brasília, DF: MEC/INEP, 2006.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar, 2006.** Brasília, DF: MEC/INEP, 2007.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar, 2007.** Brasília, DF: MEC/INEP, 2008.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar, 2008.** Brasília, DF: MEC/INEP, 2009.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar, 2009.** Brasília, DF: MEC/INEP, 2010.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar, 2010**. Brasília, DF: MEC/INEP, 2011.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar, 2011**. Brasília, DF: MEC/INEP, 2012.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. Brasília, DF: MEC/INEP, 2015a. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/ideb>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa)**. Brasília, DF: MEC/INEP, 2015b. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/pisa>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Avaliação do impacto da municipalização do ensino fundamental no Estado do Paraná**. Curitiba: IPARDES, 1996. 163 p.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Paraná em números**. Curitiba: IPARDES, 2018. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/pr_numeros/index_pr_numeros_pt.htm>. Acesso em: 22 mar. 2019.

KRAMER, S. A criança de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 96, Especial, p. 798-818, 2006.

KRAMER, S. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

KRAMER, Sônia. Privação cultural e educação compensatória: Uma análise crítica. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 42, p. 54-62, 1982.

KUHLMANN JÚNIOR, M. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 14, p. 5-18, maio/ago. 2000.

KUHLMANN JÚNIOR, M. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. 7. ed. Porto Alegre: Mediações, 2015. 192 p.

LARA, Â. M. de B. Apontamentos históricos sobre a educação infantil no Estado do Paraná: 1904-1940. In: SAVIANI, D.; LOMBARDI, J. C.; SANFELICE, J. L. (Org.). **História e história da educação: o debate teórico-metodológico atual**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados: HISTEDBR, 2006. p. 211-239 (Coleção Memória da Educação).

LIMA, A. M. de S. Uma análise da resistência ao preceito da municipalização do ensino. **Revista Mediações**, Londrina, v. 8, n. 2, p. 145-170, jul./dez. 2003.

LOPES, L. B. de F. **As legislações e políticas para educação infantil no Brasil e no Paraná e seus atores (1190-2016)**: uma análise de normatização para a educação infantil paranaense (Deliberação nº 02/2014 CEE/PR), 2017. 267 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2017.

LOPES, L. B. de F. **Repercussões da política internacional na política para educação infantil brasileira após 1990**. 2009. 159 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2009.

MACÊDO, L. C. de; DIAS, A. A. A política de financiamento da educação no Brasil e a educação infantil. **RBPAE**, Goiânia, v. 27, n. 2, p. 165-184, maio/ago. 2011.

MANTAGUTE, E. I. I. **“Não ficarão mais ao Deus dará: já existem as creches!** História da educação infantil em creches públicas de Curitiba: entre normas e práticas – 1977 a 2003. 2007. 316 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

MARAFON, D. **Educação Infantil em Piraquara**: entre as idéias e as propostas pedagógicas (1993 – 2004). 2007. 137 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007.

MARX, K. Divisão do trabalho e manufatura. In: _____. **O Capital**: crítica da economia política. Livro I: O processo de produção do capital. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013. p. 511-547.

MARX, K.; ENGELS, F. **A Ideologia Alemã**. Tradução de José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. 5. ed. São Paulo: Hucitec, 1986.

MAZZUCCELLI, F. **A contradição em processo**: o capitalismo e suas crises. São Paulo: Brasiliense, 1985.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993.

MENDES, S. L. Tecendo a história das instituições do Brasil infantil. **Revista Saberes**, Natal, v. 1, n. 11, p. 94-100, fev. 2015.

MENDONÇA, E. F. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. 2000. 323 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

MENEZES, J. M. F. Descentralização, municipalização: democratização? A tensão entre centralização da educação na Bahia. **Educação e Contemporaneidade: revista da FAEEBA**, Salvador, v. 8, n. 12, p. 153-182, jul./dez. 1999.

MILITÃO, S. C. N. FUNDEB: mais do mesmo? In: SIMPÓSIO BRASILEIRO, 25.; CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 2011, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAE, 2011. p. 1-10. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhos/Completos/comunicacoesRelatos/0492.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

MIOTTI, K. R. N. R. **A municipalização da educação infantil em Campo Grande Pós-LDB 1996**. 2007. 119 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2007.

MORAES, R. C. C. Liberalismo clássico: notas sobre sua história e alguns de seus argumentos. **Textos Didáticos**, Campinas, n. 40, p. 1-42, jan. 2000 (Textos Didáticos).

MORAES, R. Neoliberalismo: o que é e de onde vem. In: _____. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?** São Paulo: Editora SENAC de São Paulo, 2001. p. 27-46.

MOREIRA, J. A. **Políticas de financiamento e gestão da educação básica (1990-2010)**: os casos Brasil e Portugal. Maringá: Eduem, 2015.

MOREIRA, J. A.; LARA, A. M. de B. **Políticas públicas para educação infantil no Brasil (1990-2001)**. Maringá: Eduem, 2012.

MORGADO, S. P. **A parceria público-privado na educação infantil**: os programas PIM e Fundo do Milênio para a Primeira Infância. 2011. 162 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2011.

MORGADO, S. P.; LARA, A. M. B. Estudo e diagnóstico da UNESCO: Serviços e atendimento para crianças de 0 A 6 anos no Brasil. **Revista Eletrônica de Educação (UniFil)**, Curitiba, v. 1, p. 1-12, 2011.

NETTO, J. P. As condições histórico-sociais da emergência do serviço social. In: _____. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 2006. p. 15-51.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

NEVES, L. M. W. **Educação e política educação no Brasil de hoje**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

NOMA, A. K. Reforma do estado e da educação no Brasil dos anos 1990. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL O ESTADO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO TEMPO PRESENTE, 4., 2008, Uberlândia. **Anais....** Uberlândia: UFU, 2008. p. 1-13.

OLIVEIRA, C. et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999. 128 p.

ONU BRASIL. Organização das Nações Unidas. **ONU no Brasil**. 2019. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-no-brasil/>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

ONU BRASIL. Organização das Nações Unidas. **Um mundo para as crianças**. 2002. Disponível em:< https://www.unicef.org/brazil/pt/um_mundo.pdf >. Acesso em: 22 mar. 2019.

PARANÁ. Conselho Estadual de Educação. **Deliberação n.º 003/99**. Normas para a educação infantil no Sistema Estadual de Ensino do Paraná. Curitiba: SEED, 1999.

PARANÁ. Conselho Estadual de Educação. **Deliberação nº. 003/98**. Reformula as normas relativas à nomenclaturas dos estabelecimentos de ensino de Educação Básica do Sistema Estadual de Ensino do Estado do Paraná e dá outras providências. Curitiba: CEE/PR, 1998.

PARANÁ. Conselho Estadual de Educação. **Deliberação nº. 02/2005**. Normas e princípios para educação infantil no sistema de ensino do Paraná. Curitiba: CEE/PR, 2005b.

PARANÁ. Conselho Estadual de Educação. **Deliberação nº. 02/2008**. Norma para matrícula no 1º ano do Ensino Fundamental de nove anos, a partir do ano letivo de 2009. Curitiba: CEE/PR, 2008.

PARANÁ. Conselho Estadual de Educação. **Deliberação nº. 03/2006**. Normas para a implantação do Ensino Fundamental de 9 (nove) anos de duração no Sistema Estadual de Ensino do Estado do Paraná. Curitiba: CEE/PR, 2006.

PARANÁ. Conselho Estadual de Educação. **Parecer nº 10/2017**. Informação PGE acórdão ACP 402/2007 – corte etário no Ensino Fundamental de nove anos de duração. Curitiba: CEE/PR, 2017.

PARANÁ. Conselho Estadual de Educação. **Parecer nº. 03/2012**. Orientações à UNDIME para matrículas no ensino fundamental e na educação infantil. Curitiba: CEE/PR, 2012.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná**. Curitiba, 1989. Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=iniciarProcesso&tipoAto=10&orgaoUnidade=1100&retiraLista=true&site=1>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

PARANÁ. Lei 18.492 de 24 de junho de 2015. **Aprova o Plano Estadual de Educação (PEE-PR)**. – Diário Oficial Paraná, Curitiba, PR, 2015.

PARANÁ. **Lei Ordinária nº 10.354 de 13 de julho de 1993**. Autoriza, conforme específica, a cessão aos municípios do estado do Paraná, de prédios ou parte de prédios estaduais, para fins de utilização como unidades escolares. Curitiba, 1993a.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. **Projeto Pedagógico – 1987-1990**. Curitiba: SEED, 1987.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. **Termo Cooperativo de Parceria Educacional**. Curitiba: SEED, 1992.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. **Termo Cooperativo de Parceria Educacional**. Curitiba: SEED, 1993b.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Saúde. **Resolução SESA nº. 0162/2005**. Normas técnicas de vigilância sanitária para Centros de educação infantil no sistema de ensino do Paraná. Curitiba: DOE, 14 fev. 2005a.

PASCHOAL, J. D.; MACHADO, M. C. G. A educação infantil no estado do Paraná: a história como ponto de partida. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 2008. Maringá. **Anais...** Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2008. p. 1-13.

PERONI, V. M. V. O Estado brasileiro e a política educacional dos anos 90. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 23., 2000. Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPEd, 2000. p. 1-17.

PERONI, V. M. V. **Política educacional e o papel do estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003. 207 p.

PERRUDE, M. R. S. Os diferentes recortes e metodologias nos estudos sobre as políticas educacionais do Estado do Paraná. In: NOGUEIRA, F. M. G. (Org.). **Estado e Políticas Sociais no Brasil**: Conferências do Seminário Estado e Políticas Sociais no Brasil e textos do relatório parcial do projeto de pesquisa. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001. p. 195-221.

PINTO, J. M. de R.; ADRIÃO, T. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **Ecos – Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 26-46, jan./jun. 2006.

PINTO, J. M. de R.; CARRERA, D. **Custo aluno qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade. São Paulo: Global, 2007.

PINTO, J. M. O financiamento da educação no governo Lula. **RBPAE**, Goiânia, v. 25, n. 2, p. 323-340, maio/ago. 2009.

RAFAEL, M. C. L. **Análise das políticas públicas da gestão do financiamento para a educação básica**: a educação infantil e o ensino fundamental em Maringá (2001 – 2004). 2016. 258 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2016.

RAFAEL, M. C. L. **Contribuição de Lourenço Filho para as políticas brasileiras de Instrução pré-primária no período de 1920-1970**. 2009. 160 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2009.

RODRIGUES, C. A. F. **Programa Institucional de Integração/Capacitação**: Plano de articulação dos três graus de ensino. Ponta Grossa: CICAPE/UEPG, 1993.

ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. Cad. Pesqui., São Paulo, n.115, p.25-63, mar. 2002.

ROSSETTI-FERREIRA, M. C.; RAMON, F.; SILVA, A. P. S.. Políticas de Atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, p. 65-100, mar. 2002.

SANTOS, J. B. dos. **O FUNDEB e a educação infantil**. Curitiba: Appris, 2015.

SANTOS, J. B. dos; SOUSA JÚNIOR, L. de S. J. Educação Infantil 20 anos de primeira etapa da educação básica e os desafios do financiamento. **Revista Contemporânea de Educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 261-284, maio/ago. 2017.

SANTOS, J. M. T. P. **As políticas governamentais para o ensino fundamental no Estado do Paraná diante dos preceitos da Constituição**. 1998. 145 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

SCHIMIDT, M. A. M. **Infância**: sol do mundo. A primeira Conferência Nacional de Educação e a construção da infância brasileira. Curitiba, 1927. 1997. 231 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1997.

SILVA, I. G. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, J. K. T.; LIMA, M. H. P. Evolução do marco legal da criação de municípios no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. p. 15-18.

SILVA, T. R. N. da. Melhoria da qualidade do 1º grau: o conteúdo e as condições concretas da escola. In: MELLO, G. N. et al. **Educação e transição democrática**. São Paulo: Cortez Autores Associados, 1987.

SILVA, V. A. C. Políticas compensatórias. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. 1 CDROM.

SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C. M. de. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.

TEIXEIRA, F. J. S. O capital e suas formas de produção de mercadoria: rumo ao fim da economia política. **Crítica Marxista**, São Paulo, v. 1, n. 10, p. 67-93, 2000.

TESOURO NACIONAL DA UNIÃO. Responsabilidade Fiscal. Dívida Pública Federal. **Contas anuais**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2004-2012. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2013**. Brasília, DF: Editora Moderna, 2013. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/anuario_educacao_2013.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2019.

UGARTE, M. C. D. **Homo motor, ciborgues e...aha!** Pessoas da Revolução Industrial à Revolução da Informação. 2004. 107 f. Dissertação (Mestrado em Educação Física) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

UNESCO. **Declaração de Dakar**. Texto adotado pela Cúpula Mundial de Educação Dakar, Senegal, 26 a 28 de abril de 2000.

UNESCO. **Declaração Mundial de Educação para Todos**: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, 1990. Unesco, 1998.

UNESCO. **Fórum Mundial de Educação de Incheon na Coreia do Sul**. Declaração de Incheon Educação. Maio de 2015. Disponível: <<https://unesdoc.unesco.org/images/0023/002331/233137por.pdf>>. Acesso em: ago. 2018.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos**. Nova Delhi, 6 dez. 1993. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001393/139393por.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Declaração Mundial de Educação para Todos**: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien, 1990. UNESCO, 1998.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Educação para todos**: o compromisso de Dakar. Texto adotado pelo Fórum Mundial de Educação de Dakar – Senegal, 26 a 28 abr. 2000. Brasília, DF: UNESCO; CONSED; Ação Educativa, 2001.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Os serviços para a criança de 0 a 6 anos no Brasil**: algumas considerações sobre o atendimento em creches e pré-escolas e sobre a articulação de políticas. Brasília, DF: UNESCO do Brasil, 2004.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Fórum Mundial de Educação de Incheon na Coreia do Sul**. Declaração de Incheon Educação. Brasília, DF: UNESCO maio 2014. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002331/233137por.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2018.

UNESCO. **Os serviços para a criança de 0 a 6 anos no Brasil**: algumas considerações sobre o atendimento em creches e pré-escolas e sobre a articulação de políticas. Brasília, DF: UNESCO Brasil, 2004.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Kit família brasileira fortalecida**. Brasília, DF: UNICEF, 2004. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/kit-familia-brasileira-fortalecida>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **O município e a criança de até 6 anos**: direitos cumpridos, respeitados e protegidos. Brasília, DF: UNICEF, 2005.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Relatório**: situação da infância brasileira. Brasília, DF: UNICEF, 2001.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Relatório**: situação da infância brasileira. Brasília, DF: UNICEF, 2006.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Relatório**: situação mundial da infância brasileira. Crianças em um mundo urbano. Brasília, DF: UNICEF, 2012.

Disponível em: <http://prattein.com.br/home/images/stories/Direitos_da_Criana_e_do_Adolescente/Rel_UNICEF_2012.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2019.

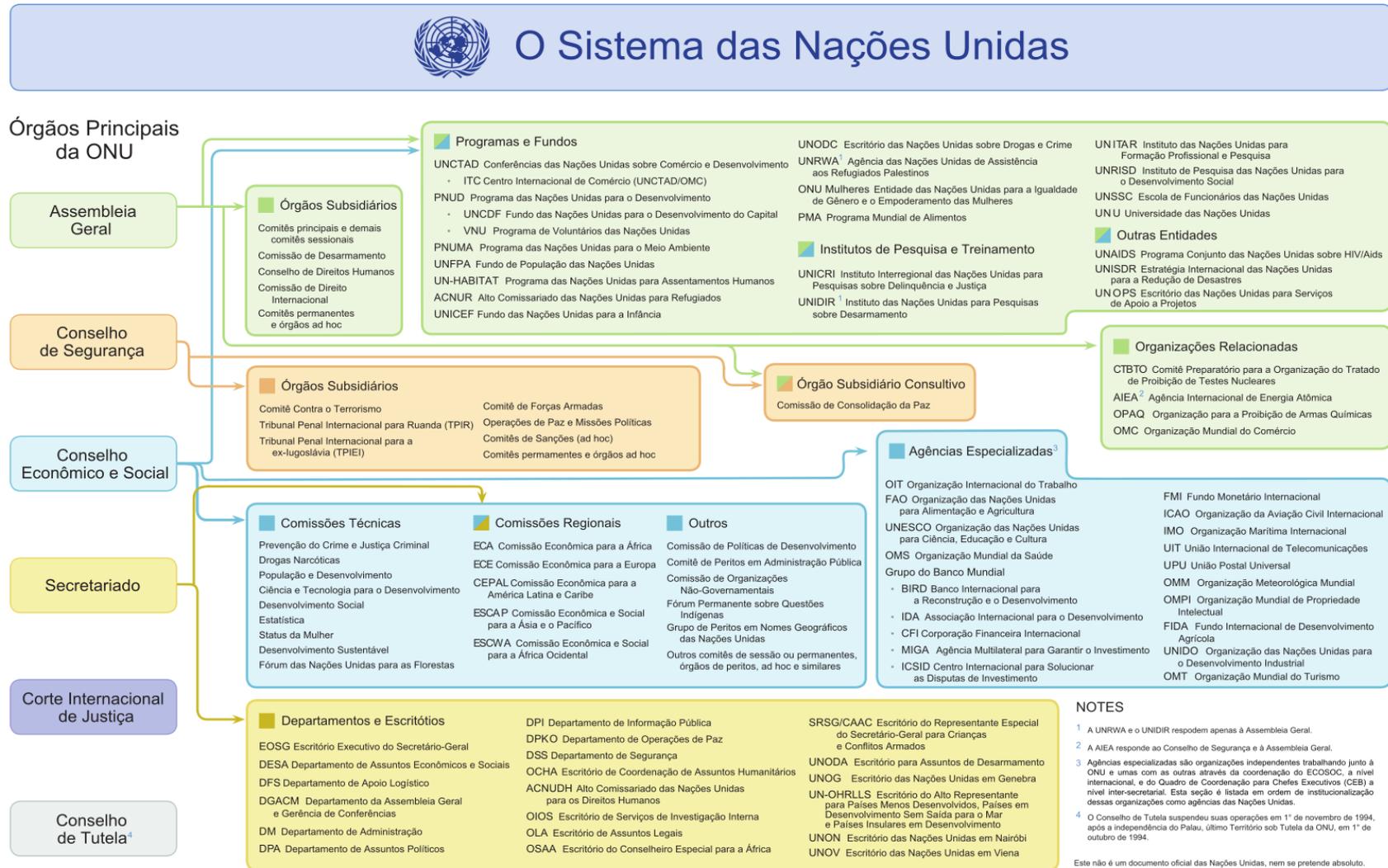
VASCONCELLOS, V. M. R.; SARMENTO, M. J. (Org.). **Infância (in)visível**. São Paulo: Junqueira e Marin, 2007.

VIEIRA, S. L. **Educação básica**: política e gestão da escola. Brasília, DF: Líber Livros, 2009.

VIEIRA, S. L.; FARIAS, I. M. S. **Política educacional no Brasil**: introdução histórica. Brasília, DF: Liber Livro, 2007.

ANEXOS

ANEXO A ORGANOGRAMA DA ONU



NOTES

- ¹ A UNRWA e o UNIDIR respondem apenas à Assembleia Geral.
- ² A AIEA responde ao Conselho de Segurança e à Assembleia Geral.
- ³ Agências especializadas são organizações independentes trabalhando junto à ONU e umas com as outras através da coordenação do ECOSOC, a nível internacional, e do Quadro de Coordenação para Chefes Executivos (CEB) a nível inter-secretarial. Esta seção é listada em ordem de institucionalização dessas organizações como agências das Nações Unidas.
- ⁴ O Conselho de Tutela suspendeu suas operações em 1º de novembro de 1994, após a independência do Palau, último Território sob Tutela da ONU, em 1º de outubro de 1994.

Este não é um documento oficial das Nações Unidas, nem se pretende absoluto.

ANEXO B TERMO COOPERATIVO DE PARCERIA EDUCACIONAL 1992

**SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
GRUPO DE PLANEJAMENTO SETORIAL**

TERMO COOPERATIVO DE PARCERIA EDUCACIONAL

Termo Cooperativo de Parceria Educacional nº
____/92, que entre si celebram o Estado do Paraná,
através da Secretaria de Estado da Educação e a
Prefeitura Municipal de

O Estado do Paraná, pessoa jurídica de direito público interno, através da Secretaria de Estado da Educação, com sede na Avenida Água Verde, 1.680, Curitiba, Paraná, inscrita no CGC sob o nº 76.416.956/0001-21, doravante denominado simplesmente SEED, neste ato representada por seu titular,, CI nº, expedida pela SSP/....., CPF nº....., e, de outro lado, a Prefeitura Municipal de, pessoa jurídica de direito público interno, inscrita no CGC sob o nº....., com sede na Rua, nº, na cidade de, doravante denominado simplesmente de MUNICÍPIO PARCEIRO, neste ato representada pelo Prefeito Municipal, o Senhor, C.I. nº expedida pela SSP/....., CPF nº, resolvem celebrar o presente Termo Cooperativo de Parceria Educacional, mediante as cláusulas e condições a seguir estabelecidas:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETIVO

O presente Termo tem por objetivo a ação de parceria educacional entre a SEED e o MUNICÍPIO PARCEIRO, visando ao desenvolvimento do Ensino Fundamental, prioritariamente no que se refere às quatro séries iniciais, ao Pré-escolar, à Educação Especial e ao Supletivo Fase I, atendendo ao disposto no Artigo 211, da Constituição Federal, e nos Artigos 179 e 186, da Constituição Estadual.

CLÁUSULA SEGUNDA - DAS OBRIGAÇÕES

São obrigações das partes:

I - DA SEED:

- a) repassar ao MUNICÍPIO PARCEIRO, sem ônus para o município, os professores estaduais efetivos ou estabilizados, que atuam no Ensino

- Fundamental de 1ª a 4ª série, Pré-escolar, Educação Especial e Supletivo Fase I, aos quais permanecerão assegurados todos os seus direitos, vantagens e concessões, nos termos do Estatuto do Magistério, junto ao Estado do Paraná;
- b) oferecer orientação técnico-pedagógica de forma permanente ao MUNICÍPIO PARCEIRO, referente ao desenvolvimento do ensino nos níveis e modalidades estabelecidos na CLÁUSULA PRIMEIRA;
- 1) O Currículo Básico - CB, que compreende o Ciclo Básico de Alfabetização - CBA e a proposta pedagógica para as demais séries do Ensino Fundamental, implantado nos estabelecimentos municipalizados, obedecerá normas contidas na Instrução nº 01/92 do Departamento de Ensino Fundamental, em anexo;
 - 2) Os programas de Educação Especial seguirão as normas contidas na Instrução nº 02/92 do Departamento de Educação Especial, em anexo.
 - 3) O tratamento da documentação escolar, na parceria educacional, estará definida na Instrução nº 03/92 da Coordenação de Documentação Escolar, em anexo.
- c) prestar assistência técnica ao MUNICÍPIO PARCEIRO, através de cursos e treinamentos para docentes e pessoal técnico-administrativo da rede municipal de ensino, visando à integração e ao aperfeiçoamento dos recursos humanos municipais, quando solicitada pelo Prefeito Municipal;
- d) prestar assistência financeira ao MUNICÍPIO PARCEIRO, mediante o repasse de recursos, cujo valor será definido com base no cálculo resultante da diferença, a maior, entre a capacidade financeira de matrícula do município e a matrícula total/real, multiplicada essa diferença pelo valor do custo/aluno/mês, conforme o contido na Instrução nº 04/92 do Grupo Financeiro Setorial;
- e) adotar, para efeito de repasse de recursos financeiros ao MUNICÍPIO PARCEIRO, como referencial, o valor da bolsa do Salário Educação (SME) estabelecido trimestralmente, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE/MEC;
- f) definir e divulgar no início de cada trimestre civil, o percentual da cota do Salário Educação aplicado para calcular o custo/aluno/mês, garantindo ao MUNICÍPIO PARCEIRO o custo do aluno, pactuado no período inicial do presente Termo Cooperativo de Parceria Educacional;
- g) manter em parceria os prédios estaduais e equipamentos escolares, quando utilizados também também pela SEED;
- h) emitir parecer sobre os relatórios encaminhados à SEED, referentes ao desempenho qualitativo e quantitativo do sistema escolar municipal, informando ao MUNICÍPIO PARCEIRO os resultados da análise.

II - DO MUNICÍPIO PARCEIRO:

- a) aplicar, anualmente, no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento de ensino nos termos do Artigo 212 da Constituição Federal e do Artigo 185 da Constituição Estadual, para ser beneficiado com os repasses de recursos da parceria educacional;
- b) apresentar anualmente à SEED a Certidão de comprovação da aplicação dos 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos e da Certidão Negativa de Débitos, ambas do Tribunal de Contas do Estado, condições para o repasse de recursos financeiros;
- c) informar trimestralmente à SEED, através dos Núcleos Regionais de Educação, até o 10º (décimo) dia do mês inicial de cada trimestre civil, dados sobre a receita municipal e matrícula de alunos da rede municipal de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental, Pré-escolar, Educação Especial e Supletivo Fase I e o quadro de pessoal envolvido na parceria educacional, relativos ao trimestre imediatamente anterior, em formulário próprio fornecido pela SEED;
 - 1) O repasse financeiro ao MUNICÍPIO PARCEIRO será condicionado ao cumprimento do exposto na alínea “c”.
- d) aplicar os recursos financeiros da parceria educacional, exclusivamente, no desenvolvimento e manutenção do Ensino Fundamental, Pré-Escolar, Educação Especial e Ensino Supletivo-Fase I;
- e) realizar anualmente em colaboração à SEED a Chamada Escolar para os alunos que ingressarão no ensino fundamental, nos termos do disposto no Artigo 179, Parágrafo 3º, da Constituição Estadual;
- f) enviar semestralmente à SEED relatório de desempenho qualitativo e quantitativo do sistema escolar municipal;
- g) adotar medidas legais para regularização da rede escolar municipalizada, no prazo de 90 (noventa) dias, após a assinatura do presente termo;
- h) observar a aplicação das normas e dos conteúdos mínimos para o ensino Pré-escolar, Fundamental, de Educação Especial e Supletivo - Fase I, de maneira a assegurar a formação básica comum e o respeito aos valores culturais e artísticos universais, nacionais e regionais, previstos na legislação educacional.

CLÁUSULA TERCEIRA - DA VIGÊNCIA

A vigência deste Termo Cooperativo de Parceria Educacional terá fixada o início da execução em 1º de Março/92, e o término em 31 de Dezembro/92.

CLÁUSULA QUARTA - DA CLASSIFICAÇÃO DOS RECURSOS

Os recursos correrão por conta da dotação orçamentária 3301.08421882:780 - Apoio a Demanda Escolar, inscritos na rubrica 32230300.

CLÁUSULA QUINTA - DO REPASSE

O prazo para o repasse de recursos financeiros ao Município será o estabelecido em Lei.

CLÁUSULA SEXTA - DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

A prestação de contas deverá ser apresentada ao Tribunal de Contas do Estado, no final do exercício.

CLÁUSULA SÉTIMA - DAS ALTERAÇÕES

A prorrogação de prazos e o tratamento aos casos não previstos no presente Termo Cooperativo poderão ser requeridos, mediante ofício do representante municipal ao Sr. Secretário de Estado da Educação, e formalizados em Termo Aditivo.

CLÁUSULA OITAVA - DO FORO

Fica eleito o foro da Comarca de Curitiba, Estado do Paraná, para nele serem dirimidas dúvidas ou controvérsias decorrentes na vigência do presente Termo Cooperativo de Parceria Educacional.

E, por estarem de pleno acordo, as partes firmam o presente Instrumento, em três vias de igual teor e forma, perante as testemunhas abaixo-assinadas, para que surta os efeitos legais.

Curitiba, de de 1992

Secretário de Estado da Educação

Prefeito Municipal de.....

TESTEMUNHAS:

1ª _____ R.G. Nº _____
2ª _____ R.G. Nº _____

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
SUPERINTENDÊNCIA DE EDUCAÇÃO
DEPARTAMENTO DE ENSINO FUNDAMENTAL
INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA SUED/DEF Nº 01/92

EMENTA: Procedimentos a serem adotados no processo de municipalização, para assegurar a continuidade da implantação nas escolas municipalizadas do “Currículo Básico para a Escola Pública do Estado do Paraná.”

A Superintendência de Educação e o Departamento de Ensino Fundamental, da Secretaria de Estado da Educação, considerando:

- os princípios constitucionais preconizados para a Educação, contemplados na proposta do Currículo Básico, que compreende o Ciclo Básico de Alfabetização e a proposta pedagógica para as demais séries do Ensino Fundamental, têm como pressuposto a melhoria da qualidade de ensino, a reorganização da Escola Pública e conseqüentemente a democratização do acesso e permanência do aluno na escola;
- que a adoção do Ciclo Básico de Alfabetização, pelas escolas municipalizadas, assegura a unidade da educação ofertada pela rede pública escolar. Possibilita o progresso sistemático do aluno no domínio do conhecimento, eliminando a reprovação na primeira série, e as causas pedagógicas da evasão escolar;
- a implantação gradativa do Currículo Básico nas escolas municipalizadas deverá consolidar a continuidade do processo de reorganização do Ensino Público Fundamental, iniciado com o Ciclo Básico de Alfabetização.

Resolvem:

1- Desenvolver ações para garantir a continuidade da oferta de condições teóricas nas escolas municipalizadas, no que se refere ao Pré-escolar e às séries iniciais do Ensino Fundamental, através de:

- apoio em programas e projetos de capacitação docente;
- indicação de material pedagógico para o corpo docente e discente;
- parceria nos estudos e planejamento anual e/ou acompanhamento e supervisão;

- disponibilidade permanente do Grupo de Estrutura e Funcionamento do Departamento de Ensino Fundamental para atendimento às questões administrativas que exigem documentação específica.

2- Toda ação será desencadeada pela SEED quando solicitada pelo MUNICÍPIO PARCEIRO.

Curitiba,..... de..... de.....

Superintendente de Educação

Chefe do DEF/SEED

ANEXO C TERMO COOPERATIVO DE PARCERIA EDUCACIONAL 1993

ESTADO DO PARANÁ
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
GABINETE DO SECRETÁRIO

TERMO COOPERATIVO DE PARCERIA EDUCACIONAL Nº/93, que entre si firmam o ESTADO DO PARANÁ, pessoa jurídica de direito público interno, por intermédio da Secretaria de Estado da Educação, devidamente autorizada pelo protocolo nº...../93, situada à Avenida Água Verde, nº 1.682, na cidade de Curitiba, Capital do Paraná, doravante denominada simplesmente SEED, neste ato representada por seu Titular,, ou, no seu impedimento, pelo seu representante legal e, de outro lado, a PREFEITURA MUNICIPAL de, pessoa jurídica de direito público interno, doravante denominada simplesmente Município Parceiro, neste ato representada pelo(a) Prefeito(a) Municipal, Sr.(a), mediante as cláusulas e condições a seguir estabelecidas:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETIVO

O presente Termo tem por objetivo a ação de Parceria Educacional entre a SEED e o MUNICÍPIO PARCEIRO, visando ao desenvolvimento da Educação Pré-Escolar e do Ensino Fundamental, prioritariamente no que se refere às quatro séries iniciais, à Educação Especial e ao Supletivo Fase I, atendendo ao disposto no Artigo 211, da Constituição Federal, e nos Artigos 179 e 186, da Constituição Estadual.

PARÁGRAFO PRIMEIRO - De acordo com o disposto no parágrafo 2º do artigo 211, da Constituição Federal, o processo de municipalização do Ensino Fundamental de 1º a 4º série, no tocante a sua execução, é irreversível, cabendo à SEED as obrigações constantes da Cláusula Segunda e, ao MUNICÍPIO PARCEIRO, as constantes da Cláusula Terceira.

PARÁGRAFO SEGUNDO - O presente Termo é o único instrumento pelo qual a SEED poderá liberar, mensalmente, recursos financeiros ao MUNICÍPIO PARCEIRO.

CLÁUSULA SEGUNDA - DAS OBRIGAÇÕES DA SEED

- a) Ceder, ao MUNICÍPIO PARCEIRO, os professores de seus quadros funcionais, que atuam na Educação Pré-Escolar, no Ensino Fundamental de 1º

- a 4ª série, Educação Especial e Supletivo Fase I, aos quais permanecerão assegurados todos os seus direitos, vantagens e concessões, nos termos do Estatuto do Magistério, junto ao Estado do Paraná.
- b) Oferecer orientação técnico-pedagógica de forma permanente ao MUNICÍPIO PARCEIRO, quanto ao desenvolvimento do ensino nos níveis e modalidades estabelecidos na Cláusula Primeira, sendo que:
- b.1) O Currículo Básico - CB, que compreende o Ciclo Básico de Alfabetização - CBA e a Proposta Pedagógica para as demais séries do Ensino Fundamental, implantado nos estabelecimentos municipalizados, obedecerá às normas contidas no Anexo I.
- b.2) Os programas de Educação Especial seguirão as normas contidas no Anexo II.
- b.3) O tratamento da documentação escolar, na parceria educacional, estará definido no Anexo III.
- c) Prestar assistência técnica ao MUNICÍPIO PARCEIRO, através de cursos e treinamentos para docentes e pessoal técnico-administrativo da Rede Municipal de Ensino.
- d) Prestar assistência financeira ao MUNICÍPIO PARCEIRO, mediante repasse de verbas, cujo valor será definido com base nas fórmulas constantes no Anexo IV, e nas seguintes condições:
- d.1) Caso o número total de alunos atendidos pelo MUNICÍPIO PARCEIRO ultrapasse, no mínimo, em 80% (oitenta por cento), a mais da sua capacidade financeira de matrícula, o repasse de verbas terá por base:
- a) o valor integral do custo/aluno/mês definido para o trimestre, acrescido de 20% (vinte por cento);
- b) o total de alunos atendidos pelo MUNICÍPIO PARCEIRO, deduzido o número de alunos referente a sua capacidade financeira de matrícula.
- d.2) Caso o número total de alunos atendidos pelo MUNICÍPIO PARCEIRO seja superior a sua capacidade financeira de matrícula, mas não ultrapasse o percentual de 80% (oitenta por cento) definido no item "d.1", o repasse de verbas terá por base:
- a) o valor integral do custo/aluno/mês definido para o trimestre;
- b) o total de alunos atendidos pelo MUNICÍPIO PARCEIRO, deduzido o número de alunos referente a sua capacidade financeira de matrícula.

- d 3) Para definição do repasse de verbas ao MUNICÍPIO PARCEIRO recém-instalado, para fins de cálculos referente ao 1º trimestre civil do ano em que ocorrer a instalação, a “receita” a ser considerada terá por base:
- O percentual do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) destinado, no 1º mês do ano, ao município instalado, calculado em relação ao total do FPM e ICMS transferido, no mesmo período, ao município de origem e ao município instalado.
 - O total do FPM e ICMS arrecadados pelo Município de origem no 4º trimestre civil do ano imediatamente anterior, do qual será subtraído o valor correspondente ao percentual calculado, sendo que esse valor constituirá a “receita” do município instalado.
- e) Adotar, para efeito de repasse de recursos financeiros ao MUNICÍPIO PARCEIRO, “como referencial”, o valor da bolsa do Salário Educação (SME) estabelecido trimestralmente, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE/MEC.
- f) Definir e divulgar, no início de cada trimestre civil, o percentual da cota do Salário-Educação aplicado para fins de cálculo do custo/aluno/mês.
- g) Manter, em parceria, os prédios estaduais e equipamentos escolares, quando utilizados também pela SEED, arcando com as despesas de manutenção.

PARÁGRAFO PRIMEIRO - Fica garantido ao MUNICÍPIO PARCEIRO, cujo número total de alunos atendidos na Rede Municipal de Ensino seja inferior à sua capacidade financeira de matrícula, mas que aplique, em educação, mais de 80% (oitenta por cento) de sua receita, repasse mínimo de verbas correspondentes a 35 (trinta e cinco) custo/aluno/mês. Os cálculos, tanto no tocante à capacidade financeira de matrícula, como o da apuração da receita do MUNICÍPIO PARCEIRO, terão por base as fórmulas e parâmetros constantes do Anexo IV.

PARÁGRAFO SEGUNDO - Com relação ao item “d.2” o MUNICÍPIO PARCEIRO terá assegurado repasse mínimo de verbas equivalente a 35 (trinta e cinco) custo/aluno/mês.

PARÁGRAFO TERCEIRO - Para fins de cálculo do repasse de verbas ao MUNICÍPIO PARCEIRO, será considerado o número de alunos efetivamente matriculados nas escolas municipais e/ou municipalizadas, nas quais os cursos de Educação Pré-Escolar e o Ensino Fundamental, incluindo 1ª a 4ª e 5ª a 8ª séries, Educação Especial e Supletivo Fase I, estejam devidamente autorizados pela SEED.

PARÁGRAFO QUARTO - A matrícula do MUNICÍPIO PARCEIRO instalado, considerada nos cálculos do repasse de verbas referente ao 1º trimestre civil do ano em que ocorrer a instalação, será informada pelo respectivo Núcleo Regional de Educação, e subtraída do total apresentado pelo Município de origem, no 4º trimestre civil do ano imediatamente anterior.

PARÁGRAFO QUINTO - O repasse de verbas somente ocorrerá após o cumprimento, por parte do MUNICÍPIO PARCEIRO, do contido nas alíneas “a”, “b” e “e”, da Cláusula Terceira e, desde que, as verbas repassadas sejam utilizadas, única e exclusivamente, na relação Ensino - Aprendizagem.

PARÁGRAFO SEXTO - No caso da Escola Estadual que ao ser Municipalizada estava localizada em imóvel particular e, conseqüentemente, o imóvel era locado pela SEED para tal fim, fica garantido ao MUNICÍPIO PARCEIRO que, em havendo a necessidade desse imóvel para a instalação da Escola Municipal, a SEED arcará com a despesa de locação, pelo período de 03 (três) anos, sendo que, no decorrer desse prazo o MUNICÍPIO PARCEIRO deverá viabilizar, por conta própria ou em Convênio com a SEED/FUNDEPAR, local para a instalação da Escola Municipal.

CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES DO MUNICÍPIO PARCEIRO

- a) Assumir a Educação Pré-Escolar e o Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série, Educação Especial e Supletivo Fase I.
- b) Apresentar, anualmente, à SEED, Certidão Negativa de Débitos, expedida pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná.
- c) Informar, trimestralmente, à SEED, através dos Núcleos Regionais de Educação, até o 10º (décimo) dia do primeiro mês de cada trimestre civil, dados sobre as Receitas Arrecadadas e a Matrícula Escolar da Rede Municipal de Ensino de Pré-Escola, de 1ª a 4ª e de 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental, incluindo Educação Especial e Supletivo Fase I, relativos ao trimestre civil imediatamente anterior, em formulário próprio fornecido pela SEED.
- d) Aplicar os recursos financeiros da Parceria Educacional, exclusivamente, no desenvolvimento e manutenção do Ensino Pré-Escolar e Fundamental, Educação Especial e Ensino Supletivo Fase I.
- e) Realizar, anualmente, em colaboração com a SEED, a Chamada Escolar para os alunos que ingressarão no Ensino Fundamental, nos termos do disposto no Artigo 179, Parágrafo 3º, da Constituição Estadual.
- f) Proceder à regularização da Rede Escolar Municipalizada, no prazo de 90 (noventa) dias, após a assinatura do presente Termo sob pena de suspensão do repasse de verbas.
 - f.1) As orientações para regularização da Rede Escolar Municipalizada estão explicitadas no Anexo V.
- g) Anexar ao presente, obrigatoriamente, no ato de assinatura, a relação das Escolas Estaduais que passarão a integrar a Rede Municipal de Ensino.

CLÁUSULA QUARTA - DA VIGÊNCIA

O presente Termo Cooperativo de Parceria Educacional é firmado pelo prazo de 05 (cinco) anos a contar da data de sua assinatura.

CLÁUSULA QUINTA - DA CLASSIFICAÇÃO DOS RECURSOS

As despesas correrão por conta da Dotação Orçamentária 3301.08421882.780 - Apoio a Demanda Escolar, Rubrica 32230300.

CLÁUSULA SEXTA - DO REPASSE DE VERBAS

Desde que haja cumprimento por parte do MUNICÍPIO PARCEIRO, de todas as cláusulas constantes do presente Termo, o repasse de recursos financeiros será efetuado até o dia 10 de cada mês, subsequente ao vencido.

CLÁUSULA SÉTIMA - DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

A prestação de contas deverá ser apresentada ao Tribunal de Contas do Estado, no final de cada exercício.

CLÁUSULA OITAVA - DAS ALTERAÇÕES/RESCISÃO

O presente Termo Cooperativo de Parceria Educacional poderá ser alterado, conforme manifestação expressa das partes, através de Termo Aditivo, e será rescindido, por descumprimento das obrigações assumidas ou, pela superveniência de legislação que o torne insubsistente.

CLÁUSULA NONA - DO FORO

Fica eleito o foro da Comarca de Curitiba, Estado do Paraná, para dirimir dúvidas na execução deste Instrumento.

E, por assim estarem de acordo, as partes assinam o presente Termo, em 02 (duas) vias de igual teor e forma, perante testemunhas que o subscrevem.

Curitiba, de _____ de 1993

SECRETÁRIO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

PREFEITO MUNICIPAL

TESTEMUNHAS:

1ª _____ R.G. Nº _____

2ª _____ R.G. Nº _____

TERMO COOPERATIVO DE PARCERIA EDUCACIONAL**ANEXO I****INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA SUED/DEF**

EMENTA: Procedimentos a serem adotados no processo de municipalização, para assegurar a continuidade da implantação nas escolas municipalizadas, do “Currículo Básico para a Escola Pública do Estado do Paraná.”

A Superintendência de Educação e o Departamento de Ensino Fundamental, da Secretaria de Estado da Educação, considerando:

- os princípios constitucionais preconizados para a Educação, contemplados na proposta do Currículo Básico, que compreende o Ciclo Básico de Alfabetização e a proposta pedagógica para as demais séries do Ensino Fundamental, tem como pressuposto a melhoria da qualidade de ensino, a reorganização da Escola Pública e conseqüentemente a democratização do acesso e permanência do aluno na escola;

- que a adoção do Ciclo Básico de Alfabetização, pelas escolas municipalizadas, assegura a unidade da educação ofertada pela Rede Pública Escolar, e possibilita o progresso sistemático do aluno no domínio do conhecimento, eliminando a reprovação na primeira série, e as causas pedagógicas da evasão escolar;

- a implantação gradativa do Currículo Básico nas escolas municipalizadas deverá consolidar a continuidade do processo de reorganização do Ensino Público Fundamental, iniciado com o Ciclo Básico de Alfabetização.

Resolvem:

1- Desenvolver ações para garantir a continuidade da oferta de condições teóricas nas escolas municipalizadas, no que se refere ao Pré-escolar e as séries iniciais do Ensino Fundamental, através de:

- apoio em programas e projetos de capacitação docente;
- indicação de material pedagógico para o corpo docente e discente;
- parceria nos estudos e planejamento anual e/ou acompanhamento e supervisão;

- disponibilidade permanente do Grupo de Estrutura e Funcionamento do Departamento de Ensino Fundamental para atendimento às questões administrativas que exigem documentação específica.

2- Toda ação será desencadeada pela **SEED** quando solicitada pelo **MUNICÍPIO PARCEIRO**.

Curitiba, 4 de janeiro de 1993

TERMO COOPERATIVO DE PARCERIA EDUCACIONAL**ANEXO V****INSTRUÇÃO NORMATIVA CONJUNTA SUED/DEF**

EMENTA: Procedimentos a serem adotados pelo Município Parceiro para regularização das escolas a serem municipalizadas.

A Superintendência de Educação e o Departamento de Ensino Fundamental/Setor de Estrutura e Funcionamento, da Secretaria de Estado da Educação, considerando:

- que através da Parceria Educacional o Município Parceiro deverá assumir os encargos de manutenção das Escolas Estaduais que ofertam Ensino Pré-Escolar e Ensino Fundamental, prioritariamente de 1^a a 4^a série, Educação Especial e Supletivo Fase I;
- que o Município Parceiro deverá regularizar a Rede Escolar Municipalizada no prazo de 90 (noventa) dias;

Resolvem:

Para regularizar a Rede Escolar Municipalizada, o Município Parceiro deverá providenciar Ato Oficial (Lei ou Decreto) de criação para todas as Unidades Escolares, que passarão a integrar a Rede Municipal de Ensino.

Na elaboração desses documentos, o Município Parceiro deverá cumprir o que determina a Lei Orgânica do município, observando que:

a) Escola Estadual a ser municipalizada, com oferta exclusiva de 1^a a 4^a série do Ensino Fundamental, terá somente alteração da Entidade Mantenedora, podendo permanecer a mesma nomenclatura.

b) Para a Escola Estadual a ser municipalizada, com oferta de 1^a a 8^a série do Ensino Fundamental, será criada uma nova Unidade Escolar Municipal de 1^a a 4^a série, com nomenclatura diferente da Escola Estadual que continuará ofertando de 5^a a 8^a série.

c) Para a Escola Estadual a ser municipalizada, com oferta do Ensino Fundamental, 1^a a 4^a ou 1^a a 8^a série, e Ensino Médio, o procedimento é idêntico ao item "b".

O Município Parceiro deve encaminhar o Ato Municipal de criação ao Núcleo Regional de Educação de sua jurisdição, através de expediente ao Secretário de Estado da Educação, solicitando autorização de funcionamento para as novas Unidades Escolares.

Curitiba, 4 de janeiro de 1993