



Tribunal de Contas do Estado - RS

# **EDUCAÇÃO INFANTIL: UMA VISÃO MULTIDISCIPLINAR**

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO – RS

**EDUCAÇÃO INFANTIL: UMA VISÃO MULTIDISCIPLINAR**

ORGANIZADORES  
Débora Brondani da Rocha  
Hilário Royer

1ª EDIÇÃO - 2020

## CIP – CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

T822e Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

Educação infantil: uma visão multidisciplinar/ Débora Brondani da Rocha e Hilário Royer, organizadores – Porto Alegre, ESGC Publicações 2020.

1 Livro digital

Disponível em [www.tce.rs.gov.br](http://www.tce.rs.gov.br)

ISBN: 978-65-81 347-01-0

1.Educação infantil. 2. Educação infantil- Rio Grande do Sul I. Rocha, Débora Brondani da. II. Royer, Hilário III. Título.

CDU: 373.2(816.5)

***Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do Tribunal de  
Contas do Estado do RS***

## **FICHA TÉCNICA**

Este livro é uma produção do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul Iniciativa da Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena

## **APOIO TÉCNICO**

Direção- Geral  
Direção de Controle e Fiscalização

## **ORGANIZAÇÃO**

Débora Brondani da Rocha  
Hilário Royer

## **AUTORES**

Adriana Dickel  
Ana Luiza Sander Scarparo  
Ângela Both Chagas  
Ariete Brusius  
Cezar Miola  
Débora Brondani da Rocha  
Débora Teixeira Mello  
Denise Madeira de Castro e Silva  
Etho Robério Medeiros Nascimento  
Flávia Pontin Ferazzo  
Gabriela Dal Forno Martins  
Helena Carolina Martins Pires  
Hilário Royer  
Janaina Raquel Cogo  
Josélia Maria Lorence Fraga  
Josiane Souza de Borba  
Kleiton da Silva Müller  
Luciana Dias de Oliveira  
Maria Luiza Rodrigues Flores  
Marlene Rozek  
Martin Kuhn  
Mirian Cristina Hettwer  
Nalú Farenzena  
Natana Fussinger  
Nathalia Pereira Moraes  
Nilson Fabiano Alves Felix  
Priscilla Wagner Sternberg  
Rochele Andrezza Maciel  
Rosana Coronetti Farenzena  
Rosângela Corrêa da Rosa  
Rute Buhler de Ávila

Simone Santos de Albuquerque  
Vanuska Lima da Silva

**EDITORAÇÃO**

Anelise Souza Lima

**REVISÃO**

Escola de Gestão e Controle Francisco Juruena

**CONSELHO TCE-RS CONSELHEIROS**

Estilac Martins Rodrigues Xavier – Presidente

Alexandre Postal – Vice-Presidente

Cezar Miola – 2º Vice-Presidente

Marco Peixoto – Corregedor

Iradir Pietroski – Ouvidor

Renato Luís Bordin de Azeredo – Presidente da 1ª Câmara

Algir Lorenzon – Presidente da 2ª Câmara

**CONSELHEIROS SUBSTITUTOS**

Heloísa Tripoli Goulart Piccinini

Alexandre Mariotti

Daniela Zago Gonçalves da Cunda

Ana Cristina Moares Warpechowski

Letícia Ayres Ramos

Roberto Debacco Loureiro

**PROCURADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

Geraldo Costa da Camino

**ADJUNTOS DE PROCURADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

Daniela Wendt Toniazzo

Ângelo Gräbin Borghetti

Fernanda Ismael

**CHEFE DE GABINETE DA PRESIDÊNCIA**

Ricardo Superti de Oliveira

**DIRETOR-GERAL**

Cesar Luciano Filomena

**DIRETOR DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO**

Everaldo Ranincheski

**DIRETORA ADMINISTRATIVA**

Renata Agra Balbuena

**DIRETOR DA ESCOLA SUPERIOR DE GESTÃO E CONTROLE  
FRANCISCO JURUENA**

Carlos Eduardo dos Santos Fleck

## AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao presidente do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, Estilac Martins Rodrigues Xavier, pela oportunidade de lançamento da presente obra. A todas as administrações deste Tribunal nas quais foi possível o desenvolvimento da —Radiografia da Educação Infantil, em especial ao presidente da época em que o estudo iniciou, o conselheiro Cezar Miola; à Escola de Gestão e Controle Francisco Juruena, do TCE-RS, e a seus integrantes, que contribuíram para essa publicação.

Manifestamos nosso agradecimento a todos os parceiros de trabalhos, congressos e seminários, ao longo dos anos em que o estudo sobre a Educação Infantil do TCE-RS vem sendo desenvolvido. Agradecemos à Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FACED/UFRGS) pelas diversas ações desenvolvidas em parceria. Destacam-se ainda as atividades conjuntas realizadas com o Centro de Apoio Operacional da Infância e da Juventude, do Ministério Público do Rio Grande do Sul, através das Promotorias Regionais da Educação, com a Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS, com a União dos Dirigentes Municipais de Educação no RS – UNDIMERS, com a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação no RS – UNCMERS e com o Fórum Gaúcho da Educação Infantil.

Dedicamos especial agradecimento aos autores, que tornaram possível a presente publicação, apresentando, nos diferentes capítulos, suas experiências e pesquisas na área da Educação Infantil. O compartilhamento desses saberes, importante para os profissionais da Educação Infantil, assume maior relevância no contexto atual, de adaptação ao enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus, em que formas de comunicação não presenciais se tornam fundamentais.

Débora Brondani da Rocha (Org.)

Hilário Royer (Org.)

## SUMÁRIO

Apresentação

**Estilac Martins Rodrigues Xavier** \_\_\_\_\_ 12

A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL NO  
ACOMPANHAMENTO DA EXPANSÃO DE MATRÍCULAS EM EDUCAÇÃO INFANTIL: O  
EXEMPLO DA RADIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL

**Débora Brondani da Rocha, Hilário Royer** \_\_\_\_\_ 14

1 O histórico de atuação do TCE-RS e a Radiografia da Educação Infantil \_\_\_\_\_ 14

2 Objetivos da Radiografia da Educação Infantil \_\_\_\_\_ 19

3 Resultados Verificados \_\_\_\_\_ 20

4 Conclusões e Desafios Futuros \_\_\_\_\_ 31

Referências \_\_\_\_\_ 33

A AÇÃO DE INDUÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
NA POLÍTICA PÚBLICA DA EDUCAÇÃO

**Cezar Miola** \_\_\_\_\_ 35

1 Introdução \_\_\_\_\_ 36

2 O PNE como baliza para o controle \_\_\_\_\_ 37

3 Dez anos de Radiografia da Educação Infantil no TCE-RS \_\_\_\_\_ 42

3.1 Como se iniciou a fiscalização do tema da Educação Infantil na Corte de Contas  
gaúcha \_\_\_\_\_ 42

3.2 Repercussão social do trabalho do TCE-RS \_\_\_\_\_ 46

4 A Radiografia da Educação Infantil como inspiração para outros trabalhos \_\_\_\_\_ 51

4.1 O Grupo de Trabalho Atricon-IRB e o TC educa \_\_\_\_\_ 51

4.2 Outros projetos, parcerias e estudos na área da educação \_\_\_\_\_ 53

5 Conclusão \_\_\_\_\_ 59

Referências \_\_\_\_\_ 61

NENHUM MUNICÍPIO SEM CRECHE: AÇÃO INTERINSTITUCIONAL PARA GARANTIR O  
DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO RIO GRANDE DO SUL

**Rosangela Corrêa da Rosa** \_\_\_\_\_ 71

1 Introdução	71
2 A demanda de Educação Infantil no Rio Grande do Sul	73
3 Um trabalho em rede: o projeto Municípios Zero Creche	79
4 A naturalização da exclusão escolar dos mais vulneráveis	84
Referências	87

#### RADIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL E JORNALISMO DE EDUCAÇÃO: O CONTROLE SOCIAL A SERVIÇO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

<b>Ângela Both Chagas</b>	89
1 Introdução	90
2 Impacto da Radiografia da Educação Infantil na cobertura de educação	94
3 O jornalismo e o fortalecimento do controle social da educação	96
4 Considerações finais	98
Referências	99

#### PRÉ-ESCOLA OBRIGATÓRIA NO RIO GRANDE DO SUL: DESAFIOS À GARANTIA DO DIREITO

<b>Ariete Brusius, Denise Madeira, Maria Luiza Rodrigues Flores</b>	100
1 Introdução	101
2 A Educação Infantil nos Planos Nacionais de Educação e as Radiografias do TCE-RS	103
3 TCE-RS: algumas parcerias estratégicas na defesa da Educação Infantil	108
4 A Pré-escola no Estado do RS: dados sobre a cobertura e a qualidade	114
5 Considerações finais	119
Referências	121

#### A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA PROINFÂNCIA NO RIO GRANDE DO SUL: UMA NOVA CULTURA EM RELAÇÃO AO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL

<b>Simone Santos de Albuquerque, Flávia Pontin Ferrazzo, Helena Carolina Martins Pires</b>	127
1 Um breve histórico da Educação Infantil brasileira: aspectos legais e uma realidade desigual	128
2 A Implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul: análises dos dados quantitativos	130

3	Problematizações acerca da implementação do Proinfância	137
4	Alguns indicadores da qualidade em dois municípios gaúchos	140
5	A dimensão da Infraestrutura e do espaço	141
6	A dimensão da Formação Continuada e a Proposta Pedagógica	144
7	Proinfância: uma nova cultura em relação ao direito à Educação Infantil	147
	Referências	149

#### ITINERÁRIOS DE EDUCAR NA INFÂNCIA: DIÁLOGOS COM A PEDAGOGIA DA CULTURA DOS ESPAÇOS

	<b>Rochele Andreazza Maciel</b>	152
1	Palavras iniciais	153
2	A criança e os espaços	155
3	As linguagens do espaço	160
4	Espaços para brincar e aprender	164
5	Considerações finais	173
	Referências	175

#### FINANCIAMENTO E OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO RIO GRANDE DO SUL (2009-2019)

	<b>Nalú Farenzena, Kleiton da Silva Müller, Nilson Fabiano Alves Felix</b>	177
1	Introdução	178
2	A agenda da Educação Infantil no planejamento da educação	181
3	A política de oferta da Educação Infantil: taxa de atendimento e matrículas	187
3.1	Cobertura do atendimento educacional das crianças de zero a cinco anos de idade	187
3.2	Matrículas na Educação Infantil	191
3.3	A política de Educação Infantil: financiamento	197
4	Considerações finais	205
	Referências	208

#### A EDUCAÇÃO INFANTIL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA: APRENDIZAGENS A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS E PERCEPÇÕES DOS EDUCADORES

	<b>Gabriela Dal Forno Martins, Nathalia Pereira Moraes, Priscilla Wagner Sternberg, Marlene Rozek</b>	211
--	---	-----

1 Introdução	212
1.1 Percursos metodológicos	216
1.2 Resultados e discussão	218
2 Considerações Finais	226
Referências	227

#### O DESAFIO DAS ESPECIFICIDADES À DOCÊNCIA NA EDUCAÇÃO INFANTIL

<b>Natana Fussinger, Janaina Raquel Cogo, Martin Kuhn</b>	229
1 Introdução	230
2 Formação Docente para a Educação Infantil	231
3 Especificidades da Docência na Educação Infantil	235
4 A Docência na Educação Infantil: Aspectos Epistêmicos	243
5 Considerações Finais	249
Referências	251

#### EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL/RS: IMPASSES E PERSPECTIVAS NA FORMAÇÃO DE PROFESSORES

<b>Mirian Cristina Hettwer, Débora Teixeira Mello</b>	254
1 Introdução	255
2 História e legislação da Educação Infantil	256
3 Políticas Públicas para a formação dos professores da Educação Infantil em Cachoeira do Sul/RS	265
4 Alguns caminhos da formação continuada de professores da Ed. Infantil	274
5 Considerações finais	277
Referências	279

#### BRINQUEDOTECA UNIVERSITÁRIA: PARA A EMERGÊNCIA DO HOMO LUDENS

<b>Rosana Coronetti Farenzena, Adriana Dickel</b>	283
1 Introdução	284
2 Desafios e Complexidade de uma Brinquedoteca Universitária em Território Acadêmico	286
2.1 Um laboratório de apoio à formação profissional	287
2.2 Constituir cotidianos lúdicos que se desdobrem em novas interações lúdicas	288

3 Brincar e reconectar com a natureza_____	291
3.1 Lógicas macro de produtividade e o exercício renovado para contorná-las____	293
3.2 Suportes teóricos, éticos, estéticos e a vivificação do território experiencial____	298
4 Considerações Finais_____	304
Referências_____	305

“CAIU O VÉU! SE ROMPEU ALGO FORA E DENTRO DE NÓS!”: A TRANSFORMAÇÃO NA EDUCAÇÃO INFANTIL DE UM MUNICÍPIO GAÚCHO DE PEQUENO PORTE

**Gabriela Dal Forno Martins, Josélia Maria Lorence Fraga, Rute Buhler de Ávila, Josiane Souza de Borba, Rejane Beretta da Silva, Carmem Rolante Tedesco \_\_\_\_\_** 309

1 Introdução_____	310
2 Relato da coordenadora pedagógica da Escola 1_____	314
2.1 O início_____	314
2.2 Quebrando a tradição_____	315
3 Relato da coordenadora pedagógico da Escola 2_____	317
4 Reflexões Finais_____	320
Referências_____	326

CENTRO COLABORADOR EM ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO DO ESCOLAR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (CECANE UFRGS) E A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA PROMOÇÃO DA ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL NO AMBIENTE ESCOLAR

**Luciana Dias de Oliveira, Vanuska Lima da Silva, Ana Luiza Sander Scarparo, Etho Robério Medeiros Nascimento\_\_\_\_\_** 328

1 Introdução_____	329
2 Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar – CECANE UFRGS____	332
3 Educação Alimentar e Nutricional na Promoção da Alimentação Saudável no Ambiente Escolar_____	334
4 Planejamento e implementação da Educação Alimentar e Nutricional no ambiente escolar_____	338
5 Considerações Finais_____	339
Referências_____	340

## APRESENTAÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE-RS, ao longo da sua história de atuação, realiza diversas ações de fiscalização e de capacitação voltadas à garantia do direito à educação. Em relação à oferta de vagas em Educação Infantil, após iniciar-se a inclusão da matéria em relatórios de auditoria, o Ministério Público de Contas do RS elaborou estudo intitulado —Educação Infantil – A primeira infância relegada à sua própria (má) sortell. A publicação, efetuada em junho de 2007, apresentou as taxas de atendimento em creches e pré-escolas, nos municípios do RS, e indicou a necessidade de acompanhamento da matéria pelos órgãos de controle externo, o que se intensificou no TCE-RS a partir de 2008.

Em 2011, iniciou-se o estudo da Radiografia da Educação Infantil, em que são apresentados os índices de matrículas de crianças de 0 a 5 anos, em creche e pré-escola, e o número de vagas a serem criadas, para o alcance da meta 1 do Plano Nacional de Educação. Nas primeiras edições, a publicação contemplava uma análise geral do atendimento, no Estado, e a planilha contendo o número de matrículas, em creche e pré-escola, população de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos de idade, taxas de atendimento e novas vagas a serem criadas (informações referentes a cada município do Rio Grande do Sul). Novas informações foram inseridas, ao longo dos anos, e, atualmente, a Radiografia da Educação Infantil é composta por uma análise individual de cada município, com indicadores financeiros, sociais e educacionais.

Diversas foram as parcerias com o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, com vistas à atuação em defesa da oferta de Educação Infantil, como o convênio entre o TCE-RS e o MP-RS. Com base no ajuste, houve uma ação interinstitucional para a redução dos municípios sem creche, que, em 2010, eram em 132, número que foi reduzido para dez, em 2019. Outras parcerias fundamentais para o desenvolvimento dos estudos do TCE-RS foram com a Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e com o Fórum Gaúcho da Educação Infantil, que desenvolvem diversos

eventos, em muitos dos quais, representantes do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, estiveram presentes.

A dedicação à oferta de Educação Infantil de qualidade envolve diversas entidades e pessoas físicas. Durante os dez anos de publicação da Radiografia da Educação Infantil, houve a atuação de órgãos como Ministério da Educação, secretarias de Educação, conselhos de Educação e do FUNDEB, FAMURS, UNDIME, professores universitários, professores da Educação Infantil e demais profissionais da educação, dentre outros. Diante disso, ao completar dez anos da publicação, apresenta-se a presente obra, intitulada —Educação Infantil – uma visão multidisciplinarll, por meio da qual se busca compartilhar parte da história de atuação de instituições em defesa do direito à Educação Infantil. Também fazem parte da publicação capítulos desenvolvidos por professores e pesquisadores da área, que são grandes responsáveis por contribuições para a melhoria das ações cotidianas na educação de crianças de 0 a 5 anos de idade.

Ainda há muito a evoluir e, para tanto, seguiremos em defesa dos direitos das crianças, dentre eles, o do acesso à Educação Infantil de qualidade.

Estilac Martins Rodrigues Xavier

Presidente do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul

## A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL NO ACOMPANHAMENTO DA EXPANSÃO DE MATRÍCULAS EM EDUCAÇÃO INFANTIL: O EXEMPLO DA RADIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Débora Brondani da Rocha<sup>1</sup>

Hilário Royer<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente artigo trata da atuação do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul – TCERS - no acompanhamento da oferta de vagas em Educação Infantil, por meio do estudo denominado —Radiografia da Educação Infantil. Nele é analisada a melhoria do atendimento educacional às crianças de 0 a 5 anos de idade, durante o período de realização do estudo (de 2010 a 2019), e os desafios existentes para o alcance de novos avanços.

**Palavras-chaves:** Educação Infantil. Plano Nacional de Educação. Avanços e Desafios.

**Abstract:** This article is about the performance of the Court of Accounts of Rio Grande do Sul - TCERS - in monitoring the offer of places in Early Childhood Education, through a study called —Radiography of Early Childhood Education. It analyzes the improvement of educational assistance to children from 0 to 5 years of age, during the period of the study (from 2010 to 2019), and the existing challenges to reach new advances

**Keywords:** Child education. National Education Plan. Advances and Challenges.

### 1 O HISTÓRICO DE ATUAÇÃO DO TCE-RS E A RADIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Os Tribunais de Contas, de acordo com o art. 70 da Constituição Federal de 1988 (CF88), têm a função de exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial dos entes públicos, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

No exercício de suas funções o órgão de controle externo deve atentar a que os órgãos públicos observem os comandos constitucionais, dentre eles, os referentes à garantia dos direitos sociais da população, que se concretizam

---

<sup>1</sup> Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, especialista em inovação e tecnologias na educação e Auditora Pública Externa do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. E-mail: dbrocha@tce.rs.gov.br.

<sup>2</sup> Bacharel em Ciências Econômicas e Auditor Público Externo do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul. E-mail: royer@tce.rs.gov.br.

na prestação de serviços públicos. A educação é um dos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988 (art. 6º; art. 205 e seguintes).

A educação básica, de acordo com o art. 208, inciso I, da CF88, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 59/2009, é -obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (BRASIL, 1988). Dentre outros direitos, relacionados à educação básica, a Constituição Federal vigente ainda assegura atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência, preferencialmente, na rede regular de ensino e Educação Infantil, em creche e pré-escola, às crianças de até 5 anos de idade, conforme art. 208, incisos III e IV (BRASIL, 1988).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN - estabelece os deveres do Poder Público para a garantia do direito à educação, dentre eles, o acesso à Educação Infantil. Conforme o disposto no art. 4º da LDBEN, o acesso à pré-escola, a partir dos 4 anos de idade, é obrigatório e gratuito (art. 4º, I, —all). E as crianças de até 5 anos têm direito à Educação Infantil gratuita (art. 4º, II). Isso significa que as crianças de 0 a 3 anos possuem o direito à vaga gratuita em creche, embora a família não tenha o dever de matricular. E as crianças de 4 a 5 anos têm o direito ao acesso gratuito à pré-escola e a família possui a obrigatoriedade de matrícula.

A Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024 (PNE), trata da Educação Infantil na meta 1:

Meta 1: 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 do PNE.

Anteriormente à Lei nº 13.005/2014, vigorava a Lei nº 10.172/2001, que estabeleceu o Plano Nacional de Educação do decênio 2001 a 2010. Nele, já era previsto o atendimento de, no mínimo, 50% das crianças de 0 a 3 anos, no final de vigência do plano. Para a faixa etária de 4 a 5 anos era estabelecido um atendimento mínimo de 80% das crianças.

A universalização da pré-escola decorre da Emenda Constitucional nº 59/2009, que deu nova redação ao art. 208, inciso I, da Constituição Federal de 1988, tornando obrigatória a educação básica dos 4 aos 17 anos. Essa

obrigatoriedade, segundo o art. 6º da Emenda Constitucional nº 59, deveria ser implementada, gradativamente, até 2016.

Além do Plano Nacional de Educação anterior estabelecer o atendimento mínimo de 80% das crianças de 4 a 5 anos de idade e o atual, 100%, o primeiro possuía metas intermediárias de atendimento, o que não se reiterou no vigente PNE.

Foi na vigência do Plano Nacional de Educação de 2001-2010 que o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul – TCERS - iniciou a análise do cumprimento das metas de atendimento às crianças de 0 a 5 anos, com a elaboração de relatórios de auditoria, em alguns municípios com baixo índice de matrículas na Educação Infantil.

Em 2007, o Ministério Público de Contas do Rio Grande do Sul publicou estudo denominado -Educação Infantil – A primeira infância relegada à sua própria (má) sorte, no qual foram analisados os índices de atendimento em Educação Infantil, com base no Censo Escolar de 2006.

Em 2008 intensificou-se a análise da temática da Educação Infantil, nos processos de contas dos Executivos municipais. E, em 2011, iniciou a publicação da Radiografia da Educação Infantil, com dados referentes a 2010. As primeiras edições do estudo contemplaram a análise geral do atendimento, no Estado, e uma planilha contendo o número de matrículas em creche e pré-escola, população de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos de idade, taxas de atendimento e a novas vagas a serem criadas (informações referentes a cada município do Rio Grande do Sul).

Em decorrência do teor da publicação, iniciaram-se trabalhos conjuntos entre o Tribunal de Contas do Estado e o Ministério Público do Rio Grande do Sul, através das Promotorias Regionais de Educação. Foram realizadas diversas ações em prol do incremento de atendimento a crianças na idade de Educação Infantil. Destaca-se a atuação conjunta das instituições, no projeto do Ministério Público do Rio Grande do Sul, chamado —Municípios Zero Creche, no qual o Tribunal de Contas realizou levantamento, indicando a existência de 117 municípios sem creches no Estado em 2011, e o incremento de retorno do FUNDEB para o município, na hipótese de atendimento da meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos estarem matriculadas em creche.

O MP-RS e o TCE-RS atuaram para a redução dos municípios sem creche. O Tribunal de Contas incluiu esses municípios nas análises de auditoria, registrando a inexistência de creche nas contas dos gestores municipais. E o Ministério Público, por meio das Promotorias Regionais de Educação, realizou, primeiramente, reuniões abertas com prefeitos, gestores da Educação, conselhos de Educação e comunidade escolar, em geral, para tratar da importância da Educação Infantil e buscar o comprometimento dos gestores e legisladores com a implantação de escolas de Educação Infantil. O Ministério Público também expediu recomendações e celebrou termos de Ajustamento de Conduta (TACs) para a implantação de escolas de Educação Infantil. Como resultado da parceria, nesse projeto, e da atuação dos órgãos, nas suas esferas de competência, verifica-se a significativa redução de municípios sem creche, passando de 117, em 2011; para 10, em 2019.

Tabela 1- Municípios do Rio Grande do Sul sem creche (2011-2019).

<b>Ano</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Nº de Municípios que não tem creche	117	96	84	64	44	27	21	15	10

Fonte: Censo Escolar do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira).

O TCERS também atuou em parceria com outras instituições, em eventos sobre Educação Infantil, em especial os promovidos pela Faculdade de Educação da UFRGS, pelo Fórum Gaúcho da Educação Infantil, pela Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS, pela União dos Dirigentes Municipais de Educação do Rio Grande do Sul – UNDIMERS, pela União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação no Rio Grande do Sul – UNCMERS, por conselhos de Educação e por secretarias municipais de Educação.

Em 05 de dezembro de 2012 ocorreu, no Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, a Audiência Pública: Educação Infantil – Avaliação e perspectivas. Em decorrência das manifestações ocorridas, durante o evento, a Radiografia da Educação Infantil sofreu aprimoramentos (TCE-RS, 2021).

Dentre os principais avanços no modo de divulgação dos dados de atendimento em Educação Infantil, comparativamente aos anos anteriores:

- a) deixou-se de informar o número de matrículas em creche e em pré-escola e passou-se a divulgar o número de crianças de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos de idade matriculadas na Educação Infantil (há crianças que constam no censo escolar, como matriculadas na pré-escola; nessas situações, caso se considerasse apenas as matrículas em creche, comparativamente à estimativa populacional de 0 a 3 anos, o *déficit* de vagas seria maior do que o realmente existente);
- b) passou-se a divulgar, não apenas o número de crianças de 0 a 3 anos matriculadas na Educação Infantil, sendo desmembrado o número de matrículas de crianças de 0, 1, 2 e 3 anos. Essa modificação se deve ao fato de existirem municípios que atendem, apenas, crianças a partir de 2 anos na Educação Infantil;
- c) na audiência pública, os educadores mencionaram o temor de que a criação de novas vagas decorresse da cisão de uma vaga de turno integral, em duas vagas de turno parcial. Por essa razão incluiu-se a comparação da carga horária média, por dependência administrativa, de um ano para outro. É o que chamamos de duração da escolarização, informação que está desmembrada em creche e pré-escola.

Para a inserção de todas as novas informações foi criada a chamada análise individualizada por município.

A análise individualizada contempla indicadores sociais da população do município, tendo em vista a maior necessidade de intervenção do Poder Público nas populações socialmente mais vulneráveis. Contém a receita de impostos por habitante, indicando maior ou menor capacidade financeira do município para expandir a sua rede de ensino. Além disso, divulga a evolução do atendimento em creche e pré-escola, por dependência administrativa, as taxas de atendimento bruta (número de crianças matriculadas em creche e pré-escola, independentemente da idade) e líquida (número de crianças de 0

a 3 anos matriculadas em creche e de 4 a 5 anos matriculadas na pré-escola), e, também, por idade (número de crianças de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos matriculadas na escola, independentemente da etapa). Esta última permite mensurar o número de vagas que precisam ser criadas, uma vez que considera o número de crianças matriculadas, na escola, pertencentes às faixas etárias de 0 a 3 e de 4 a 5 anos.

A Radiografia da Educação Infantil também contempla dados de turmas e docentes, além da média de carga horária diária na creche e na pré-escola, por dependência administrativa. São informados os valores aplicados na Educação Infantil, por natureza da despesa (pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e investimentos). A análise dos investimentos é relevante, pois revela a construção de novos prédios de Educação Infantil, o que constitui um indicativo de expansão da rede. Ainda em relação aos investimentos, consta a fonte dos recursos aplicados. O objetivo da inclusão desses dados é poder diferenciar os recursos próprios do município, daqueles provenientes da União Federal. E quanto à despesa, consta o valor aplicado na Educação Infantil por aluno, com recursos do MDE e do FUNDEB. Em relação ao FUNDEB, na Radiografia da Educação Infantil, são indicados o montante total recebido e o *quantum* aplicado na etapa. Também são expressos o valor médio *per capita* do retorno do FUNDEB, na Educação Infantil, por município. O valor médio *per capita* do retorno do FUNDEB da creche e da pré-escola é influenciado pela duração da carga horária e pela entidade ofertante (rede pública municipal ou instituições conveniadas), conforme fatores de ponderação aplicados.

Por fim, é projetado o valor de retorno do FUNDEB que o município receberia caso atendesse à meta 1 do Plano Nacional de Educação e o impacto desse recurso nas finanças e na economia local.

## **2 OBJETIVOS DA RADIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL**

A divulgação dos dados financeiros, que constam na análise individualizada dos municípios, tem por finalidade facilitar, promover e estimular a transparência na execução orçamentária, difundir e incentivar os profissionais da educação a fiscalizarem as receitas e despesas, da área em que atuam, e a instrumentalizar o controle social para a análise dos dados

financeiros e orçamentários. Em relação aos dados educacionais, o objetivo é difundir, de maneira estruturada, dados de interesse da comunidade escolar e da sociedade em geral, que evidenciem a evolução da Educação Infantil, nas escolas situadas no município.

### 3 RESULTADOS VERIFICADOS

Ao longo do período de acompanhamento, por meio da Radiografia da Educação Infantil de 2010-2019, constatou-se considerável evolução no número de crianças de 0 a 5 anos matriculadas em creche e pré-escola. A principal variação foi na creche, onde ocorreu um aumento de 88% nas matrículas, que passaram de 108.416, em 2010, para 203.317, em 2019. Também houve uma redução de 92% no número de municípios sem creche.

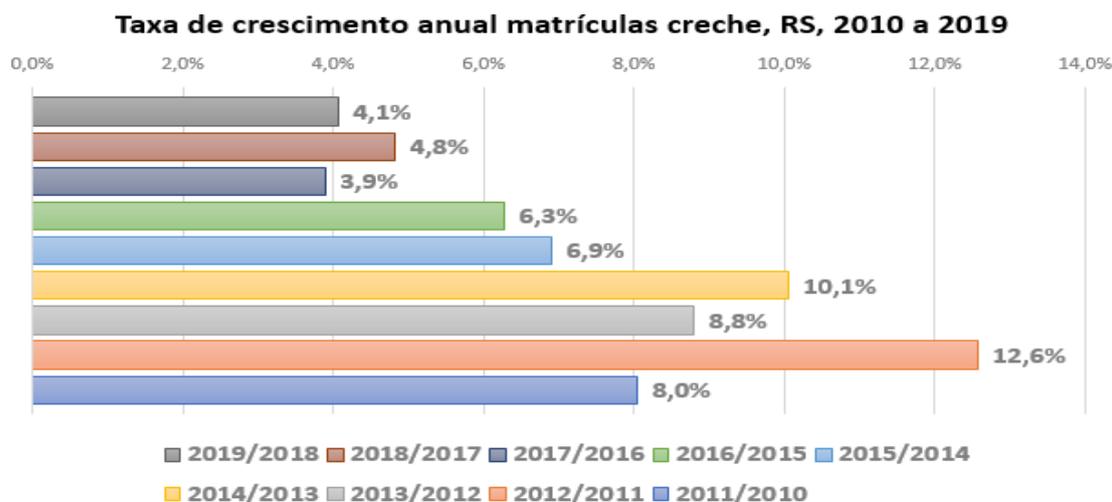
Tabela 2 - Variação das matrículas em creche e pré-escola e do número de municípios sem creche, 2010 a 2019.

Municípios do RS	2010	2019	Variação no período
Nº de matrículas em creche	108.416	203.317	88%
Nº de matrículas em pré-escola	170.749	254.686	49%
Nº de municípios sem creche	132	10	- 92%

Fonte: Os autores, considerando dados do Censo Escolar do INEP.

Na creche, o maior incremento de matrículas, no período, ocorreu em 2012, quando houve um aumento de 12,6% nas matrículas, em relação a 2011, seguido de 2014, ano em que se verificou um aumento de 10%. O gráfico seguinte mostra a taxa de crescimento anual de matrículas em creche, no Rio Grande do Sul, entre 2010 e 2019.

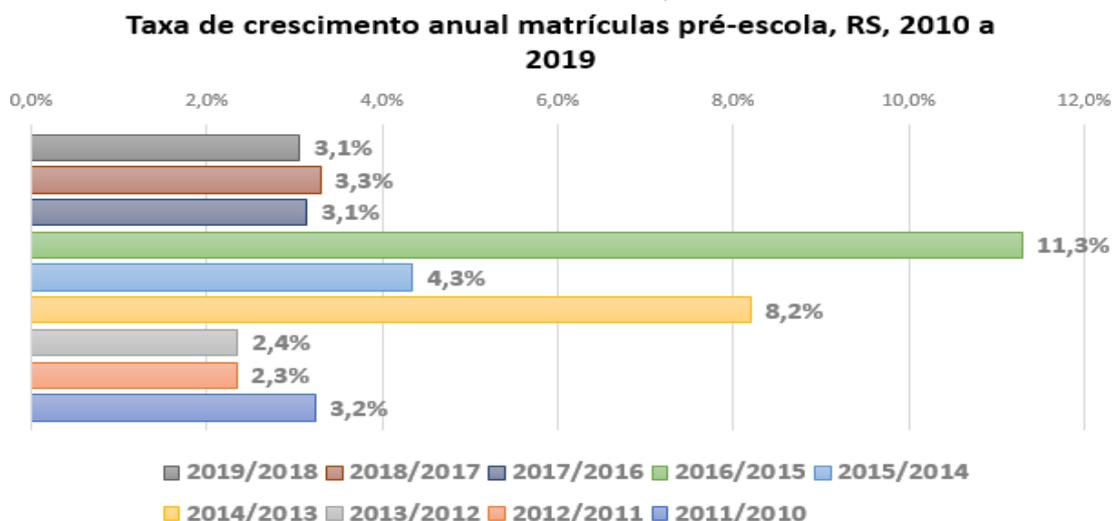
Gráfico 1 - Taxa de crescimento anual de matrículas em creche 2010 a 2019.



Fonte: Os autores, considerando Censo Escolar do INEP.

Na pré-escola, o maior aumento de matrículas ocorreu em 2016 (11,3%), exercício em que o aumento da creche foi menor do que nos anos anteriores (6%). A modificação da tendência anteriormente verificada (de maior crescimento das matrículas em creche, do que em pré-escola), provavelmente se deve ao fato de que o ano de 2016 foi o prazo previsto, no art. 6º da Emenda Constitucional nº 59/2009, para o término da implementação do atendimento universal das crianças a partir de 4 anos de idade.

Gráfico 2 - Taxa de crescimento anual de matrículas em pré-escola, 2010 a 2019.



Fonte: Os autores, considerando dados do Censo Escolar do INEP.

O maior aumento de matrículas, na Educação Infantil no Rio Grande do Sul, entre 2010 e 2019, ocorreu na rede municipal, em um total de 135.909 novas vagas (64.171 na creche e 71.738 na pré-escola). Na rede privada, foram criadas 29.926 novas vagas em creche, no período e 22.422 na pré-escola, totalizando 52.348 novas matrículas.

Tabela 3 - Evolução de matrículas na creche e pré-escola, por dependência administrativa, 2010 a 2019.

Ano	Creche					Pré-Escola				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
2010	108.416	51	181	62.014	46.170	170.749	69	12.105	108.375	50.200
2011	117.142	138	212	65.979	50.813	176.270	170	10.709	113.151	52.240
2012	131.868	131	219	74.849	56.669	180.391	138	9.709	115.484	55.060
2013	143.472	132	195	82.185	60.960	184.632	106	8.968	117.108	58.450
2014	157.894	102	205	91.037	66.550	199.762	149	8.813	127.810	62.990
2015	168.793	117	199	98.400	70.077	208.438	136	8.431	134.188	65.683
2016	179.386	127	110	106.966	72.183	231.976	96	4.950	159.159	67.771
2017	186.369	123	96	114.155	71.995	239.256	83	3.278	167.482	68.413
2018	195.368	37	142	120.538	74.651	247.133	59	2.216	174.273	70.585
2019	203.317	76	150	126.185	76.906	254.686	52	1.899	180.113	72.622

Fonte: Censo Escolar do INEP.

Considerando a estimativa populacional estratificada por faixa etária, do DATUSUS, 2012, tem-se que a taxa de atendimento educacional, entre 2013 e 2019 passou de 29,5% para 40,4% para crianças de 0 a 3 anos e de 67,7% para 92,9% crianças de 4 a 5 anos.

Tabela 4 - Alunos, taxa de atendimento por idade, posição e vagas a criar, 2013 a 2019. (Relação entre o número de crianças de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos matriculadas em estabelecimentos educacionais públicos e privados e a estimativa populacional do DATASUS para o ano de 2012, indicador adotado nas radiografias anteriores).

Ano	Idade dos Alunos			Taxa de Atendimento			Vagas a criar PNE		
	0 a 3 anos	4 a 5 anos	0 a 5 anos	0 a 3 anos	4 a 5 anos	0 a 5 anos	0 a 3 anos	4 a 5 anos	0 a 5 anos
2013	153.026	179.904	332.930	29,50%	67,70%	42,50%	109.843	86.664	196.507

2014	168.456	192.867	361.323	32,50%	72,50%	46,10%	98.287	73.788	172.075
2015	180.267	200.555	380.822	34,80%	75,40%	48,60%	89.849	66.642	156.491
2016	188.613	220.954	409.567	36,40%	83,10%	52,30%	83.797	47.861	131.658
2017	194.644	230.728	425.372	37,60%	86,80%	54,30%	80.867	40.384	121.251
2018	203.395	238.442	441.837	39,30%	89,70%	56,40%	75.570	34.557	110.127
2019	209.213	246.930	456.143	40,40%	92,90%	58,20%	71.384	28.158	99.542

Fonte: Os autores, considerando Censos Escolares, DATASUS.

O incremento de vagas decorre da criação de novos estabelecimentos de Educação Infantil. Comparando 2019 com 2010, para o atendimento de crianças de 0 a 3 anos, houve um aumento de 505 estabelecimentos, na rede municipal, e de 581 na rede privada. Já, para atender crianças de 4 a 5 anos, o número de novos estabelecimentos foi de 514, na rede municipal e de 351 na privada. Salienta-se que há turmas de pré-escola, em escolas de ensino fundamental, e outras em escola de Educação Infantil. Assim, um mesmo novo estabelecimento pode atender creche e pré-escola.

Os novos estabelecimentos foram viabilizados pelo aumento dos investimentos em Educação Infantil, que sofreram maior incremento nos exercícios de 2011 a 2015. Não apenas essa categoria de despesa, que se relaciona com a construção de novas escolas, teve aumento no período, mas a aplicação de recursos na Educação Infantil, de um modo geral, evoluiu, como se verifica na tabela a seguir.

Tabela 5 - Recursos aplicados na Educação Infantil por natureza da despesa, 2010-2019 (R\$ 1,00).

Ano	Total Ed. Infantil	Pessoal e Encargos Sociais	Juros Encargos da Dívida	Outras Despesas Correntes	Investimentos	Inversões Financeiras	Amortização da Dívida
2010	594.674.455,85	326.848.837,89		187.478.254,79	78.576.116,39	1.678.943,81	92.302,97
2011	749.120.021,46	400.452.685,82		228.798.464,72	119.050.047,77	610.306,82	208.516,33
2012	955.385.510,22	521.429.327,00		279.354.369,41	154.187.443,87	64,27	414.305,67
2013	1.076.449.421,07	643.724.308,14		320.267.813,94	111.867.682,70	60.000,00	529.616,29
2014	1.332.237.582,68	800.667.264,40		404.894.897,11	126.079.970,93	199.000,00	396.450,24

2015	1.579.723.100,13	964.293.825,68	97.175,72	502.219.213,74	112.536.704,80	21.462,49	554.717,70
2016	1.831.162.309,22	1.165.570.823,03	132.974,84	576.432.461,56	88.613.350,99	11.927,65	400.771,15
2017	1.972.488.432,97	1.290.140.408,60	100.951,77	620.779.244,67	60.672.078,84	285.085,90	510.663,19
2018	2.294.304.018,58	1.463.107.884,27	75.872,58	749.131.139,48	79.760.904,09	575.055,45	1.653.162,71
2019	2.563.270.789,36	1.627.710.981,47	49.578,90	839.212.928,74	93.270.931,55	1.185.480,41	1.840.888,29

Fonte: TCE/RS.

É importante ressaltar que o mecanismo de redistribuição de recursos, para o financiamento da Educação Infantil, somente foi instituído com a Emenda Constitucional nº 53/2006, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Trata-se de um fundo de natureza contábil, instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, composto por 20% (vinte por cento) de impostos e transferências estaduais, distritais e municipais. A distribuição dos recursos que compõem o FUNDEB se dá entre o Estado e os Municípios, de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial<sup>3</sup>.

O FUNDEB representou um avanço em relação ao seu antecessor, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério- FUNDEF, pois passou a considerar, para a distribuição dos recursos, matrículas de todas as etapas da educação básica. Esse mecanismo de distribuição de recursos possibilitou a expansão da Educação Infantil, que, no Rio Grande do Sul, passou de uma taxa de atendimento de 16,5% das crianças de 0 a 3 anos e de 48,6% das crianças de 4 a 5 anos, em 2008, para 36,7% e 82,7%, respectivamente, em 2019. Neste último exercício os municípios do Rio Grande do Sul receberam R\$ 1.563.656.181,27 de retorno de FUNDEB por matrículas na Educação Infantil municipal e R\$ 213.534.358,55 pela Educação Infantil conveniada. No total do ano, os municípios tiveram um retorno de FUNDEB superior a R\$ 5 bilhões.

---

<sup>3</sup> Admite-se o cômputo de matrículas em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público na educação infantil, na educação do campo, oferecida em instituições credenciadas que tenham, como proposta pedagógica, a formação por alternância e na educação especial, oferecidas por instituições conveniadas com o poder público, com atuação exclusiva na modalidade.

Essa redistribuição de recursos foi fundamental para a expansão da rede de Educação Infantil municipal e conveniada.

O aumento do número de estabelecimentos de Educação Infantil entre 2010 e 2019 ocasionou o incremento do quantitativo de turmas de creche (7.963 novas turmas) e de pré-escola (5.116 novas turmas). Esse aumento ocorreu, principalmente, na rede municipal, responsável por 65,2% das novas turmas de creche e por 82,9% das novas turmas de pré-escola.

Tabela 6- Nº de turmas de creche e pré-escola, 2010 a 2019.

Ano	Creche					Pré-Escola				
	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
2010	8.618	3	19	4.172	4.424	10.967	5	672	6.527	3.763
2011	9.344	7	18	4.462	4.857	11.494	15	633	6.921	3.925
2012	10.506	13	17	5.200	5.276	11.879	16	595	7.192	4.076
2013	11.481	19	16	5.780	5.666	12.118	10	563	7.308	4.237
2014	12.549	13	20	6.402	6.114	12.938	16	557	7.886	4.479
2016	14.259	7	10	7.642	6.600	14.801	8	344	9.688	4.761
2017	14.698	10	8	7.961	6.719	15.348	5	247	10.256	4.840
2018	15.764	2	9	8.792	6.961	15.860	5	170	10.642	5.043
2019	16.581	5	9	9.364	7.203	16.083	5	149	10.767	5.162

Fonte: Sinopses Estatísticas do Censo Escolar.

Com o aumento das turmas de Educação Infantil, elevou-se a contratação de docentes e auxiliares para creches e pré-escola. Na creche, o maior incremento de docentes ocorreu na rede municipal (variação de 6.010 de 2010 a 2019). Na rede privada, essa variação foi de 2.958 docentes, sendo o maior número na rede particular (2.311), seguida das escolas comunitárias (420).

Tabela 7 - Nº de docentes na creche, 2010 a 2019.

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Comunitária	Confessional	Filantrópica
2010	9.673		21	4.892	2.608	1.042	23	1.135
2011	10.646	8	18	5.279	3.076	1.070	38	1.209

2012	12.266	22	27	6.294	3.472	1.119	50	1.342
2013	13.957	33	20	7.489	3.802	1.189	56	1.441
2014	15.183	30	23	8.292	4.181	1.206	58	1.488
2015	15.995	29	20	8.776	4.455	1.209	57	1.545
2016	16.805	28	14	9.493	4.657	1.288	46	1.386
2017	17.413	2	13	10.098	4.717	1.268	66	1.377
2018	18.121	4	10	10.539	4.860	1.506	44	1.299
2019	18.549	2	9	10.902	4.919	1.462	119	1.266

Fonte: Os autores, considerando o Censo Escolar.

Quanto aos auxiliares e assistentes educacionais, na creche, o aumento em 2010 a 2019 foi de 5.365 profissionais, na rede municipal. Em 2010, havia 1.386 auxiliares e assistentes educacionais a mais do que docentes, na rede municipal de ensino do conjunto de municípios do Rio Grande do Sul. Essa diferença diminuiu para 741, em 2019, devido à maior contratação de docentes no período. Já na rede particular, o número de docentes era superior ao de auxiliares e assistentes, no ano de 2010 (havia 1.407 docentes a mais do que auxiliares e assistentes). Essa diferença se ampliou para 1.943, em 2019. Nas escolas privadas não lucrativas (comunitárias, confessional e filantrópica), existiam 1.270 docentes a mais do que auxiliares, em 2010, diferença que reduziu para 1.066, em 2019.

Tabela 8 - Nº de auxiliares/assistentes educacionais na creche, 2010 a 2019.

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Comunitária	Confessional	Filantrópica
2010	8.439	26	19	6.278	1.201	386	13	531
2011	9.318	32	6	6.871	1.417	443	21	560
2012	10.575	30		7.863	1.653	393	28	633
2013	11.092	24	13	8.118	1.851	370	29	730
2014	12.438	12	3	9.029	2.186	429	20	791
2015	13.353	8	10	9.612	2.420	496	14	824
2016	14.830	11	8	10.801	2.688	563	18	775

2017	15.491	19	1	11.390	2.784	565	21	737
2018	16.918		12	12.555	2.969	658	13	751
2019	16.348	11	1	11.643	2.976	914	73	794

Fonte: Os autores, considerando o Censo Escolar.

Quando analisada a participação percentual dos auxiliares e assistentes, no conjunto de profissionais da creche (docentes e auxiliares/assistentes), verifica-se que, na rede particular, havia 31,5% de auxiliares, em 2010, e 37,7%, em 2019. Nas escolas privadas não lucrativas, os assistentes e auxiliares representavam 29,7% dos profissionais que atendiam as crianças de 0 a 3 anos, em 2010, passando para 38,5%, em 2019. A única rede, em que houve uma redução do percentual de auxiliares e assistentes em relação aos docentes da educação, foi a municipal (de 56,2% em 2010 para 51,6% em 2019).

Na pré-escola, o maior incremento de docentes ocorreu na rede municipal (variação de 4.883 de 2010 a 2019). Na rede privada, o aumento foi de 1.462 docentes, sendo o maior número na rede particular (1.646), seguida das escolas comunitárias (224) e da confessional (28). Na rede filantrópica, houve redução do número de docentes, na pré-escola, no período (- 436). Salienta-se a retirada progressiva de docentes, da esfera estadual, no pré-escolar, diminuindo-se o número de docentes de 632, em 2010, para 156, em 2019.

Tabela 9 - Nº de docentes na pré-escola, 2010 a 2019.

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Comunitária	Confessional	Filantrópica
2010	12.533	15	632	7.629	1.991	582	96	1.698
2011	13.060	18	595	8.138	2.215	593	85	1.543
2012	13.950	22	558	8.822	2.463	589	110	1.517
2013	14.466	19	532	9.065	2.731	612	107	1.523
2014	15.466	23	524	9.898	2.926	624	100	1.509
2015	16.217	22	510	10.437	2.994	692	71	1.611
2016	17.507	6	335	11.765	3.326	759	56	1.397

2017	18.008		237	12.278	3.399	746	65	1.430
2018	18.327		173	12.490	3.519	865	61	1.347
2019	18.362		156	12.512	3.637	806	124	1.262

Fonte: Os autores, considerando o Censo Escolar.

Já o número de auxiliares e assistentes educacionais, na pré-escola, teve aumento, de 2010 a 2019, em 1.747 profissionais. Diferentemente da creche, na pré-escola, o número de auxiliares e assistentes já era inferior ao de docentes, em 2010, inclusive na rede municipal de ensino. Neste mesmo ano, nas redes municipais do Rio Grande do Sul, os auxiliares e assistentes representavam 17,3% dos profissionais que atendiam crianças de 4 a 5 anos, mantendo-se, esse percentual, praticamente inalterado, em 2019 (17,7%). Na rede particular, havia 13,7% de assistentes e auxiliares, na pré-escola, em 2010, e 17,8%, em 2019. Na rede privada não lucrativa ocorreu o maior aumento de participação percentual de auxiliares e assistentes educacionais, na pré-escola (de 13,9% em 2010 para 20,9% em 2019).

Tabela 10 – Nº de auxiliares / assistentes educacionais na pré-escola, 2010 a 2019.

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Comunitária	Confessional	Filantrópica
2010	2.306	4	8	1.600	316	77	11	297
2011	2.507	13	5	1.702	388	102	16	282
2012	2.722	9	4	1.898	435	65	19	296
2013	2.961	9	12	2.041	504	67	18	311
2014	3.211	10	1	2.217	580	63	8	336
2015	3.422	6	11	2.353	604	117	10	324
2016	3.807	5	4	2.627	718	128	6	320
2017	3.949		2	2.755	766	109	7	310
2018	4.402		4	3.081	816	153	4	345
2019	4.053			2.691	788	202	27	351

Fonte: Os autores, considerando Censos Escolares.

De acordo com o Dicionário de Indicadores Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, um dos indicadores da oferta educacional é o número médio de alunos, por turma. Esse indicador, que apresenta o tamanho médio das turmas, apresentou, de 2010 a 2019, evolução na média das creches municipais, confessionais e filantrópicas. Na rede particular, embora a média de crianças, por turma, na creche, seja muito menor do que nas demais redes, houve uma piora nesse indicador de 2019, em relação a 2010.

Tabela 11 - Média de matrículas por turma na creche, por dependência administrativa, RS, 2010 a 2019

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Comunitária	Confessional	Filantrópica
2010	17,00	9,53	14,86	8,61	12,87	13,32	13,36
2011	19,71	11,78	14,79	8,78	12,93	12,96	13,55
2012	10,08	12,88	14,39	9,11	13,42	14,76	13,63
2013	6,95	12,19	14,22	9,17	13,53	14,68	13,54
2014	7,85	10,25	14,22	9,42	13,63	13,63	13,57
2015	19,50	11,06	14,31	9,56	13,75	12,09	13,76
2016	18,14	11,00	14,00	9,58	14,18	10,21	13,50
2017	12,30	12,00	14,34	9,42	14,14	12,76	12,99
2018	18,50	15,78	13,71	9,41	13,79	10,78	13,33
2019	15,20	16,67	13,48	9,27	13,88	12,92	13,15

Fonte: Censos Escolares, elaboração própria.

Também na pré-escola a média de alunos por turma é menor na rede particular, em que pese tenha apresentado um aumento de 2010 para 2019. Na rede municipal, essa média permaneceu estável, no período, e, nas escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, sofreram aumento.

Tabela 12 - Média de matrículas por turma na pré-escola, por dependência administrativa, RS, 2010 a 2019

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Comunitária	Confessional	Filantrópica
2010	13,80	18,01	16,98	11,29	16,60	15,31	15,77

2011	17,00	17,08	16,84	11,46	17,43	16,85	16,09
2012	13,80	16,46	16,52	11,75	17,83	16,21	16,32
2013	10,60	15,99	16,41	11,77	18,03	15,63	16,77
2014	9,93	15,82	16,55	12,29	17,95	16,41	17,16
2015	22,67	15,58	16,62	12,59	18,13	15,64	17,26
2016	48,00	14,39	16,73	12,76	18,78	16,53	17,18
2017		13,06	16,41	12,47	19,14	16,40	16,67
2018		13,04	16,60	12,47	17,74	17,00	17,10
2019		12,74	16,92	12,41	18,02	19,34	16,86

Fonte: Censos Escolares, elaboração própria.

Outro indicador de oferta educacional é o número médio diário de horas-aula. Esse indicador começou a ser acompanhado, na Radiografia da Educação Infantil, elaborada em 2014, tendo em vista a estratégia 1.17 da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação), que prevê a expansão do acesso à Educação Infantil, em tempo integral, para as crianças de 0 a 5 anos.

Tabela 13 – Número médio diário de horas-aula, na creche, por dependência administrativa, 2011 a 2019.

Ano	Município	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Comunitária	Confessional	Filantrópica
2011	08:42	08:29	10:06	09:27	10:59	08:35	09:00	09:55
2012	09:34	08:11	10:01	09:45	10:59	07:54	08:57	09:55
2013	09:51	08:53	08:58	09:52	09:52	11:00	08:13	08:50
2014	09:46	09:42	08:09	09:48	09:47	11:01	08:06	08:36
2015	09:47	09:56	07:48	09:49	09:52	11:01	07:53	08:31
2016	09:42	09:59	10:27	09:43	09:35	11:02	07:24	08:47
2017	09:40	10:17	10:36	09:42	09:34	10:57	08:03	08:31
2018	09:37	09:00	10:45	09:39	09:29	11:02	06:23	08:07
2019	09:31	08:29	10:50	09:27	09:34	10:57	09:27	08:07

Fonte: Os autores, considerando os Censos Escolares.

Tabela 14 - Número médio diário de horas-aula, na pré-escola, por dependência administrativa, 2011 a 2019.

Ano	Município	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Comunitária	Confessional	Filantrópica
2011	06:14	08:57	04:03	05:48	07:30	10:29	05:19	06:28
2012	06:21	09:35	04:05	05:50	07:51	10:28	05:11	06:38
2013	06:25	09:54	04:04	05:52	07:59	10:26	05:17	06:39
2014	06:20	08:50	04:06	05:44	08:00	10:39	05:21	06:25
2015	06:16	09:58	04:08	05:41	08:01	09:52	05:02	06:20
2016	06:06	09:34	04:09	05:29	07:38	09:46	04:24	06:40
2017	06:07	09:00	04:11	05:28	07:42	10:14	05:05	06:31
2018	06:01	09:00	04:26	05:21	07:53	09:14	04:18	06:06
2019	05:59	08:14	04:33	05:18	07:50	09:18	08:09	05:51

Fonte: Os autores, considerando os Censos Escolares.

De acordo com as diretrizes curriculares nacionais para a Educação Infantil, —é considerada Educação Infantil em tempo parcial, a jornada de, no mínimo, quatro horas diárias e, em tempo integral, a jornada com duração igual ou superior a sete horas diárias, compreendendo o tempo total que a criança permanece na instituição. Com base nessa definição, constata-se que, na creche, em média, adota-se a jornada em tempo integral, em todas as esferas administrativas, sendo a maior carga horária média, diária, nas escolas comunitárias. Na pré-escola, as redes estadual, municipal e filantrópica adotam, em média, o turno parcial.

#### **4 CONCLUSÕES E DESAFIOS FUTUROS**

O mecanismo de redistribuição de recursos públicos, instituído com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB permitiu aos municípios a expansão do atendimento a crianças de 0 a 5 anos de idade, na Educação Infantil. O Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, então, intensificou o acompanhamento da oferta de vagas em creche e pré-escola, instituindo, a partir de 2011, a Radiografia da Educação Infantil. Paralelamente ao estudo, foram realizados trabalhos e eventos, conjuntos

com outras instituições, como a Federação das Associações dos Municípios – FAMURS, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do Rio Grande do Sul – UNDIMERS e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação no Rio Grande do Sul – UNCMERS. Destaca-se o projeto com as promotorias regionais da Educação, do Ministério Público do Rio Grande do Sul, onde os dois órgãos (MP-RS e TCE-RS) atuaram para a redução do número de municípios sem creche.

Com o incremento de fontes de financiamento, a partir de 2010, e com a atuação do Poder Público pela ampliação do número de vagas, em Educação Infantil, houve um aumento de matrículas, no Rio Grande do Sul, de 2010 a 2019, num total de 88% em creches e de 49% na pré-escola.

Analisando, especificamente, a rede municipal de Educação Infantil, verifica-se que o aumento da oferta de vagas foi acompanhado da maior aplicação de recursos, nessa etapa da educação básica, da ampliação do número de estabelecimentos e de turmas e da contratação de docentes. Em 108 municípios do Estado, a meta 1 da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação) já foi alcançada, mas ainda restam mais de 100 mil vagas a criar, para que a meta seja atingida em todo o Rio Grande do Sul. O grande desafio, para tanto, é o fato de que a maior parte do *déficit* de atendimento em Educação Infantil está concentrada em 19 (dezenove) municípios, cada qual necessitando criar mais de mil vagas. Dentre eles, encontram-se os que, historicamente, possuem as receitas de impostos, por habitante, mais baixas do Estado, tendo menor capacidade financeira para a expansão.

Outro grande desafio é o cumprimento das estratégias da meta 1 do Plano Nacional de Educação, destacando-se, aqui, a estratégia 1.2:

1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à Educação Infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo (s.d., PNE).

Essa estratégia é de grande importância, tendo em vista as diversas influências benéficas do atendimento às crianças em situação de vulnerabilidade social. Paradoxalmente, de acordo com estimativa da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, produzida com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2009,

excluindo-se o Norte Rural, a oportunidade de uma criança pertencente a uma família pobre frequentar creche é três vezes menor a de uma criança de família de classe alta.

Muito se avançou, na última década, em termos de oferta da Educação Infantil no Rio Grande do Sul. Todavia, há a necessidade de que os entes federados atuem em regime de colaboração, para o alcance da meta 1 do Plano Nacional de Educação e das estratégias correspondentes. E o Tribunal de Contas do Estado, que já há muito acompanha o atendimento em Educação Infantil, deve manter sua atuação, orientando os municípios e agindo de maneira colaborativa com os demais órgãos públicos, com as entidades relacionadas à educação e com o controle social.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 13.005** (aprova o Plano Nacional de Educação-PNE e dá outras providências). ed. extra, seção 1, p.1. Brasília/DF: Diário Oficial da União, 26 de junho de 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Censo Escolar**. Disponível em <www.inep.gov.br> Acesso em: janeiro 2021

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Dicionário de Indicadores Educacionais**. Brasília. 2004. Disponível em <[http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset\\_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/486420](http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/486420)> Acesso em: janeiro 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Brasília. 2010. Disponível em <<https://www.gov.br/mec/pt-br>> Acesso em: janeiro 2021.

BRASIL. Ministério Público de Contas do Rio Grande do Sul. Educação Infantil. **A primeira infância relegada à sua própria (má) sorte**. Porto Alegre. Jun. 2007. Disponível em <<https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/educacaoinfantil.pdf>> Acesso em: novembro 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. DATASUS. **Tecnologia da Informação a Serviço do SUS**. Disponível em <<https://www.gov.br/saude/pt-br>> Acesso em: janeiro 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em <<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>> Acesso em: janeiro 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL. **Radiografia da**

**Educação Infantil.** Disponível em  
<[http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos\\_pesquisas/educacao\\_infantil](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/educacao_infantil)> Acesso em: novembro 2020.

## A AÇÃO DE INDUÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL NA POLÍTICA PÚBLICA DA EDUCAÇÃO

Cezar Miola<sup>1</sup>

**Resumo:** Ao longo dos últimos anos, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) vem incrementando sua atuação indutora em relação à política pública da educação. A partir de 2008, o exame quanto à situação de oferta de vagas em creches e pré-escolas nos Municípios gaúchos foi incluído nas diretrizes específicas de fiscalização da Casa e veio a ser realizado, formal e permanentemente, nos procedimentos de auditoria. Paralelamente, a partir de 2011, o TCE-RS passou a divulgar, periodicamente, o estudo Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul, com dados acerca da oferta de vagas em educação infantil por todos os Municípios gaúchos à luz da meta estabelecida no Plano Nacional de Educação, bem como dados quanto à aplicação dos recursos do Fundeb nessa etapa de ensino. Essa atuação pioneira e consistente do Tribunal no tema da política pública da educação, com o apoio, parceria e engajamento de outras instituições públicas, entidades e da própria sociedade, por meio do controle social, tem contribuído de maneira fundamental para que o Rio Grande do Sul avance em termos de ampliação do acesso à educação infantil. E mais: vem servindo de inspiração para outros trabalhos nessa temática, com natural desdobramento para o surgimento de grupos de estudo, a criação de ferramentas e a elaboração de levantamentos acerca da situação da educação brasileira.

**Palavras-chave:** Educação Infantil. Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul. Política pública da educação.

**Abstract:** Over the past few years, the Rio Grande do Sul State Court of Accounts (TCE-RS) has been increasing its inductive role concerning public education policy. As of 2008, the examination of the situation regarding the offering places in pre-primary schools in the municipalities of Rio Grande do Sul was included in the specific inspection guidelines and, today, is formally and permanently included in the audit procedures of the Court. At the same time, as of 2011, TCE-RS started to periodically disclose the study Radiography of Early Childhood Education in Rio Grande do Sul, presenting data about the offer of places in early childhood education by all municipalities in Rio Grande do Sul taking into consideration the goal established in the National Education Plan, as well as data on the application of Fundeb

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade de Passo Fundo – UPF (RS) e em Direito, Políticas Públicas e Controle Externo pela Universidade Nove de Julho – UNINOVE (SP). Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais e licenciado para o exercício do magistério no ensino médio pela Universidade de Passo Fundo –UPF (RS). Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, presidente do Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB) e vice-presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon).

resources in this teaching stage. This pioneering and consistent performance of the Court on the subject of public education policy, with the support, partnership and engagement of other public institutions, entities and society itself, through social control, has contributed in a fundamental way to advances in terms of expanding access to early childhood education. And more: it has been serving as inspiration for other works in this theme, with natural consequences for the emergence of study groups, the creation of tools and the elaboration of surveys about the situation of Brazilian education.

**Keywords:** Early childhood education. Radiography of Early Childhood Education in Rio Grande do Sul. Public education policy.

## 1 INTRODUÇÃO

O Rio Grande do Sul tem 61 mil crianças e adolescentes de 4 a 17 anos fora da escola, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD CONTÍNUA, 2019). A Constituição da República estabelece que, nessa faixa etária, o ensino é obrigatório e gratuito, e constitui direito público subjetivo. Já na faixa etária de zero a 3 anos, há 295 mil crianças não atendidas em creches.

O Brasil possui vinculações constitucionais na área da educação desde 1934, mas as políticas públicas adotadas desde então não se mostram capazes de transformar a realidade. Mesmo aqueles que conseguem acessar o ensino público enfrentam dificuldades para concluir a educação básica. De acordo com uma pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o abandono escolar atinge 2 a cada 10 brasileiros com idade entre 14 e 29 anos, o que corresponde a 10 milhões de estudantes. E esse trágico dado tem reflexos diretos na economia do País. Estudo divulgado pela Fundação Roberto Marinho, em parceria com o Instituto de Estudo e Pesquisa Insper, calcula que a evasão escolar apresenta um prejuízo de R\$ 372 mil por estudante ao ano. A perda anual alcança R\$ 214 bilhões, o que corresponde a 3% do PIB - Produto Interno Bruto do Brasil (FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO; INSPER, 2020). Não bastassem as dificuldades enfrentadas ao longo desses anos, a pandemia da Covid-19 deve agravar, ainda mais, essa situação. A perda do vínculo entre escola, professores e estudantes, devido à suspensão das aulas presenciais, é um dos fatores que devem levar a um aumento da evasão escolar. Além disso, o fechamento de estabelecimentos particulares, em razão da crise financeira, tende a provocar a migração de

alunos para a rede pública, aumentando ainda mais a carência de vagas na Educação Infantil.

Os números apresentados servem para contextualizar, brevemente, a situação enfrentada na área da educação e demonstram a necessidade da mobilização dos gestores públicos, dos órgãos de controle, da família, da sociedade e da comunidade escolar, entre outros atores importantes. Nesse cenário, cabe aos Tribunais de Contas (TCs), mais do que analisar as políticas públicas na perspectiva da legalidade, cumprir um papel indutor na universalização do acesso e na melhoria da qualidade de ensino por meio do monitoramento dos planos de educação e sua compatibilidade com o Plano Nacional, atuando, também, de forma pedagógica, contribuindo para a qualificação do planejamento e do gasto em educação.

A atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul na área da educação demonstra o potencial indutor que os órgãos de controle possuem para melhorar a oferta dos serviços públicos. O presente artigo pretende detalhar as ações de fiscalização adotadas pela instituição que ajudaram o Estado a ampliar a sua capacidade de atendimento na Educação Infantil. Resultado do empenho, o RS deixou a 19ª posição no *ranking* nacional de atendimento à Educação Infantil, em 2008, para o 4º lugar, em 2017 (TCE-RS, 2018). E os investimentos dos Municípios gaúchos saíram de R\$ 714 milhões, em 2008, para R\$ 2,27 bilhões, em 2018<sup>2</sup>.

## **2 O PNE COMO BALIZA PARA O CONTROLE**

Em 25 de junho de 2020, o Plano Nacional de Educação (PNE) completou seu sexto ano de vigência. Editada em 2014, a Lei Federal nº 13.005 sucedeu ao PNE aprovado pela Lei Federal nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, vigente até 2011. Um dos seus objetivos precípuos é buscar a concretização do comando constitucional que estabelece a absoluta prioridade ao direito à educação de crianças e adolescentes (art. 227, *caput*, da CR/88), por meio de um plano nacional de educação, estabelecido por lei e com duração decenal (art. 214 da Carta Maior).

---

<sup>2</sup> Valores referentes a recursos aplicados em Educação Infantil, no Estado, a preços de 2018, extraídos do sistema informatizado SIAPC, do TCE-RS.

Em que pese a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei Federal nº 9.394/1996, desde 1997, já determinasse à União encaminhar, ao Congresso Nacional, um plano nacional de educação decenal, com diretrizes e metas estabelecidas, isso somente se concretizou 2001, sendo aquele o primeiro Plano Nacional de Educação com força de lei (GROSSER, 2019).

O primeiro PNE contou com um baixo nível de implementação no âmbito dos Estados e dos Municípios, vez que, à época, menos da metade dos Estados e apenas cerca de 30% dos Municípios aprovaram os respectivos planos locais. As históricas dificuldades de financiamento, o número elevado de metas, a ausência de monitoramento efetivo e uma fiscalização insuficiente são alguns dos motivos apontados para a baixa aderência ao plano, que gerou, conseqüentemente, limitações para a concretização dos seus objetivos (AGUIAR, 2010; MIOLA, 2018a).

Diferentemente do seu antecessor, o PNE 2014-2024 teve a adesão da quase totalidade dos entes federativos; apenas um Estado (Rio de Janeiro) e três Municípios (Iaras, Ribeirão Preto e Vargem, todos no Estado de São Paulo) ainda não sancionaram seus planos de educação em consonância com as diretrizes nacionais (BRASIL, 2020). Nele, estão contempladas 20 metas e 254 estratégias, que estabelecem como diretrizes a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a superação das desigualdades educacionais, a melhoria da qualidade do ensino, a fixação de meta de aplicação de recursos públicos em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) e a valorização dos profissionais da área (MIOLA, 2018a).

Dentre as muitas áreas da educação englobadas nas diretrizes, metas e estratégias do PNE, a relacionada à primeira infância merece um destaque especial. Antes de ser vislumbrada como etapa importante, primordial e necessária ao desenvolvimento das crianças, o atendimento àquelas em idade pré-escolar apresentava um caráter dicotomizado. Inspirado em modelos europeus, no final do século XIX, havia as creches e os jardins de infância: as creches eram destinadas aos filhos de famílias pobres, órfãos ou abandonados, e os serviços prestados tinham cunho de assistência social, sem intuito pedagógico; já os jardins de infância eram voltados às crianças das classes mais abastadas e apresentavam caráter educacional, voltado

para o desenvolvimento físico, social, afetivo e cognitivo (NUNES; CORSINO; DIDONET, 2011).

A partir dessas primeiras iniciativas educacionais, e ao longo das décadas seguintes, a primeira infância foi ascendendo de uma condição meramente assistencial a um direito de toda criança a ser garantido pelo Estado<sup>3</sup>, o qual foi consolidado no texto da Constituição de 1988 (arts. 208 e 227<sup>4</sup>). A partir daí, a Educação Infantil, termo empregado inovadoramente na LDB, foi colocada como primeira etapa da educação básica e dividida em dois momentos de ensino: as creches, para crianças de até 3 anos de idade; e as pré-escolas, de atendimento obrigatório, para as crianças de 4 a 5 anos de idade. Essas instituições passaram a constituir então —espaços institucionais não domésticos com uma função educativa que abrange a indissociabilidade entre o cuidado e a educaçãooll (BARBOSA *et al.*, 2014).

Na sequência, a Educação Infantil veio a integrar diversos planos, programas e ações, entre os quais os Planos Nacionais de Educação. Neles, a ideia de torná-la efetiva como primeira etapa da educação básica pode ser observada na primeira meta de ambos os Planos:

1. Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos. (Meta 1 da Lei Federal nº 10.172/2001 – PNE 2001-2011).

Meta 1: 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. (Lei Federal nº 13.005/2014 – PNE 2014-2024).

---

<sup>3</sup> Nunes, Corsino e Didonet (2011) apresentam um histórico das iniciativas e ações voltadas ao atendimento das crianças em idade pré-escolar desde o surgimento dos primeiros jardins de infância, as tratativas de expandir a toda uma educação visando à formação de habilidades mentais e à socialização, até a promulgação da Constituição Federal e elaboração das leis que a regulamentam na área dos direitos da criança.

<sup>4</sup> Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade (redação original da CRFB de 1988).

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (redação original da CRFB de 1988).

Registra-se uma importante diferença entre a redação dos Planos Nacionais de Educação: enquanto o PNE 2001-2011 definiu a elevação a 80% de atendimento às crianças de 4 e 5 anos na pré-escola até o fim da sua vigência, no PNE 2014-2024 esse percentual foi ampliado para a totalidade das crianças dessa mesma faixa etária. Isso se deve ao fato de que, durante a vigência do primeiro PNE, foi estabelecida a obrigatoriedade de atendimento desde os 4 anos de idade a partir da Emenda Constitucional nº 59, de 2009. Apenas para as crianças de zero a 3 anos se manteve o direito de opção da família em relação à inserção em creches (GROSSER, 2019).

Para Sene e Lira (2017), a obrigatoriedade em relação à pré-escola vem como uma forma de preparo para os anos seguintes da escolarização e, também, com o objetivo de diminuir as desigualdades sociais, vez que oportunidades desiguais no início da vida acabam tornando-se habilidades também desiguais ao longo das fases seguintes, com menor possibilidade de reversão, tornando o custo-benefício de investir na primeira infância mais impactante do que esforços em etapas posteriores (GROSSER, 2019). Maria Luiza Rodrigues Flores (2015a) ainda ressalta que estudos referentes à primeira infância apontam a importância das interações iniciais em ambientes coletivos seguros, saudáveis e desafiadores, beneficiando crianças bem pequenas, especialmente aquelas oriundas de ambientes com oportunidades sociais e culturais restritas.

Na linha de pesquisas associadas à neurociência, James Heckman (2006), vencedor do Prêmio Nobel em 2000, destaca que o cérebro se desenvolve em maior velocidade durante a primeira infância, período em que o organismo possui um enorme poder de absorção de conhecimento. Portanto, investir em crianças em situação de desvantagem social é uma iniciativa pública que não apenas promove a justiça social, mas incentiva a produtividade na economia e na sociedade. Os retornos de investir na primeira infância, segundo o autor, são muito maiores que intervenções em outras fases da vida<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Em seu estudo, Heckman analisou os resultados de um experimento conduzido em 1962 (*Perry Preschool Program*), no qual um grupo de crianças foi dividido em dois. Em um deles, as crianças receberam uma educação pré-escolar de alta qualidade; no outro, não. A partir de informações proporcionadas por esse experimento, constatou que os participantes que tinham recebido educação de alta qualidade tinham mais probabilidade de estarem

No entanto, como bem pontuado por José Marcelino de Rezende Pinto (2014), —a existência de um plano, legalmente aprovado, não é garantia da sua implementação, como, aliás, mostra o exemplo do PNE 2001-2011, que não foi efetivamente implementado pelo governo federal<sup>III</sup>. Para tanto, é necessário um sistema permanente de planejamento que envolva os entes federados de forma articulada, e não apenas para resolver problemas emergenciais.

Ao longo do decênio referente ao primeiro PNE, o acesso à educação não apenas se mostrou aquém do ideal, como, também, apresentou-se desigual, com disparidade em relação a quesitos como faixa etária, etnia/cor, localização (urbano/rural), renda familiar e escolaridade dos pais/responsáveis (VIEIRA, 2010). Em 2011, ao final da vigência do primeiro PNE, apenas 25% das crianças de até 3 anos estavam matriculadas em escola/creche; para crianças de 4 e 5 anos, esse percentual era de 86%.

Simões e Lima (2016) apresentam números referentes a 2013<sup>6</sup>, período entre PNEs, que demonstram a disparidade mencionada por Vieira (2010): —a proporção de crianças que reside na zona urbana que ainda não é atendida pela educação infantil (16,8%) é consideravelmente inferior ao percentual de crianças que moram na zona rural e estão fora da escola (27,2%)<sup>II</sup>; e o percentual de crianças que não frequentam a Educação Infantil entre os mais pobres (24,8%) é mais que o triplo do que entre aquelas de classes mais favorecidas (6,9%).

Frente aos desafios de implementação das leis federais que estabeleceram uma política nacional em prol da ampliação na oferta de vagas em creches e pré-escolas e da escassez de recursos para essa etapa de ensino<sup>7</sup>, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), a

---

empregados e tinham menos chances de terem cometido crimes. E mais, um estudo recente, do mesmo autor, em coautoria com Karapakula (HECKMAN; KARAPAKULA, 2019), confirma os resultados anteriores e mostra que não apenas as crianças que receberam a educação pré-escolar de alta qualidade se beneficiaram (externalidade intrageracional), como, também, seus filhos (externalidade intergeracional), indicando que uma educação pré-escolar de alta qualidade pode contribuir para tirar múltiplas gerações da pobreza.

<sup>6</sup> Números elaborados a partir dos dados disponíveis na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo IBGE.

<sup>7</sup> Grosser (2019) apresenta um amplo histórico acerca das dificuldades e falhas no financiamento da educação infantil, ao longo dos anos. Em termos gerais, a forma como o Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) foi criado, em 1997, permitia que o grande percentual dos recursos fosse

partir de 2008<sup>8</sup>, passou a fiscalizar mais os Municípios gaúchos, também com foco específico no atendimento à Educação Infantil. E, em 2011, veio a ser divulgada a primeira Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul, estudo que apresenta dados sobre a Educação Infantil nos Municípios gaúchos quanto à oferta de vagas e às matrículas efetivadas nas creches e pré-escolas, à luz do Plano Nacional de Educação vigente, e sobre a aplicação dos recursos do Fundeb nessa etapa de ensino.

Essa atuação do TCE-RS vai ao encontro da premissa de que inexistente política pública fora das balizas do orçamento – instrumento básico para a concretização dos próprios direitos fundamentais – e que, em relação a estes, deve incidir plenamente a atuação dos órgãos de controle externo. Sendo assim, os Tribunais de Contas precisam se desincumbir com zelo, afincamento, profissionalismo e celeridade em defesa da boa educação, tratada pela Lei Maior como direito público subjetivo quanto ao ensino obrigatório e gratuito – dos 4 aos 17 anos de idade (CR, art. 208, inc. I e § 1º) –, agregando às suas funções de auditar e inspecionar, dentre outras contempladas expressamente na Carta Magna (art. 70, *caput*), também as tarefas de orientar e capacitar (MIOLA, 2018a).

### **3 DEZ ANOS DE RADIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO TCE-RS**

#### **3.1 Como se iniciou a fiscalização do tema da Educação Infantil na Corte de Contas gaúcha**

Em um cenário de necessária e imprescindível melhoria na oferta de vagas na Educação Infantil, às crianças de zero a 6 anos<sup>9</sup>, período crucial no qual ocorre o desenvolvimento das estruturas e dos circuitos cerebrais e a

---

destinado ao ensino fundamental, relegando a Educação Infantil à disponibilidade orçamentária. Com a extinção do Fundef e a criação do Fundeb (Fundo de Manutenção da Educação Básica), em 2006, essa falha na distribuição foi mitigada e a Educação Infantil foi incluída na composição dos recursos distribuídos, —embora o montante não expresse as necessidades específicas do trabalho com crianças na faixa de 0 a 6 anos<sup>10</sup>, como alerta Corrêa (2011). Programas e projetos surgiram, ao longo dos anos, visando a fomentar os investimentos municipais na Educação Infantil (como o PROINFÂNCIA, em 2007), mas não tiveram sucesso em sua implementação, o que acabou contribuindo para as dificuldades na implementação da meta 1 do PNE 2001-2011.

<sup>8</sup> Em 2008, apenas 23% das crianças brasileiras de zero a 3 anos frequentavam creche/escola, e 81% daquelas com idade de 4 e 5 anos estavam matriculadas na pré-escola, conforme dados da PNAD (IBGE) apresentados pelo Todos pela Educação (2018).

<sup>9</sup> Até o advento da Emenda Constitucional nº 59/2009, a Educação Infantil era até os 6 anos; a partir de então, passou a compreender as idades de zero a 5 anos.

aquisição de capacidades que permitirão o aprimoramento de habilidades futuras mais complexas, com impacto positivo em sua vida acadêmica e social posterior (COMITÊ CIENTÍFICO DO NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA, 2014), e dadas as competências das quais os Tribunais de Contas são investidos, a partir de 2008, o TCE-RS passou a atuar visando à implementação e concretização da meta 1 do PNE 2001-2011.

O exame das taxas de atendimento em creches e pré-escolas dos Municípios gaúchos foi incluído nas diretrizes específicas de fiscalização do órgão, em decorrência da iniciativa deflagrada a partir de representação<sup>10</sup> do Ministério Público de Contas que, um ano antes, havia apresentado o estudo Educação Infantil: a primeira infância à sua própria (má) sorte (MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO TCE-RS, 2007). Nesse trabalho, lastreado em informações do Corpo Técnico da Casa e em estudos do Auditor Público Externo Hilário Royer, foram abordados aspectos estratégicos relacionados à Educação Infantil no País, com dados estatísticos sobre o déficit de vagas nos Municípios gaúchos e a grande distância desses números em relação à meta 1 do PNE 2001-2011.

Desde então, o exame quanto à situação de oferta de vagas em Educação Infantil passou a ser realizado formal e permanentemente nos procedimentos de auditoria. No primeiro ano, 16 Municípios foram auditados nessa temática, priorizando-se o exame das situações consideradas mais críticas quanto às taxas de atendimento das crianças até os 6 anos de idade, e receberam relatório de auditoria apontando déficit de vagas em creches e pré-escolas. Gradativamente, esse número foi aumentando, chegando a mais de 200 Municípios, em 2013, e permanecendo em torno desse patamar ao longo dos anos. Em 2014, foram 242 Municípios fiscalizados na área da Educação Infantil, maior quantidade desde o início das auditorias (TCE-RS, 2016; TCE-RS, 2018).

---

<sup>10</sup> A Representação MPC nº 31/2007 foi acolhida pelo Tribunal Pleno, e o tema passou a ser acompanhado pela Casa a partir do Plano Operativo de 2008, que constituía o planejamento com as diretrizes e a programação das auditorias a serem realizadas pelo órgão, no ano de 2008, referentes à competência de 2007.

Tabela 1 - Quantidade de Municípios fiscalizados pelo TCE-RS

Ano	Quantidade de Municípios fiscalizados
2008	16
2009	45
2010	65
2011	72
2012	124
2013	208
2014	242
2015	228
2016	227
2017	170

Fonte: Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul – 2016/2017, TCE-RS.

Concomitantemente às auditorias, a partir de 2011, o TCE-RS passou a divulgar, em seu portal eletrônico<sup>11</sup>, o estudo intitulado Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul, com dados acerca da oferta de vagas na Educação Infantil por todos os Municípios do Estado, à luz da meta estabelecida pelo então vigente PNE (Lei Federal nº 10.172/2001), bem como dados quanto à aplicação dos recursos do Fundeb em creches e pré-escolas.

Considerando que a esfera local, por comando específico (art. 211, § 2º, da CR, com redação dada pela Emenda nº 14, de 1996)<sup>12</sup>, é prioritariamente a responsável pela oferta de Educação Infantil, e que os Municípios do Rio Grande do Sul apresentavam um cenário preocupante em relação a esse tema, à época, sinalizando para o não cumprimento do PNE

<sup>11</sup> Atualmente, encontram-se disponíveis as edições com dados de 2010 a 2017 no portal do TCE-RS.

<sup>12</sup> Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. [...].

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).

vigente<sup>13</sup>, a Radiografia da Educação Infantil surgiu com o objetivo de mostrar não apenas o quanto e como se gastava, mas se o que estava sendo aplicado nessa etapa de ensino atendia à finalidade pública, consubstanciada na Carta Constitucional e demais leis que regem o tema. Dessa forma, contribuiu para ampliar os mecanismos de acompanhamento e análise da eficiência das políticas públicas (GARCIA, 2017), viabilizando a adoção de novas práticas de atuação do Tribunal, de viés operacional<sup>14</sup>, em linha com o desenvolvimento institucional dos órgãos de controle externo, exarado no artigo 70, *caput*, da Constituição Republicana de 1988 (GROSSER, 2019).

As auditorias dessa matéria constituíam um capítulo obrigatório nos processos de prestação de contas dos respectivos prefeitos e evoluíram para informações nos processos de Contas de Governo. Muitas vezes, resultaram em expedição de alertas, recomendações, multas e apresentação de planos de ação pelos gestores públicos, visando a demonstrar medidas adotadas e a serem implementadas para sanar o déficit de vagas constatado (MIOLA, 2018a). Dessa forma, como bem pontuado por Grosser (2019), inobstante os relatórios de auditoria com análise da Educação Infantil realizados pelo TCE-RS, não constituam, em si, um processo de auditoria operacional, em muitos casos, ostentam essa natureza, visto que as decisões apresentadas nos julgamentos realizados pelo colegiado deste Tribunal denotam clara consonância com o viés operacional mencionado.

Dentro de um contexto de especialização, no final de 2018, houve a edição da Resolução TCE-RS nº 1.093/2018, que normatiza todos os procedimentos da Corte no controle das ações de educação. A partir dessa normativa, os relatórios de auditoria com análise na Educação Infantil passam a compor processos de Inspeção Especial, a serem abertos para cada um dos Municípios gaúchos e para a Secretaria Estadual de Educação (art. 3º).

---

<sup>13</sup> Os números, ao fim do PNE 2001-2011, indicavam atendimento de 10% das crianças até três anos de idade, e de 37% das de 4 e 5 anos de idade no Rio Grande do Sul, números bem aquém dos 50% e 80%, respectivamente, estipulados em lei (MIOLA, 2018a).

<sup>14</sup> Auditoria operacional (ou de desempenho), em linhas gerais, visa a realizar análise de *performance*: a partir de um processo de coleta e análise sistemática das informações, busca aferir o desempenho da gestão governamental e medir a qualidade e o efeito de determinados procedimentos, para suscitar um debate sobre melhorias possíveis. Tem por objetivo formular recomendações, visando a contribuir para aperfeiçoar a gestão pública com base nos princípios de economia, eficiência e eficácia.

Objetiva-se, dessa forma, que as análises tenham um caráter mais amplo, englobando diversos aspectos da área da educação, tais como a compatibilização das peças orçamentárias às metas do PNE e o acompanhamento das 20 metas do Plano. Essa norma prevê, ainda, a emissão de alertas aos gestores, quando constatados desconpassos entre a meta e o observado no ente jurisdicionado, e a possibilidade de repercussão das matérias nos processos de contas (art. 7º). Trata-se, portanto, de um fortalecimento da atuação do Tribunal quanto ao tema da educação, que vem se mostrando sólida e apresentando resultados positivos para a sociedade gaúcha.

### **3.2 Repercussão social do trabalho do TCE-RS**

A atuação consistente do TCE-RS na temática da Educação Infantil vem sendo acompanhada de números positivos. A partir de 2008, período em que o Tribunal passou a fiscalizar, de forma sistematizada, esse tema em suas auditorias, e que precedeu o início da divulgação periódica de edições da Radiografia da Educação Infantil, observou-se um aumento nas matrículas ofertadas nos Municípios gaúchos. —Em 2008, o Estado ocupava a 19ª posição em termos de taxa de atendimento de matrículas na Educação Infantil, avançando, em 2016 e 2017, para a quarta posição (TCE-RS, 2018).

As ações do TCE-RS na busca pela implementação das metas e concretização da política desenhada no Plano Nacional de Educação foram registradas em diversos momentos, nos canais de comunicação do TCE-RS e, também, na imprensa, dando publicidade ao seu trabalho e contribuindo para ampliar o controle social e criar uma agenda pública de debates em torno do tema. À medida que a sociedade passava a ter mais informações acerca da realidade do seu Município quanto à oferta de vagas e aos planos de ação do gestor, era possível ampliar a cobrança ao poder público e amplificar a velocidade para o alcance dos objetivos, gerando um ambiente de retroalimentação positivo. Nesse sentido, Oliveira (1999, *apud* FLORES, 2015b) afirma a importância da interpretação e divulgação de dados que possibilitem, a diferentes segmentos da sociedade, a fiscalização e o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos em educação, contribuindo para um controle social mais efetivo.

Editoriais e matérias de jornais de circulação local trataram com frequência da atuação do TCE-RS na área da Educação Infantil, a exemplo da amostra de reportagens publicadas no intervalo de 2011 a 2018 e citadas na tabela abaixo.

Tabela 2 – Amostra de reportagens

<b>Jornal e data da publicação</b>	<b>Título da reportagem</b>	<b>Referência</b>
Zero Hora, 26 jul. 2012	Sob ameaça: falta de creches expõe crianças (capa).	Ferreira (2012)
Zero Hora, 25 ago. 2012	188 mil vagas a menos na pré-escola e nas creches (capa); Faltam vagas: a Educação Infantil engatinha (p. 34).	Melo (2012)
Correio do Povo, 28 nov. 2012	Educação Infantil do RS tem déficit de 240 mil vagas (capa e p. 13).	Educação... (2012)
Zero Hora, 6 nov. 2013	Faltam 215 mil vagas no RS (capa e p. 28).	Faltam... (2013)
Zero Hora, 24 abr. 2014	Educação Infantil: Pré-escola para todos só em um terço das cidades (p. 28).	Aguiar (2014)
Correio do Povo, 30 jan. 2015	Educação Infantil: Déficit chega a 196,5 mil vagas (capa); Faltam vagas na Ed. Infantil (p. 7).	Faltam... (2015)
Zero Hora, 30 jan. 2015	RS tem déficit de 196,5 mil vagas (p. 22).	Bublitz (2015)
Diário Gaúcho, 16 jun. 2015	Porto Alegre em último no ranking das vagas (p. 4-5).	Gularte (2015)
Jornal Minuano, 8 out. 2015	TCE faz auditoria em escolas municipais (p. 16).	TCE...(2015)
Zero Hora, 25 nov. 2015	Gambiarra (p. 10).	Oliveira (2015)
Jornal Minuano, 26 nov. 2015	De olho nas metas (p. 2).	De olho... (2015)
Correio do Povo, 13 dez. 2015	Vagas na educação infantil: Prefeituras tentam cumprir meta do PNE (p. 9).	Vagas... (2015)
Zero Hora, 20 jan. 2016	Demorou, mas Estado começa a sair do atraso (p. 28).	Melo (2016)
O Sul, 6 dez. 2018	RS amplia em 69% a rede de Educação Infantil, mas ainda está longe de atingir meta nacional.	Fleck (2018)
Gaúcha ZH, 6 dez. 2018	Apenas um a cada três municípios gaúchos atinge	Dihl e Hartmann (2018)

	metas de matricular crianças de até cinco anos na escola.	
Jornal Ibiá, 7 dez. 2018	Segundo relatório do TCE-RS municípios gaúchos aumentaram as vagas na Educação Infantil.	Saballa (2018)
Jornal NH, 10 dez. 2018	Acesso à Educação Infantil aumenta, mas ainda é insuficiente na região.	Ertel (2018)

Fonte: Elaboração própria.

Assim como matérias na mídia, artigos e trabalhos do meio acadêmico também têm destacado a iniciativa do Tribunal de Contas de acompanhar a situação da Educação Infantil no Estado. Flores (2015a), por exemplo, enfatiza essa atuação do TCE-RS, desde o primeiro estudo, divulgado em 2007, de fiscalizar a evolução da oferta de Educação Infantil no Estado e de publicar, regularmente, documentos intitulados Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul, —contribuindo para o planejamento das políticas públicas em nível municipal, bem como para o controle social dessa ofertall. Em outra publicação, volta a mencionar o estudo realizado pelo Tribunal (FLORES, 2015b):

Observou-se, a partir da coleta de dados para este estudo de caso, que os levantamentos divulgados pelo TCE-RS constituíram-se em instrumentos para apropriação de vários setores acerca dos dados relativos à oferta de educação infantil em cada município, se configurando em matéria prima para a ação de outros órgãos e entidades do estado e fora dele.

Ainda, —os estudos longitudinais do TCE-RS poderiam ser vistos como uma contribuição ao planejamento dos gestores municipais e suas equipes, por oferecerem um panorama desta oferta educacional em um eixo histórico recente e, ainda, prospectando vagas a serem criadasll (FLORES, 2015b).

Garcia (2017) realizou um levantamento empírico que permitiu identificar as mudanças institucionais ocorridas no Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MP-RS) e no TCE-RS em relação à sua atuação no âmbito da Educação Infantil; neste último, passando de uma análise técnica e estritamente contábil para um controle mais voltado à eficiência. Ainda, Machado (2012) também constatou que a oferta de vagas na Educação Infantil pelos Municípios gaúchos teria aumentado

consideravelmente com a elaboração de estudos específicos, tais como as Radiografias da Educação Infantil.

Nessa trajetória, o TCE-RS passou a contar com o apoio e a parceria de importantes atores na defesa pelo direito fundamental à educação com qualidade para todos, sendo estabelecidas diversas relações e articulações interinstitucionais e, também, com organizações da sociedade (MIOLA, 2018a). Projetos envolvendo entidades, como a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs) e o MP-RS, e encontros técnicos, visando a subsidiar gestores municipais em seus planejamentos estratégicos, passaram a ser realizados a partir dessas articulações (FLORES, 2015b).

Em 2011, embasada nos materiais disponibilizados pelo Tribunal, foi criada a Subcomissão de Educação Infantil da Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (AL-RS). Essa subcomissão realizou nove audiências regionais para tratar do tema, trazendo à discussão os dados divulgados pelo TCE-RS. Conforme trecho do Relatório Final das Atividades da Subcomissão de Educação Infantil, de março a julho de 2011 (AL-RS, 2011):

Sobre o estudo feito pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, queremos salientar que é uma importante iniciativa que demonstra e que confirma o quanto devemos prestar a atenção ao tema, principalmente por contribuir para mostrar à sociedade e ao Estado o quanto estamos atrasados nas ações que conduzam a universalização deste serviço.

Em 2012, como fruto de trocas frequentes e intensificadas entre TCE-RS e MP-RS desde 2010, iniciou-se a parceria entre esses órgãos envolvendo a utilização da Radiografia da Educação Infantil como referencial para cobrar a adoção de providências por parte dos gestores locais, sobretudo visando à oferta de vagas em creches e pré-escolas. Esses dados eram utilizados, principalmente, nos trabalhos realizados pelos Promotores da Infância e da Juventude e resultavam, quando necessário, em Termos de Cooperação, Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) e ajuizamento de Ações Cíveis Públicas (TCE-RS, 2012; MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2015a; MIOLA, 2018a).

Em 2015, essas duas instituições prestaram homenagem aos 52 Municípios gaúchos que, no período de 2011 a 2014, criaram creches. Na mesma ocasião, também foram reconhecidos outros 44 que adotaram boas práticas na seara da Educação Infantil no ano anterior (TCE-RS, 2015; MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2015b).

Ainda, vale mencionar a realização da primeira audiência pública do Estado com a temática da Educação Infantil. Promovida pelo TCE-RS em 5 de dezembro de 2012, reuniu especialistas em educação, gestores, controladores e representantes da sociedade. As discussões e proposições desse evento estão contempladas na Informação nº 13/2014 – SASOT/TCE-RS<sup>15</sup> e tratam, em síntese, da existência de um significativo déficit de vagas, da necessidade de investimentos na área como fator determinante na geração de igualdade social e da importância de adequar as peças orçamentárias aos planos de educação (MIOLA, 2018a).

Essa mobilização do TCE-RS e demais instituições em prol de avanços na área da Educação Infantil tem rendido frutos. A partir de uma análise estatística com dados de 2008<sup>16</sup> a 2016, Viviane Grosser (2019) apresenta resultados que indicam a existência de correlação positiva entre a maior elevação nas taxas de atendimento em pré-escola e a intensidade da intervenção do TCE-RS: quanto maior a quantidade de anos que determinado Município foi auditado no tema de Educação Infantil, maior a elevação da taxa de atendimento em pré-escola naquele período. Ainda, esse impacto positivo, gerado pela atividade de correção dos rumos da política entabulada pelo Tribunal, é maior quando realizada de forma contínua, em comparação a intervenções em menor intervalo de tempo.

Os resultados apresentados por Grosser (2019), aliados às informações trazidas pelas Radiografias da Educação Infantil quanto aos avanços nas taxas de atendimento em creches e pré-escolas, ao longo dos anos, e à aplicação de recursos do Fundeb<sup>17</sup> (TCE-RS, 2018), fortalecem a

---

<sup>15</sup> Documento disponível no Anexo C da Monografia de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas de Cezar Miola (2018a).

<sup>16</sup> Ano em que o TCE-RS passou a fiscalizar os Municípios na temática de oferta de vagas de Educação Infantil às crianças de zero a 6 anos.

<sup>17</sup> O levantamento mostrou que os Municípios do RS aumentaram em 70% as matrículas em creches e pré-escolas entre 2008 e 2017, mais que o dobro em relação à média nacional, de 25%. Quanto aos recursos aplicados do Fundeb, verificou-se que os Municípios gaúchos

ideia de que a atuação proativa do Tribunal, com o apoio, a parceria e o engajamento de outras instituições públicas, entidades e da própria sociedade, por meio do controle social, tem contribuído de maneira fundamental para que o Rio Grande do Sul avance em termos de ampliação do acesso à Educação Infantil.

#### **4 A RADIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL COMO INSPIRAÇÃO PARA OUTROS TRABALHOS**

Os estudos da Radiografia da Educação Infantil, com seu caráter pioneiro e suas divulgações periódicas, serviram de inspiração para outros trabalhos referentes a essa etapa de ensino no Estado, com natural desdobramento para o surgimento de grupos de estudo, criação de ferramentas e elaboração de levantamentos acerca da situação da educação brasileira em outras etapas de ensino, em outros Estados do País.

##### **4.1 O Grupo de Trabalho Atricon-IRB e o TC educa**

Nesse contexto de busca pelo monitoramento para garantir a concretização das metas do PNE, os Tribunais de Contas passaram a adotar sistemáticas para avaliar a eficiência e efetividade dos projetos educacionais e da aplicação dos recursos públicos. Para isso, valiam-se de diferentes ferramentas para medir o cumprimento das metas e focavam suas ações, principalmente, na realização de auditorias operacionais e em processos de contas, que podiam resultar em exigências de planos de ação ou na celebração de Termos de Ajustamento de Gestão, em Tribunais com essa possibilidade.

Visando a dirimir a miríade de interpretações e metodologias para a fiscalização das metas por parte de cada Tribunal, em 3 de março de 2016, firmou-se o acordo de cooperação entre o Ministério da Educação (MEC), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e as entidades associativas dos Tribunais de Contas (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon e Instituto Rui Barbosa – IRB), iniciando um novo capítulo na atuação do controle externo (MIOLA et al., 2018).

---

passaram a investir em Educação Infantil o valor de R\$ 693 milhões em 2015, muito acima dos R\$ 95 milhões aplicados em 2008 (TCE-RS, 2018).

Como desdobramento desse acordo, em 29 de março de 2016, foi instituído um grupo de trabalho conjunto entre Atricon e IRB com a finalidade de estabelecer um movimento nacional em prol da fiscalização integrada e com parâmetros uniformes das metas do PNE. A partir de então, o Grupo de Trabalho Atricon-IRB (GT Atricon-IRB) passou a desenvolver uma série de iniciativas visando à concretização desse objetivo.

Sob inspiração do case de monitoramento de sucesso do TCE-RS - a Radiografia da Educação Infantil -, inicia-se, então, o desenvolvimento da ferramenta tecnológica TC educa<sup>18</sup>, para aferição das metas do PNE com metodologia quantitativa para todos os entes da federação.

Esse sistema, concebido com a colaboração inicial do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul e desenvolvido pelo TCE de Minas Gerais, com o apoio do TCE-RS, foi lançado em 22 de novembro de 2017, no XXIX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, e visa a servir como um mecanismo de monitoramento e de expedição de alertas aos gestores. O *software* disponibiliza, atualmente, informações quanto às metas 1 (Educação Infantil), 2 (Ensino Fundamental)<sup>19</sup> e 3 (Ensino Médio)<sup>20</sup> do PNE, para todos os Municípios e Estados brasileiros. Por ser público, permite que os dados sejam utilizados por Tribunais de Contas, em suas atividades de fiscalização, por agentes públicos, servindo de subsídio para o planejamento das políticas educacionais e, também, pela sociedade, em seu papel imprescindível de controle social.

Em setembro de 2018, as atividades do GT Atricon-IRB foram absorvidas pelo Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB), mantendo os seus grandes objetivos, dando continuidade aos projetos implementados no âmbito do GT e iniciando outros na mesma área.

Inicialmente, com as metas 1 e 3 disponíveis, a meta 2 passou a constar no sistema a partir de 2019 (ATRICON, 2019a), já sob a coordenação do CTE-IRB. Com isso, o sistema passou a oferecer números sobre os

---

<sup>18</sup> Endereço eletrônico: [tceduca.irbcontas.org.br](http://tceduca.irbcontas.org.br).

<sup>19</sup> Meta 2: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

<sup>20</sup> Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

indicadores das metas que tratam das taxas de atendimento nas três etapas da educação básica. A intenção é que as próximas fases de desenvolvimento envolvam a implementação das metas 5 (alfabetização no 3º ano)<sup>21</sup> e 7 (qualidade da educação básica)<sup>22</sup> do PNE.

A partir de 2020, o TC educa passou a ser hospedado e desenvolvido pelo IRB, com apoio do seu Comitê Técnico da Educação. Gradualmente, as demais metas quantificáveis<sup>23</sup>, dentre as 20 constantes no PNE 2014-2024, deverão ser, também, desenvolvidas, ampliando ainda mais a contribuição dessa ferramenta tecnológica na ação indutora e propositiva dos Tribunais de Contas e do próprio controle social.

#### **4.2 Outros projetos, parcerias e estudos na área da educação**

Nesse contexto de atuação dos TCs de forma pedagógica, monitorando o cumprimento e o atendimento do PNE e contribuindo para a qualificação do planejamento e do gasto em educação, outras ações foram desenvolvidas no âmbito dos Tribunais, da Atricon e do IRB, contando, muitas vezes, com o apoio e a parceria de outros órgãos e entidades.

Um importante passo foi realizado pela Atricon quando, em 2017, incluiu o controle a respeito dessa política pública como um indicador no Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC), projeto que integra o Programa Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC) e está alinhado à metodologia da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

Aplicado pela primeira vez em 2015, com periodicidade bienal, o MMD-TC<sup>24</sup> surge como um projeto visando a fortalecer o sistema nacional de controle externo por meio de avaliações no desempenho e no nível de maturidade institucional dos Tribunais de Contas. Composto por mais de 500

---

<sup>21</sup> Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.

<sup>22</sup> Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as médias nacionais para o Ideb preestabelecidas (redação original da Lei alterada pelo autor).

<sup>23</sup> Além das metas 1 a 3, 5 e 7, tem-se a expectativa de que o TC educa disponibilize, ainda, as metas 6, 10, 11, 13, 15 e 16. As demais abordam quesitos qualitativos ou não podem ser calculadas para os Municípios por falta de dados oficiais necessários para o cômputo das metas em nível municipal.

<sup>24</sup> A aplicação do MMD-TC está regulamentada pela Resolução Atricon nº 1/2015 (ATRICON, 2015).

critérios de avaliação das ações desenvolvidas pelos órgãos de controle, distribuídos em cerca de 30 indicadores, que, por sua vez, enquadram-se em oito diferentes domínios<sup>25</sup>, o levantamento permite uma visão global do desempenho dos TCs em diferentes áreas, a identificação de aspectos a serem otimizados e a padronização de atuação, levando em consideração as melhores práticas nacionais e internacionais (ATRICON, 2014; MIOLA, 2018a).

A segunda edição do MMD-TC ocorreu em 2017 e contou com a participação de todos os 34 Tribunais de Contas do País (incluindo o da União e o extinto TCM do Ceará). Além dos indicadores já existentes no primeiro ciclo avaliativo, foram acrescentadas, no segundo, outras temáticas de análise, dentre elas a educação. Dessa forma, o indicador 26 da pesquisa passou a abordar questões referentes à qualidade da fiscalização nessa área, perpassando por critérios sobre planejamento, orçamento, análise da qualidade do gasto e monitoramento da execução dos planos de educação (MIOLA, 2018b). Em 2019, a edição do MMD-TC novamente contou com a participação de todos os TCs e abordou a temática da educação, dessa vez no indicador 19 da pesquisa. Os resultados desse levantamento foram apresentados no I Congresso Internacional dos Tribunais de Contas, realizado de 11 a 14 de novembro de 2019 em Foz do Iguaçu, Paraná (ATRICON, 2019b).

Outro exemplo de atuação na área da educação é o Acordo de Cooperação Técnica nº 02/2017, celebrado, em 4 de julho de 2017 entre FNDE, Atricon e IRB, a partir da mobilização e iniciativa do GT Atricon-IRB. Esse acordo tem como objetivo estabelecer ações relativas à criação e utilização do módulo de controle externo (MCE) para validação dos dados constantes no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) pelos Tribunais de Contas (ATRICON, 2017; FNDE, 2017).

O SIOPE é um mecanismo fundamental em prol da transparência e do controle social dos recursos públicos aplicados na educação.

---

<sup>25</sup> A cada edição do MMD-TC, as quantidades de domínios, indicadores e critérios costumam ser levemente alteradas.

Operacionalizado pelo FNDE e disponível em seu *website*<sup>26</sup>, tem por intuito acompanhar os investimentos vinculados ao ensino, coletando, processando e disseminando informações referentes aos orçamentos da educação da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Apresenta, entre outros, números sobre repetência, evasão e gastos por aluno, além de indicadores legais e financeiros.

O estudo intitulado Perfil da Educação Pública no Rio Grande do Sul: Educação Infantil e Ensinos Fundamental e Médio, por exemplo, elaborado pelo GT Atricon-IRB na metade de 2018, beneficiou-se dessa validação dos dados referentes aos Municípios gaúchos. A análise utilizou números de investimento na área da educação, desagregados por etapa da educação básica e fornecidos pelo SIOPE, e demonstrou a potencialidade do cruzamento desses dados com outros do Censo Escolar da Educação Básica e do Ideb, ambos fornecidos pelo INEP/MEC, e com as taxas de atendimento às metas do PNE, disponíveis no *software* do TC educa (ATRICON; IRB, 2018). Com ampla repercussão em jornais, rádios<sup>27</sup> e programas de televisão<sup>28</sup> no Estado, gerou um estímulo positivo ao controle social, em linha com os benefícios gerados pelas divulgações das edições da Radiografia da Educação Infantil.

Tabela 3 - Amostra de reportagens sobre o estudo Perfil da Educação Pública no Rio Grande do Sul

Jornal e data da publicação	Título da reportagem	Referência
Gaúcha ZH, 2 ago. 2018	No RS, apenas 23% dos municípios cumprem meta de acesso à pré-escola.	No RS... (2018)
G1 RS, 2 ago. 2018	Mais de 380 mil crianças e adolescentes estão fora da escola no RS, aponta levantamento.	Mais... (2018)
Zero Hora, 3 ago. 2018	Carências na educação (p. 26).	Carências... (2018)
Zero Hora, 3 ago. 2018	Só 23% dos municípios cumprem a meta de acesso à pré-escola (p. 31).	Porciúncula (2018)

<sup>26</sup> Disponível em [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br).

<sup>27</sup> Em 3 de agosto, um dia após o lançamento do estudo, seus resultados foram citados em programas de rádio como Band News Manhã, Band News Acontece, CBN Porto Alegre, Band News 2ª edição e Gaúcha Hoje.

<sup>28</sup> Cita-se, exemplificativamente, os programas da Band TV e Band Cidade apresentados no dia 3 de agosto de 2018,

Correio do Povo, 3 ago. 2018	Perfil da educação gaúcha é preocupante (p. 10).	Vasconcelos (2018)
Jornal do Comércio, 3, 4 e 5 ago, 2018	Estado está longe de atingir metas em Educação Básica (p. 18).	Natusch (2018)
Diário de Canoas, 6 ago. 2018	Estudo do TCE: Plano Nacional de Educação é desafio (capa).  Educação pública fica devendo (p. 4).	Souza (2018)
Diário Popular, 1º e 2 set. 2018	Educação básica patina na Zona Sul (p. 3).	Giovanaz (2018)

Fonte: Elaboração própria.

Em 2019 e 2020, o Comitê Técnico da Educação do IRB iniciou novas parcerias e projetos na área da educação. Uma delas ocorreu em abril de 2019, quando o CTE-IRB e o Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede) se uniram para a realização do estudo Educação que Faz a Diferença (EQFD). A partir da motivação de que os Tribunais de Contas podem - e devem – atuar, também, como indutores e disseminadores de boas práticas no ensino público, gerando aprendizados para novos modelos de políticas públicas na área, o EQFD teve dois grandes objetivos: 1) mapear as redes de ensino municipais do País com bons resultados no Ensino Fundamental, identificando as boas práticas de gestão e de acompanhamento pedagógico e administrativo adotadas por elas; e 2) reconhecer aquelas que vêm obtendo bons resultados nessa etapa de ensino (IRB; IEDE, 2020a).

O projeto contou com a adesão dos 28 Tribunais de Contas do País com jurisdição na esfera municipal e teve seus resultados divulgados em *webinário* ocorrido em 25 de junho de 2020.

Durante a fase de conclusão do Educação que Faz a Diferença, e em decorrência do isolamento social e fechamento das escolas causados pela pandemia de Covid-19, um novo projeto começou, com CTE-IRB e Iede como parceiros novamente. Esse outro estudo, intitulado A Educação Não Pode Esperar, teve a adesão de 26 Tribunais de Contas do País e buscou realizar um levantamento sobre as ações adotadas pelas redes de ensino durante o período de suspensão das aulas e como vêm se preparando para a retomada das aulas presenciais. O trabalho contou com a participação de 249 redes de ensino, que responderam a questionários e realizaram entrevistas *on-line* com

as equipes técnicas dos TCs e/ou com a do lede. Os resultados do A Educação Não Pode Esperar foram lançados em *webinário* no dia 19 de junho (IRB; IEDE, 2020b)<sup>29</sup>.

Por serem estudos voltados à identificação de práticas realizadas pelas redes públicas de ensino, sejam aquelas adotadas antes da pandemia (Educação que Faz a Diferença), ou durante o novo contexto, no qual as redes, os alunos e as famílias estão inseridos atualmente (A Educação Não Pode Esperar), servem como subsídios às redes que querem buscar a melhoria no ensino, mas que carecem de exemplos para alcançar esse objetivo. Além disso, dar reconhecimento àquelas que já estão em um patamar mais avançado (o estudo Educação que Faz a Diferença contemplou com selos de qualidade as 118 redes municipais de ensino que vêm apresentando bons resultados no Ensino Fundamental) surge como um estímulo para que continuem trilhando essa caminhada de sucesso.

Os resultados desses projetos alinham-se, portanto, ao olhar de colaboração e de compromisso dos TCs com a qualidade de ensino no País e foram amplamente divulgados em veículos de comunicação (jornais, rádios, sites e programas de televisão) e em redes sociais. Uma amostra dessas inserções na mídia consta no Relatório Amostral de Divulgação dos Projetos -A Educação Não Pode Esperar e Educação que faz a Diferença – 2020 (IRB, IEDE, 2020c).

Ainda, outra frente iniciada nesse período foi a celebração de um acordo de cooperação técnico-científica entre Atricon, IRB e Instituto Articule, em 6 de fevereiro de 2020. Essa associação visa ao desenvolvimento de metodologias de melhoria dos instrumentos de avaliação da política pública de educação. A cooperação também prevê a criação de um Laboratório de Inovação para Articulação Interinstitucional, -com o objetivo de aperfeiçoar a governança multissetorial e multinível, em especial mediante diálogo, pactuação e monitoramento entre os setores responsáveis por sua execução e controle (ATRICON, 2020).

---

<sup>29</sup> Os relatórios do Educação que Faz a Diferença e A Educação Não Pode Esperar, bem como seus respectivos resumos, encontram-se disponíveis na página eletrônica do CTE-IRB (<https://projetoscte.irbcontas.org.br/>).

Tomando como base esse documento, e a partir de iniciativa realizada em parceria com o Instituto Articule, o CTE-IRB tem estimulado a formação de grupos com a participação de diferentes estruturas do Estado, como Defensoria Pública, Ministério Público, Poder Judiciário, secretários e conselheiros de educação, com objetivo de auxiliar gestores, educadores e estudantes no enfrentamento dos efeitos provocados pela Covid-19 na educação pública brasileira. Os Gabinetes de Articulação para Enfrentamento da Pandemia na Educação (GAPEs), já estruturados nos Tribunais de Contas de Rondônia (TCE) e de Goiás (TCE e TCM), estão discutindo uma agenda educacional comum, baseada no diálogo e sem hierarquização, com o intuito de criar um ambiente de segurança jurídica para que a tomada de decisões seja rápida e eficaz.

Por fim, vale mencionar outro movimento realizado na área da educação, em que Atricon e IRB se uniram ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e ao Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) para firmarem um memorando de entendimento. O documento, assinado em 27 de março de 2020, visa a —estabelecer as diretrizes e os compromissos entre os partícipes, destinados a apoiar municípios e estados brasileiros no desenvolvimento e na implementação de políticas, programas e ações públicas voltadas ao enfrentamento da exclusão e do fracasso escolar (CNMP et al., 2020). O primeiro *webinário* vinculado a esse memorando ocorreu em maio de 2020 e trouxe um debate acerca do tema: Como podemos enfrentar a exclusão escolar no contexto da pandemia? O evento contou com representantes das quatro entidades parceiras, além do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme) (IRB, 2020).

As atividades mencionadas ilustram algumas das medidas que vêm sendo adotadas no âmbito dos órgãos de controle externo, como forma de propiciar atuações indutoras, visando ao cumprimento das metas dos planos de educação e à disseminação das ações e práticas já existentes em diferentes regiões do País, que podem servir de inspiração às redes que almejam a universalização do acesso e a melhoria da qualidade de ensino para todos e cada um dos alunos.

## 5 CONCLUSÃO

A CRFB de 1988 inaugura uma nova trajetória institucional aos órgãos de controle. Sua atuação, antes limitada à verificação da estrita legalidade da aplicação dos recursos públicos, foi ampliada a partir da promulgação da Carta Maior, em 5 de outubro de 1988, viabilizando atribuições mais significativas e com maior impacto fiscalizatório (GROSSER, 2019). Legitimados pelo artigo 70, *caput*, da CR/88, os Tribunais de Contas passaram a contemplar, em suas atividades, auditorias voltadas à avaliação da efetividade e eficiência de programas e políticas governamentais.

Nesse novo contexto, e motivados pela precariedade no cumprimento das diretrizes e metas do Plano Nacional de Educação vigente à época (PNE 2001-2011), em especial daquelas referentes ao acesso das crianças de até 5 anos de idade em creches e pré-escolas, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, a partir de 2008, passou a fiscalizar um número progressivo de Municípios quanto às taxas de atendimento em Educação Infantil. Paralelamente, em 2011, o TCE-RS lançou o primeiro estudo intitulado Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul, com dados sobre a situação dos Municípios gaúchos quanto à oferta de vagas e à aplicação dos recursos do Fundeb em creches e pré-escolas.

Esse estudo se tornou o primeiro de uma série de divulgações periódicas, nas quais o Tribunal disponibiliza informações quanto aos investimentos e à necessidade de vagas a serem criadas na Educação Infantil, possibilitando que os gestores se apropriem desses dados e possam planejar suas ações, de forma a corrigir os rumos da implementação da política pública. Com ampla inserção na mídia ao longo dos anos, a Radiografia da Educação Infantil se tornou, ainda, um importante mecanismo de controle social, expondo ao cidadão informações que o auxiliam a identificar possíveis deficiências e o permitem provocar as instâncias locais para adotarem providências que assegurem o atendimento adequado à educação. Conforme Oliveira (2012), —somente dotado de conhecimento e, também, envolto por uma cultura de cidadania e exercendo a participação popular, ele será capaz de acionar mecanismos de responsabilização dos gestores públicosll.

O resultado dessas iniciativas de fiscalização e de estímulo ao controle social tem sido positivo, demonstrando que o acompanhamento da execução dos planos e a divulgação de dados são fatores de estímulo aos gestores públicos na priorização do atendimento à educação básica. No intervalo 2008/2017, o incremento das matrículas na Educação Infantil no Rio Grande do Sul foi superior ao crescimento brasileiro (70% versus 25%), o que o coloca na 4ª posição do ranking nacional em atendimento na Educação Infantil. Em 2008, o Estado ocupava a 19ª colocação (TCE-RS, 2018).

A postura proativa assumida pelo TCE-RS promoveu um movimento de reconhecimento da importância da educação na agenda pública do Estado e contribuiu para o surgimento de novos projetos e articulações interinstitucionais, não apenas no âmbito do Estado como, também, em nível nacional. A parceria com o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, que estipulou a utilização dos números da Radiografia da Educação Infantil nas análises do MP-RS, como referencial para cobrar providências dos gestores públicos, e o desenvolvimento do *software* TC educa pelo Grupo de Trabalho Atricon-IRB (substituído em 2018 pelo CTE-IRB), são apenas dois exemplos dos desdobramentos importantes advindos dessa mobilização do Tribunal em relação à Educação Infantil.

Em 2017, no Brasil, 93% das crianças de 4 e 5 anos encontravam-se matriculadas na pré-escola, e 34% daquelas com idade até 3 anos estavam na creche (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018). Quando comparados esses números àqueles registrados em 2008, cujas taxas de atendimento eram 81% e 23%<sup>30</sup>, respectivamente, percebe-se uma evolução no acesso à educação ao longo dos primeiros anos de vigência do segundo Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024). Por outro lado, levando-se em consideração que, em 2017, a universalização da pré-escola já deveria ter sido alcançada e que, nesse mesmo ano, enquanto 55% das crianças 25% mais ricas, com idade de zero a 3 anos, estavam matriculadas em creches, esse percentual era de 26% para as 25% mais pobres, percebe-se que ainda há um importante caminho a ser trilhado.

---

<sup>30</sup> Os números são apresentados pelo Todos pela Educação (2018) a partir de dados da PNAD (IBGE).

Essa frente de atuação dos Tribunais de Contas, na qual, mais do que analisar as políticas públicas na perspectiva da legalidade, permite monitorar o cumprimento e o atendimento das metas dos planos de educação, atuando também de forma pedagógica, contribui para a qualificação do planejamento e do gasto em educação. A Radiografia da Educação Infantil deve ser vista como um case de sucesso e demonstra que movimentos indutores e propositivos por parte do Tribunal de Contas contribuem fortemente para que se avance em termos de ampliação do acesso à Educação Infantil. Que essa iniciativa continue servindo de inspiração para que novas ações sejam implementadas e mais parcerias sejam firmadas, em todas as regiões do País, em prol da concretização do direito fundamental à educação com qualidade para todos.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Márcia Angela da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n.112, jul.-set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/04>. Acesso em: 23 jul. 2020.

AGUIAR, Michel. Educação Infantil: Pré-escola para todos só em um terço das cidades. **Zero Hora**, Porto Alegre, 24 abr. 2014. Caderno Geral, p. 28.

AL-RS – Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. **Relatório Final das Atividades da Subcomissão de Educação Infantil**. Porto Alegre: AL-RS, mar-jul. 2011. Disponível em: [http://www.al.rs.gov.br/download/SubEduca\\_infantil/RFEduca\\_%20Infantil.pdf](http://www.al.rs.gov.br/download/SubEduca_infantil/RFEduca_%20Infantil.pdf). Acesso em: 9 ago. 2020.

ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Marco de medição de desempenho dos tribunais de contas**. Brasília, 2014. Disponível em: [http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/03/MMD-TC\\_Treinamento.pdf](http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/03/MMD-TC_Treinamento.pdf). Acesso em: 29 jul. 2020.

ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Resolução Atricon nº 1/2015**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/07/Resolu%C3%A7%C3%A3o-01-2015.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2020.

ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Tribunais de Contas poderão validar dados do SIOPE**. 12 jul. 2017. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/imprensa/tribunais-de-contas-terao-acesso-a-base-de-dados-do-mec/>. Acesso em: 6 ago. 2020.

ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Relatório apresenta as principais ações desenvolvidas pelo CTE-IRB em 2019**. 20 dez. 2019 (2019a). Disponível em: <http://www.atricon.org.br/imprensa/noticias/relatorio-apresenta-as-principais-acoes-desenvolvidas-pelo-cte-irb-em-2019/>. Acesso em: 29 jul. 2020.

ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Resultados do ciclo 2019 do MMD-TC são apresentados**. 13 nov. 2019 (2019b). Disponível em: <http://www.atricon.org.br/imprensa/destaque/resultados-do-ciclo-2019-do-mmd-tc-sao-apresentados-no-i-citc/>. Acesso em: 11 ago. 2020.

ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. **Atricon, IRB e Articule se unem para avaliar resultados da educação**. 6 fev. 2020. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/imprensa/destaque/atricon-irb-e-articule-se-unem-para-avaliar-resultados-da-educacao/>. Acesso em: 8 ago. 2020.

ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil; IRB – Instituto Rui Barbosa. **Perfil da educação pública no Rio Grande do Sul: educação infantil e ensinos fundamental e médio**. Porto Alegre: Grupo Técnico Atricon-IRB, 2018. Disponível em: [https://images.sul21.com.br/file/sul21site/2018/08/20180801-perfil-da-educacao\\_2.pdf](https://images.sul21.com.br/file/sul21site/2018/08/20180801-perfil-da-educacao_2.pdf). Acesso em: 6 ago. 2020.

BARBOSA, Ivone Garcia; ALVES, Nancy Nonato de Lima; SILVEIRA, Telma Aparecida Teles Martins; SOARES, Marcos Antônio. A educação infantil no PNE: novo plano para antigas necessidades. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 505- 518, jul.-dez. 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Promulgada em 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Diário Oficial da União de 13 set. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm). Acesso em: 12 ago. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Diário Oficial da União de 20 dez. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm#art1). Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Diário Oficial da União de 12 nov. 2009. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm). Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996**. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União de 23 de dezembro de 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2011). Diário Oficial da União de 10 jan. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm). Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024). Diário Oficial da União de 26 jun. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL, MEC – Ministério da Educação. **Elaboração e Adequação dos Planos Subnacionais de Educação**. 2020. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-e-adequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao>. Acesso em: 22 jul. 2020.

BUBLITZ, Juliana. RS tem déficit de 196,5 mil vagas. **Zero Hora**, Porto Alegre, 30 jan. 2015. Notícias, p. 22.

CARÊNCIAS na educação. **Zero Hora**, Porto Alegre, 3 ago. 2018. Editorial, p. 26.

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público; ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil; IRB – Instituto Rui Barbosa; UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Memorando de entendimento CNMP / ATRICON / IRB / UNICEF**. 27 mar. 2020. Disponível em: [https://irbcontas.org.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd\\_category\\_id=927&wpfd\\_file\\_id=8377&token=a147ee8c19d49160c1cf89f21f5c4a2a&preview=1](https://irbcontas.org.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=927&wpfd_file_id=8377&token=a147ee8c19d49160c1cf89f21f5c4a2a&preview=1). Acesso em: 9 ago. 2020.

COMITÊ CIENTÍFICO DO NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. **Estudo nº 1: O Impacto do Desenvolvimento na Primeira Infância sobre a Aprendizagem**. 2014. Disponível em: <https://ncpi.org.br/>. Acesso em: 26 jul. 2020.

CORRÊA, Bianca Cristina. Políticas de educação infantil no Brasil: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito. **Jornal de políticas educacionais**, v. 5, nº 9, pp. 20-29, jan.-jun. 2011. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/25172>. Acesso em: 9 ago. 2020.

DE OLHO nas metas. **Jornal Minuano**, Bagé, 26 nov. 2015. Editorial, p. 2.

DIHL, Bibiana; HARTMANN, Marcel. Apenas um a cada três municípios gaúchos atinge metas de matricular crianças de até cinco anos na escola. **GaúchaZH**, Porto Alegre, 6 dez. 2018. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/educacao-e-emprego/noticia/2018/12/apenas-um-a-cada-tres-municipios-gauchos-atinge-metas-de-matricular-criancas-de-ate-cinco-anos-na-escola-cjpcsk10v0jci01rxy2ik4ix.html>. Acesso em: 29 jul. 2020.

EDUCAÇÃO infantil do RS tem déficit de 240 mil vagas. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 28 nov. 2012. Capa e p. 13.

ERTEL, Débora. Acesso à educação infantil aumenta, mas ainda é insuficiente na região. **Jornal NH**, Novo Hamburgo, 10 dez. 2018. Disponível em: <https://www.jornalnh.com.br/noticias/regiao/2018/12/2351437-acesso-a-educacao-infantil-aumenta--mas-ainda-e-insuficiente-na-regiao.html>. Acesso em: 29 jul. 2020.

FALTAM 215 mil vagas no RS. **Zero Hora**, Porto Alegre, 6 nov. 2013. Capa e p. 28.

FALTAM vagas na Ed. Infantil. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 30 jan. 2015. Capa e p. 7.

FERREIRA, Carlos Alberto. Sob ameaça: falta de creches expõe crianças. **Zero Hora**, Porto Alegre, 26 jul. 2012. Caderno Geral, p. 32.

FLECK, Giovana. RS amplia em 69% a rede de educação infantil, mas ainda está longe de atingir meta nacional. **O Sul**, Porto Alegre, 6 dez. 2018. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/ultimas-noticias/geral/2018/12/rs-amplia-em-69-a-rede-de-educacao-infantil-mas-ainda-esta-longo-de-atingir-meta-nacional/>. Acesso em: 29 jul. 2020.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Direito à creche e à pré-escola na vigência do Plano Nacional de Educação – Lei Federal nº 13.005/2014. **Revista Digital Multidisciplinar – Criança e Adolescente**, v. 1, n. 10, 2015 (2015a).

Disponível em:

<https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/revistamulti10.pdf>.

Acesso em: 26 jul. 2020.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Monitoramento das metas do plano nacional de educação no Rio Grande do Sul: um estudo de caso sobre a atuação do Tribunal de Contas do Estado. **37a Reunião Nacional da ANPEd**, Florianópolis, UFSC, p. 1-17, out. 2015 (2015b). Disponível em: <https://anped.org.br/biblioteca/item/monitoramento-das-metas-do-plano-nacional-de-educacao-no-rio-grande-do-sul-um-estudo>. Acesso em: 26 jul. 2020.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Acordo de Cooperação Técnica n. 2/2017**. 2017. Disponível em:

<https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/transparencia/convenios/Acordo-de-Cooperacao-Tecnica-N-02-2018-Fundo-Nacional-de-Desenvolvimento-da-Educacao.pdf>.

Acesso em: 9 ago. 2020.

FUNDAÇÃO ROBERTO MARINHO; INSPER. **Apresentação:**

**Consequências da Violação do Direito à Educação**. 2020. Disponível em:

<https://frm.org.br/sem-categoria/indicadores-de-consequencia/>. Acesso em: 19 ago. 2020.

GARCIA, Karin Comandulli. **Novos atores de políticas públicas: a atuação do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Rio Grande do Sul na ampliação da oferta de vagas na educação infantil**. 2017. 115f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Porto Alegre, 2017. Disponível em:

<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/177653/001065578.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 jul. 2020.

GIOVANAZ, Roberto. Educação básica patina na Zona Sul. **Diário Popular**, Pelotas, 1º e 2 set. 2018. Especial, p. 3.

GROSSER, Viviane Pereira. **O controle de políticas públicas pelos Tribunais de Contas: uma análise a partir do impacto da atuação do TCE-RS no monitoramento da implementação da política de educação infantil nos municípios gaúchos**. 2019. 227 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Porto Alegre, 2019.

GULARTE, Jeniffer. Porto Alegre em último no ranking das vagas. **Diário Gaúcho**, Porto Alegre, 16 jun. 2015, p. 4.

HECKMAN, James J.; KARAPAKULA, Ganesh. Intergenerational and Intragenerational Externalities of the Perry Preschool Project. **National Bureau of Economic Research**, Working Paper 25889, maio 2019. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w25889>. Acesso em: 28 jul. 2020.

HECKMAN, James J. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. **Science**, v. 312, p. 1900-1902, 30 jun. 2006. Disponível em: [http://jenni.uchicago.edu/papers/Heckman\\_Science\\_v312\\_2006.pdf](http://jenni.uchicago.edu/papers/Heckman_Science_v312_2006.pdf). Acesso em: 23 jul. 2020.

IRB – Instituto Rui Barbosa. TCs, **CNMP e Unicef se unem no enfrentamento da exclusão escolar**. 21 maio 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/acordo-unicef-exclusao-escolar/>. Acesso em: 9 ago. 2020.

IRB – Instituto Rui Barbosa; IEDE – Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional. **Educação que faz a diferença: boas práticas no Ensino Fundamental**. 2020a. Disponível em: <https://projetoscte.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/06/LivroEQFD.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2020.

IRB – Instituto Rui Barbosa; IEDE – Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional. **A Educação Não Pode Esperar**. 2020b. Disponível em: [https://projetoscte.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Estudo\\_A\\_Educa%C3%A7%C3%A3o\\_N%C3%A3o\\_Pode\\_Esperar.pdf](https://projetoscte.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Estudo_A_Educa%C3%A7%C3%A3o_N%C3%A3o_Pode_Esperar.pdf). Acesso em: 8 ago. 2020.

IRB – Instituto Rui Barbosa; IEDE – Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional. **Relatório Amostral de Divulgação dos Projetos “A educação não pode esperar” e “Educação que faz a diferença” – 2020**. 2020c. Disponível em: <https://projetoscte.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/07/RelatorioprojetosCTE.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2020.

KRAMER, S. Privação cultural e educação compensatória: Uma análise crítica. **Cadernos de Pesquisa**, Fundação Carlos Chagas, São Paulo, nº 42, p. 54-62, 1982.

MACHADO, Maria Gorete. **A promoção da accountability da fiscalização de municípios do Rio Grande do Sul: a atuação do TCE na implementação do FUNDEB de 2007 a 2009**. 2012. 230 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/49811/000837910.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 28 jul. 2020.

MAIS de 380 mil crianças e adolescentes estão fora da escola no RS, aponta levantamento. **G1 RS**, Porto Alegre, 2 ago. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2018/08/02/mais-de-380-mil-criancas-e-adolescentes-estao-fora-da-escola-no-rs-aponta-levantamento.ghtml>. Acesso em: 10 ago. 2020.

MELO, Itamar. Demorou, mas o Estado começa a sair do atraso. **Zero Hora**, Porto Alegre, 20 jan. 2016. Caderno Sua Vida / Educação, p. 28.

MELO, Itamar. Faltam vagas: a Educação Infantil engatinha. **Zero Hora**, Porto Alegre, 25 ago. 2012. Capa e Caderno Geral, p. 34.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO TCE-RS. **Educação Infantil: a primeira infância à sua própria (má) sorte**. 2007. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/media/areas/infancia/arquivos/educacaoinfantil.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **RS tem redução de 45% dos Municípios que não possuem nenhuma creche**. 1 abr. 2015 (2015a). Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/noticias/infancia/38045/>. Acesso em: 27 jul. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Municípios que são destaque em educação infantil são homenageados pelo MP e TCE**. 03 jun. 2015 (2015b). Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/noticias/38642/>. Acesso em: 27 jul. 2020.

MIOLA, Cezar. **A ação indutora dos Tribunais de Contas na Política Pública da Educação: a experiência do TCE-RS**. 2018. 89 f. Monografia (Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas) – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2018a.

MIOLA, Cezar. As ações indutoras do controle externo na concretização do PNE. **Revista Eletrônica da Procuradoria do Tribunal de Contas do Estado do Pará**, Belo Horizonte, ano 01, n. 01, pp. 121-132, jan.-dez. 2018b. Disponível em: [https://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/revista\\_eletronica/Revista\\_TCE\\_PA\\_01.pdf](https://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/revista_eletronica/Revista_TCE_PA_01.pdf). Acesso em: 26 jul. 2020.

MIOLA, Cezar; LAURIS, Renato Pedroso; OLIVEIRA, Priscila Pinto de; GROSSER, Viviane Pereira. TC educa: rumo a parâmetros de fiscalização das metas do Plano Nacional de Educação pelos Tribunais de Contas. **Revista do TCEMG**, edição especial, p. 21-35, 2018.

NATUSCH, Igor. Estado está longe de atingir metas em Educação Básica. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 3, 4 e 5 ago. 2018. Caderno Geral, p. 18.

NO RS, apenas 23% dos municípios cumprem meta de acesso à pré-escola. **Gaúcha ZH**, Porto Alegre, 2 ago. 2018. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/educacao-e-emprego/noticia/2018/08/no-rs- apenas-23-dos-municipios-cumprem-meta-de-acesso-a-pre-escola-cjkd4lwkj007y01pieqqwu3ik.html>. Acesso em: 8 ago. 2020.

NUNES, Maria Fernanda Rezende; CORSINO, Patrícia e DIDONET, Vital. **Educação Infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica**. Brasília: UNESCO, Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, Fundação Orsa, 2011.

OLIVEIRA, Priscila Pinto de. **A influência da imprensa no processo de ampliação da transparência no TCE-RS**. 2012. 121 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Sobre a necessidade de controle social no financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Dalila; DUARTE, Marisa. (Orgs.). **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Rosane de. Gambiarra, **Zero Hora**, Porto Alegre, 25 nov. 2015, p. 10.

PINTO, José Marcelino Rezende. Federalismo, Descentralização e Planejamento da Educação: Desafios aos Municípios. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 153, p. 624-644, jul.-set. 2014. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/2946>. Acesso em: 23 jul. 2020.

PORCIÚNCULA, Bruna. Só 23% dos municípios cumprem a meta de acesso à pré-escola. **Zero Hora**, Porto Alegre, 3 ago. 2018. Caderno Sua Vida / Educação, p. 31.

SABALLA, Mariana. Segundo relatório do TCE-RS municípios gaúchos aumentaram as vagas na Educação Infantil. **Jornal Ibiá**, Montenegro, 7 dez. 2018. Disponível em: <https://jornalibia.com.br/destaque/segundo-relatorio-do-tce-rs-municipios-gauchos-aumentaram-as-vagas-na-educacao-infantil/>. Acesso em: 29 jul. 2020.

SENE, Fernanda Teodoro Mérida; e LIRA, Aliandra Cristina Mesomo. A educação infantil nos países da América Latina: um estudo sobre a obrigatoriedade do ensino para além do Brasil. **Ensino Em Re-Vista**. Uberlândia, MG, v.24, n.02, p. 317-343, jul.-dez. 2017.

SIMÕES, Patrícia Maria Uchôa; LIMA, Juceli Bengert. Infância, educação e desigualdade no Brasil. **Revista Ibero-americana de Educação**. Madrid, CAEU, OEI, v. 72, pp. 45-64, set.-dez. 2016. Disponível em: <https://rieoei.org/historico/documentos/rie72a02.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2020.

SOUZA, Tamires. Educação pública fica devendo. **Diário de Canoas**, Canoas, 6 ago. 2018. Capa e p. 4.

TCE-RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **TCE-RS recebe proposta do Ministério Público em favor da educação infantil**. 4 out. 2012. Disponível em: [http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/administracao/gerenciador\\_de\\_conteudo/noticias/TCE-RS%20recebe%20proposta%20do%20Minist%20E9rio%20P%20FAblico%20em%20favor%20da%20educa%20E7%20E3o%20infantil](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/administracao/gerenciador_de_conteudo/noticias/TCE-RS%20recebe%20proposta%20do%20Minist%20E9rio%20P%20FAblico%20em%20favor%20da%20educa%20E7%20E3o%20infantil). Acesso em: 27 jul. 2020.

TCE-RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **TCE-RS e Ministério Público homenageiam Municípios com destaque na Educação Infantil**. 2 jun. 2015. Disponível em: [http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/administracao/gerenciador\\_de\\_conteudo/noticias/TCE-RS%20e%20Minist%20E9rio%20P%20FAblico%20homenageiam%20Munic%20EDpios%20com%20destaque%20na%20Educa%20E7%20E3o%20Infantil](http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/administracao/gerenciador_de_conteudo/noticias/TCE-RS%20e%20Minist%20E9rio%20P%20FAblico%20homenageiam%20Munic%20EDpios%20com%20destaque%20na%20Educa%20E7%20E3o%20Infantil). Acesso em: 27 jul. 2020.

TCE-RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul em 2015, edição 2016**. 2016. Disponível em: [https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos\\_pesquisas/radiografia\\_educacao\\_infantil\\_2015/Radiografia\\_2015.pdf](https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/radiografia_educacao_infantil_2015/Radiografia_2015.pdf). Acesso em: 26 jul. 2020.

TCE-RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul, 2016-2017, edição 2018**. 2018. Disponível em: [https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos\\_pesquisas/radiografia\\_educacao\\_infantil\\_2016\\_2017/analise\\_geral\\_2016\\_2017.pdf](https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/radiografia_educacao_infantil_2016_2017/analise_geral_2016_2017.pdf). Acesso em: 27 jul. 2020.

TCE faz auditoria em escolas municipais. **Jornal Minuano**, Bagé, 8 out. 2015. Caderno Cidade, p. 16.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2018 – Edição Atualizada**. São Paulo: Moderna, 2018. Disponível em: [https://todospelaeducacao.org.br/\\_uploads/20180824-Anuario\\_Educacao\\_2018\\_atualizado\\_WEB.pdf?utm\\_source=conteudoSite](https://todospelaeducacao.org.br/_uploads/20180824-Anuario_Educacao_2018_atualizado_WEB.pdf?utm_source=conteudoSite). Acesso em: 23 jul. 2020.

VAGAS na educação infantil: Prefeituras tentam cumprir meta do PNE.  
**Correio do Povo**, Porto Alegre, 13 dez. 2015, p. 9.

VASCONCELOS, Maria José. Perfil da educação gaúcha é preocupante.  
**Correio do Povo**, Porto Alegre, 3 ago. 2018, p. 10.

VIEIRA, Lívia Maria Fraga. A Educação Infantil e o Plano Nacional de Educação: as Propostas da CONAE 2010. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 112, p. 809-831, jul.-set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/09.pdf> Acesso em: 23 jul. 2020.

## NENHUM MUNICÍPIO SEM CRECHE: AÇÃO INTERINSTITUCIONAL PARA GARANTIR O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO RIO GRANDE DO SUL

Rosângela Corrêa da Rosa<sup>1</sup>

**Resumo:** Este texto se propõe a refletir sobre o trabalho desenvolvido para garantia do direito humano à educação de qualidade, na oferta da Educação Infantil, em todos os municípios do estado do Rio Grande do Sul. Compara o cumprimento das metas dos dois Planos Nacionais de Educação brasileiros, após a Constituição Federal de 1988, quanto à ampliação da oferta para a educação infantil nos municípios gaúchos, e descreve um trabalho conjunto desenvolvido pelo Ministério Público e o Tribunal de Contas, ambos do Rio Grande do Sul, para que todos os municípios tenham creche. Por fim, propõe uma reflexão sobre o desafio para o asseguramento da Educação Infantil de qualidade às crianças do RS.

**Palavras-chave:** Atendimento à Educação Infantil no RS. Ministério Público do RS. Tribunal de Contas do RS.

**Abstract:** This text aims to reflect on the work developed to guarantee the human right to quality education, in the provision of Early Childhood Education, in all municipalities in the state of Rio Grande do Sul. It compares the fulfillment of the goals of the two national education plans in Brazil, after the 1988 Federal Constitution, regarding the expansion of the offer for Early Childhood Education, in the cities of Rio Grande do Sul, and describes a joint work developed by the Public Ministry and the Court of Auditors, both in Rio Grande do Sul, so that all the municipalities have nursery. Finally, it proposes a reflection on the challenge of ensuring quality Early Childhood Education for children in RS.

**Keywords:** Assistance to Early Childhood Education in RS. RS Public Prosecutor's Office. RS Court of Auditors.

### 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira de 1988, antecipando a Convenção Internacional dos Direitos da Criança aprovada pela ONU em 1990, erigiu a educação a direito de todo cidadão e de toda cidadã em desenvolvimento e corresponsabilizou o Estado, a sociedade e a família<sup>2</sup>, pelo asseguramento desse direito. Nossa Carta Magna afirmou, textualmente, a condição do

---

<sup>1</sup> Promotora de Justiça do RS, atualmente lotada na Promotoria de Justiça Regional de Educação de Santa Maria. Mestre em Educação nas Ciências (Unijuí-RS). Integrante da Comissão Permanente de Educação (COPEDEC) do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH) do CNPG e Membro Colaborador do CNMP, no GT de Educação Básica da CIJE-CNMP

<sup>2</sup> Vide artigos 205, 227 e 229 da CF88.

ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo (art. 208, § 1º, da CF), elevando a educação à condição de serviço público a ser prestado gratuitamente e indiscriminadamente pelo poder público, possibilitando que sua prestação seja exigida dos entes federativos. A Constituição brasileira de 1988 muito avançou: garantiu a efetividade do direito à educação, universal e gratuito, assegurando o acesso e a permanência na Escola, fixando a obrigatoriedade e gratuidade da educação básica e garantindo a oferta gratuita aos que não tiveram acesso a esse ensino na idade própria; superou o caráter excludente da Carta anterior, garantindo a progressiva universalização do ensino médio gratuito, normatizou expressamente o acesso dos mais excluídos ao ensino, garantindo o acesso do adolescente trabalhador à escola, o ensino noturno, a inclusão dos portadores de deficiência e a educação infantil para todas as crianças, em claro benefício às crianças filhas de pais trabalhadores. O não oferecimento ou a oferta irregular do ensino obrigatório, que a EC 59/2009 estendeu à pré-escola, pelo poder público, levará a responsabilização da autoridade competente<sup>3</sup>.

A Constituição cidadã avançou muito no asseguramento do direito à educação, seja no reconhecimento como direito público subjetivo do cidadão brasileiro, seja ao regular, expressamente, o direito de acesso dos costumeiramente excluídos (trabalhadores, deficientes, indígenas, os que não tiveram acesso na idade própria, crianças pobres e vulneráveis), como ao estabelecer as formas de financiamento da educação básica.

Esse comando constitucional de que a educação, como um dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, é dever da família, da sociedade e do Estado, a ser assegurado com prioridade absoluta<sup>4</sup>, aplica-se também à educação infantil, como primeira etapa da educação básica. Portanto, a educação infantil deve ser assegurada, com absoluta prioridade, inclusive com primazia nas políticas públicas (na forma definida no art. 4º, parágrafo único, do Estatuto da Criança e do Adolescente), a todas as crianças brasileiras de 0 a 5 anos.

No caso da educação infantil, a sua positivação constitucional como direito é essencial para provocar uma mudança do discurso jurídico e das

---

<sup>3</sup> Art. 208 da CF88.

<sup>4</sup> Art. 227 da CF88.

práticas sociais, mas, por si só, não garante a efetivação do direito afirmado. Não se pode olvidar que a positivação dos direitos fundamentais não se constitui em mera conquista jurídica, mas em uma conquista histórica, cuja efetividade depende de todos e de cada um. Garantido o direito fundamental à educação infantil de todas as crianças brasileiras na Carta Constitucional e, na sequência, normatizado na legislação federal – Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90, nos artigos 53 e 54), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/96, no artigo 4º, inciso IV) e Planos Nacionais de Educação (Lei 10.172/2001 e Lei 13.005/2014) – a concretização, a efetivação e a universalização desse direito, na vida de cada criança brasileira, é o desafio de todos nós, brasileiros e, por atribuição constitucional, do Ministério Público, entre outras instituições da República.

A garantia plena do direito fundamental à educação infantil, principalmente para o cidadão menos favorecido social e economicamente, é um processo permanente, que depende da atuação de muitos atores, dos gestores públicos, dos legisladores, dos órgãos de controle, dos profissionais da educação e também da criança e sua família, entre outros. Quanto maior for o compromisso de cada ente e de cada indivíduo com a concretização do direito à educação, assim como a percepção da importância de educar a todos, até para prevenir a vitimização dessas crianças, mais rápido e efetivamente o direito à Educação Infantil será incorporado e naturalizado na cultura brasileira.

A educação infantil, em creche e na pré-escola, está prevista na nossa Lei Maior como direito das crianças brasileiras. Mas será essa positivação suficiente para assegurar o direito à Educação Infantil às crianças no Rio Grande do Sul? Qual o papel das instituições de Estado para a implantação da política pública de acesso de todas as crianças à Educação Infantil?

## **2 A DEMANDA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO RIO GRANDE DO SUL**

Positivada constitucionalmente a educação como um direito subjetivo e universal, com prioridade absoluta para as crianças e adolescentes, teve editados sucessivos Planos Nacionais de Educação (PNE) – Lei 10.172/2001 e Lei 13.005/2014 – com duração decenal, estabelecendo o planejamento, metas e estratégias para a consolidação desse direito, na forma do art. 214

da CF88. Ambos os PNEs tiveram o aumento da oferta de educação infantil como uma das metas.

No que se refere à responsabilidade do poder público pela educação infantil, a Constituição Federal fixa a responsabilidade dos municípios, prevendo que: -os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na Educação Infantil (art. 211, § 2º).

O Rio Grande do Sul ficou muito abaixo do resultado esperado no primeiro Plano Nacional de Educação 2001-2011 – Lei 10.172/2001 – que estabelecia como meta a oferta de, pelo menos, 50% de vagas em creche, para crianças de 0 a 3 anos, e 80% de vagas na pré-escola, para crianças de 4 a 5 anos. No Brasil, o índice de 25,15% de crianças matriculadas na Educação Infantil, em 2001, elevou-se para 40,6%, em 2010. No final do primeiro PNE 2001-2011, o Brasil alcançou a meta da pré-escola, oferecendo vagas para 81,3% das crianças de quatro e cinco anos, porém o Rio Grande do Sul só conseguiu ofertar vagas, na pré-escola, a 61,6% de suas crianças nessa faixa etária. Em relação à creche, o país também não atingiu o índice de 50%, pois foram ofertadas vagas para apenas 19% das crianças com idades entre 0 e 3 anos; enquanto o Rio Grande do Sul não conseguiu atingir a metade da meta prevista, oferecendo vagas para 21,4% de suas crianças de 0 a 3 anos em creche. Os baixos indicativos alcançados quanto às metas da oferta da educação infantil, no primeiro decênio, indicam que os gestores públicos e as instituições gaúchas são corresponsáveis por esses resultados, ou seja, pelo não alcance das metas de atendimento em creche e pré-escola.

Embora estudos oficiais apontem para a relação fatorial entre educação infantil e proteção ao risco social, como abandono escolar, conclusão da escolaridade no tempo certo e repetência, o Rio Grande do Sul, no ano de 2009, amargava a 27ª posição, a última entre os Estados brasileiros, na oferta de pré-escola; em 2010, passou a ocupar a 26ª posição, segundo levantamento do Tribunal de Contas do Estado. A atualização do levantamento do Tribunal de Contas do Estado<sup>5</sup> indica que o Rio Grande do Sul passou a ocupar, no início de 2011, a 17ª posição no cenário nacional em relação à educação infantil, sendo 8ª posição no atendimento à creche e 26ª,

---

<sup>5</sup> ROYER, 2011(a).

a penúltima, no atendimento à pré-escola, apresentando um dos piores desempenhos do país, não atendendo as metas previstas no Plano Nacional da Educação 2001-2010.

Esses dados sinalizaram para a importância de um trabalho do Ministério Público, focado na garantia do direito à educação infantil, no aspecto coletivo e difuso, primeiro, visando responder a demanda de criação de vagas na educação infantil para todas as crianças gaúchas, que, em 2010, totalizavam uma população de 505.630 crianças à margem da educação infantil, tendo o TCE-RS<sup>6</sup> verificado que, nesse ano, 398.541 crianças estavam sem creche e 107.089 sem pré-escola, no Rio Grande do Sul.

A falta de vagas para a educação infantil deve ser imputada muito mais à não priorização dessa política educacional do que à falta de recursos para manutenção das escolas de educação infantil, uma vez que, desde 2007, com a promulgação da Lei 11.494/2007, o município que investisse no atendimento à Educação Infantil teria retorno do FUNDEB, por aluno atendido<sup>7</sup>. Daí que a perda de recursos desse fundo, pela falta de atendimento na educação infantil, no somatório dos municípios do RS, é considerável.

Não se pode ignorar também o peso da inversão de atribuições entre os entes federativos, com investimento de recursos pelos municípios, que deveriam investir prioritariamente na educação infantil (art. 211, § 2º, da CF), em outras etapas e níveis de educação, como, por exemplo, no ensino médio, em bolsas de estudo e transporte de universitários, sem que cumprissem as metas legais de atendimento da educação infantil.

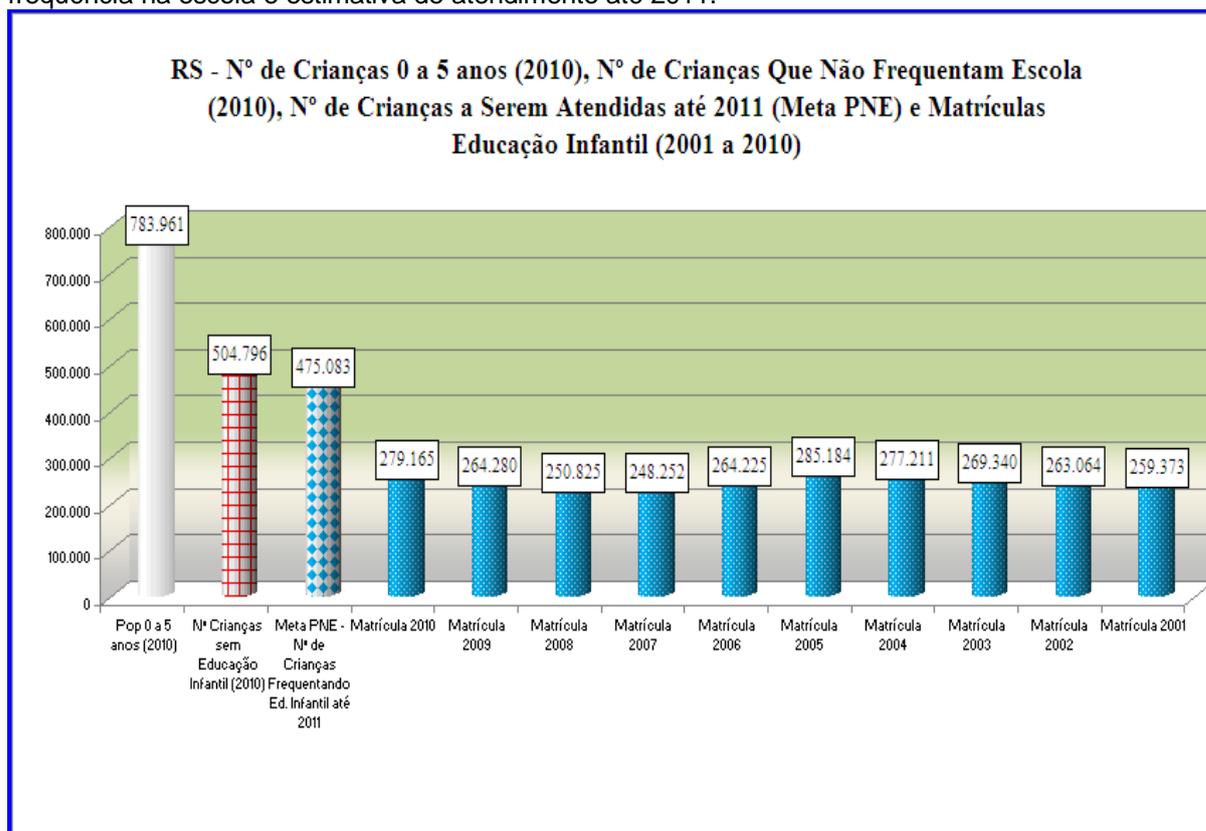
O gráfico a seguir, elaborado por ROYER (2011 b), demonstra o inexpressivo aumento de vagas na educação infantil no RS, no primeiro PNE, de 2001 a 2010, muito aquém da meta legal. Em 2010, apenas 279.165 crianças gaúchas tinham acesso à Educação Infantil, de uma população de 783.961 crianças de 0 a 5 anos.

---

<sup>6</sup> Idem ibidem.

<sup>7</sup> O MEC publica, anualmente, portarias fixando o valor *per capita* por aluno na educação infantil. Para 2011, a Portaria nº 477, de 28/4/2011, fixara o valor anual por aluno, no RS, em R\$ 2.827,00, para creche integral; R\$ 3.062,59, para pré-escola integral; R\$ 1.884,67 para creche parcial; e R\$ 2.355,84, para pré-escola parcial.

Gráfico 1 – Indicadores (2010) de matrículas da Educação Infantil, número de crianças, frequência na escola e estimativa de atendimento até 2011.



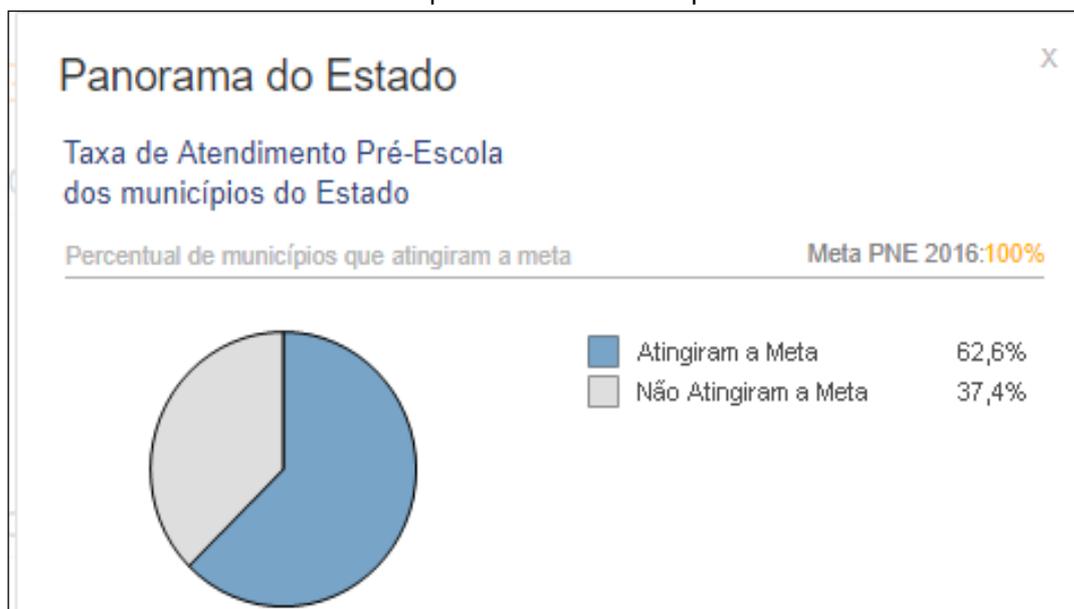
Fonte: ROYER (2011 b)

O Rio Grande do Sul não apenas não alcançou as metas do inaugural Plano Nacional de Educação – Lei 10.172/2001 (2001-2011) – para a oferta de vagas na educação infantil, como não alcançou os indicativos mínimos nos seus municípios.

Assim, um dos desafios do Ministério Público, através das Promotorias de Justiça Regionais de Educação – PREDUCs – com o novo PNE – Lei 13.005/2014 (vigências de 2014-2024), foi trabalhar a universalização da pré-escola, uma vez que, em 2008, nosso Estado ocupava a última posição no *ranking* nacional de oferta de pré-escola. Nos anos de 2012-2016, as PREDUCs realizaram uma campanha de sensibilização da comunidade gaúcha sobre a importância da pré-escola para o desenvolvimento da criança. Como resultado do trabalho em rede realizado, em 2019, 62,5% dos municípios gaúchos lograram atingir a meta de atendimento de 100% das crianças de 4 a 5 anos na pré-escola. Isso é muito, se considerarmos que há

dez anos, o RS era o último estado do Brasil na oferta de pré-escola, com meros 48,58% atendidos<sup>8</sup>.

Gráfico 2 –Taxa de atendimento da pré-escola dos municípios do Estado.

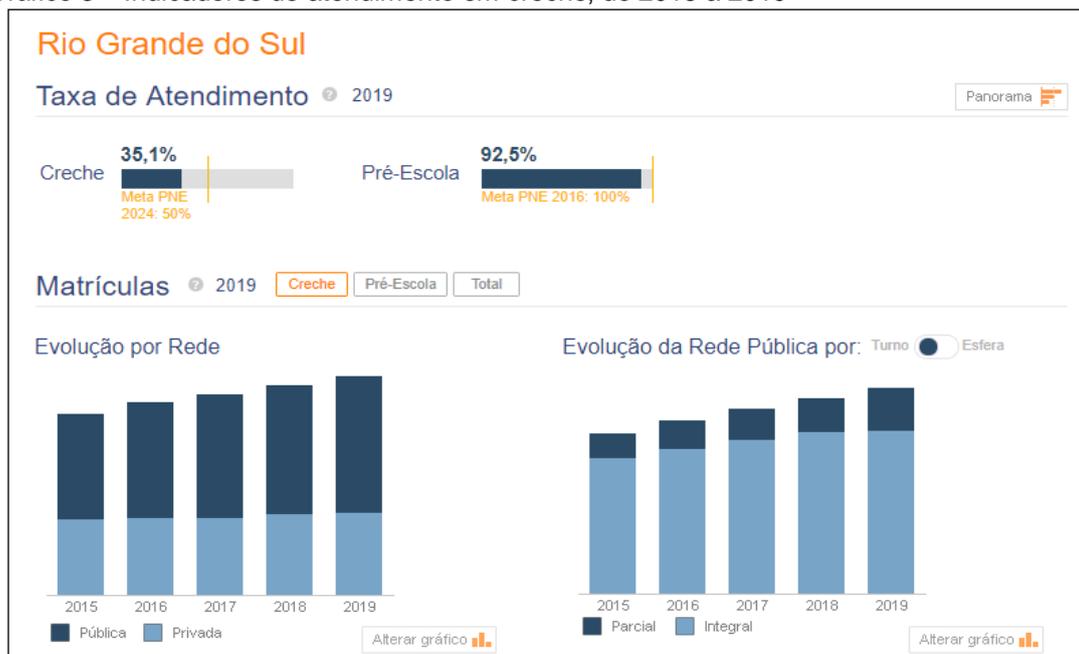


Fonte: MP-RS

No segundo e atual Plano Nacional de Educação – Lei 13.005/2014, com a atuação colaborativa do MP-RS e TCE-RS, verifica-se, no Rio Grande do Sul, importante incremento de vagas na educação infantil, tanto na universalização da pré-escola, como em creche, cuja meta de oferta de vagas para 50% das crianças de 0 a 3 anos, expira em 2024. O cruzamento de dados do censo escolar com os dados populacionais indica crescente atendimento da educação infantil nos municípios do RS, que elevaram o atendimento em creche, de 16,56%, em 2008, para 35,1%, em 2019. Veja-se o levantamento realizado pelo GAGI (Gabinete de Articulação e Gestão Integrada - MPRS):

<sup>8</sup> Dados obtidos junto ao Ministério Público do RS. Disponível em <[https://www.mprs.mp.br/mapa\\_social/](https://www.mprs.mp.br/mapa_social/)>.

Gráfico 3 – Indicadores de atendimento em creche, de 2015 a 2019

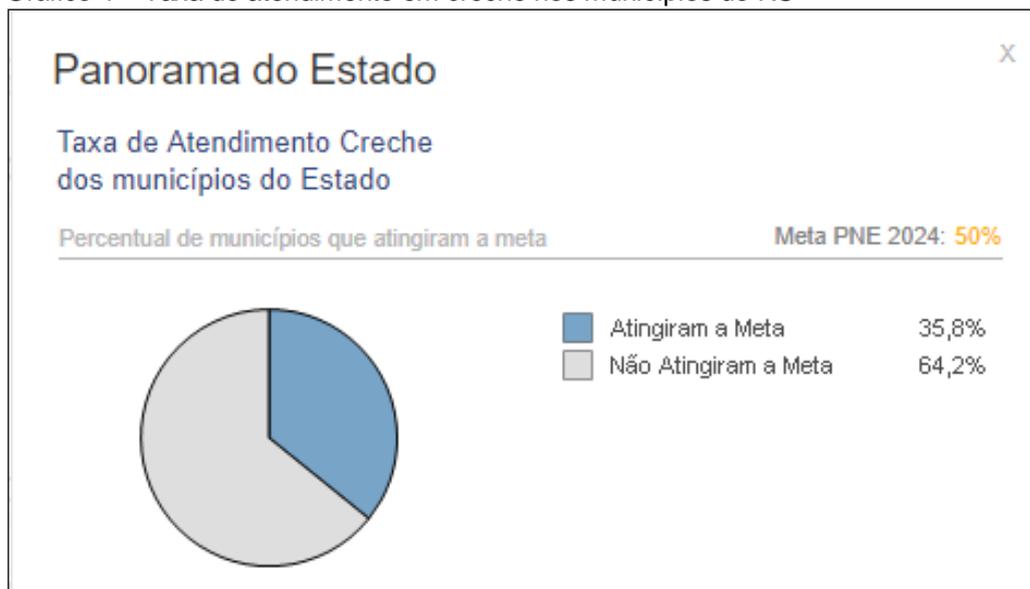


Fonte: GAGI/MP-RS ([www.mprs.mp.br/mapa\\_social](http://www.mprs.mp.br/mapa_social))

Embora o prazo final da meta 1 do PNE – Lei 13.005/2014 quanto às vagas em creche seja 2024, os municípios gaúchos têm apresentado firme evolução nesse atendimento, de acordo com o mapa social apresentado pelo MP-RS. Consoante o censo escolar de 2019, 35,8% dos municípios do RS já alcançou essa meta de oferta de vagas em creche para 50% da população de 0 a 3 anos.

O gráfico a seguir aponta a taxa de atendimento em creches nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul.

Gráfico 4 – Taxa de atendimento em creche nos municípios do RS



Fonte: MP-RS ([www.mprs.mp.br/mapa\\_social](http://www.mprs.mp.br/mapa_social)).

Cabe lembrar que, consoante dados do *ranking* da educação infantil, elaborado pelo TCE-RS, na vigência do primeiro PNE, em 2008, o RS ofertava creche para apenas 16,56% das crianças de 0 a 3 anos. Com o trabalho interinstitucional desenvolvido, com destaque para a implantação das PREDUCs no MPRS, desde 2013, o RS, em 2017, já passou a ocupar a 5ª posição na oferta de vagas em creche, com 35,99% de 0 a 3 anos atendidos.

### 3 UM TRABALHO EM REDE: O PROJETO MUNICÍPIOS ZERO CRECHE

No final do primeiro PNE, destacou-se importante trabalho do Tribunal de Contas do RS, que compilou e também publicizou os dados de atendimento da educação infantil nos municípios do RS, assim chamando a atenção da sociedade gaúcha e de suas instituições para essa problemática.

Na oportunidade, apurou-se que, em 2010, 132 cidades não ofertaram vagas em creche, ou seja, 26,6% dos municípios gaúchos não tinham nenhuma oferta de creche (ROYER, 2011a). Os levantamentos realizados pelos técnicos do TCE-RS provocaram e subsidiaram a atuação do Ministério Público do RS.

Para priorização do trabalho de asseguramento do direito à educação, o Ministério Público do Rio Grande do Sul incluiu a educação como prioridade em seu mapa estratégico, aprovando a Carta de Projeto Criação das

Promotorias Regionais de Educação, que teve como primazia de atuação o fomento à ampliação de oferta de Educação Infantil nos municípios gaúchos.

Com esse olhar para o direito à educação, construiu-se uma ação interinstitucional em prol da educação infantil, um trabalho conjunto do Ministério Público do RS e do Tribunal de Contas do Estado do RS, que resultou no projeto de trabalho Municípios Zero Creche, visando o enfrentamento da falta de vagas em creches nas cidades gaúchas. A partir da divulgação dos dados e realização de reuniões conjuntas sobre o atendimento na educação infantil, o Tribunal de Contas do Estado do RS (TCE-RS) realizou levantamento, apurando que, no ano de 2011, dos 497 municípios gaúchos, 117 não possuíam nenhuma creche, fosse pública ou privada, ou seja, 23,54% municípios gaúchos não possuíam uma única creche.

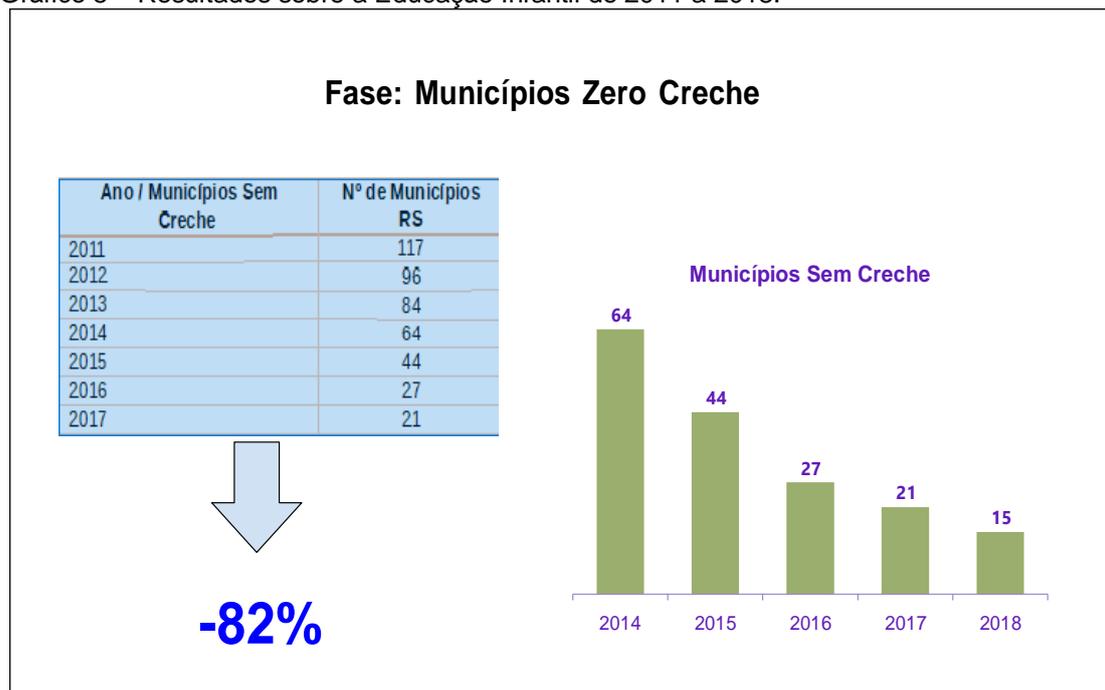
Após o TCE-RS traçar um perfil de cada um desses 117 municípios, inclusive com projeção dos valores que esses municípios receberiam do FUNDEB, caso procedessem a atendimento da educação infantil, partiu-se para a atuação *in loco*, observadas as atribuições de cada instituição. Enquanto o TCE-RS passou a incluir a avaliação da educação infantil nas auditorias e análises de contas dos prefeitos, no âmbito do Ministério Público, os Promotores de Justiça Regionais de Educação realizaram levantamento dos municípios que não possuíam nenhuma creche, por PREDUCs. Com esse levantamento dos 117 municípios em que as crianças de 0 a 3 anos não tinham acesso à educação infantil, os Promotores de Justiça Regionais de Educação realizaram reuniões abertas nessas comunidades, com participação do prefeito municipal, gestores educacionais, conselhos de Educação e de Direitos, Legislativo, pais, professores e comunidade, para discutir e sensibilizar para a importância da Educação Infantil e comprometer os gestores e legisladores com a implantação de escolas de Educação Infantil.

Realizada essa primeira fase, que se convencionou chamar de Caminhos da Educação, passou-se a trabalhar, com os gestores municipais, estratégias para a criação de creches e ampliação de vagas, expedindo recomendação para inclusão de recursos nos orçamentos públicos municipais e regularização da política pública de educação infantil. Em uma síntese, as estratégias de atuação do Ministério Público, nos anos de 2011-2019, foram:

realização de reuniões e audiências coletivas, para sensibilização de gestores, pais e comunidade, realizadas nos municípios, sobre a importância da educação infantil; audiências anuais com os prefeitos e secretários de Educação, para recomendações e Termos de Ajustamento de Condutas (TACs); definição de cronograma de ações e prazos para implantação de escolas e turmas de Educação Infantil; parceria com as SMEDs e conselhos municipais de Educação, para enfrentamento do problema, com acompanhamento e monitoramento dos planos de ação pelas PREDUCs; fomento à realização de busca ativa dos alunos de 4 e 5 anos para pré-escola, bem como dos vulneráveis de 0 a 3 anos, pelos agentes visitantes (do ESF, do PIM, Pastoral da Criança, CRAS, Conselhos Tutelares, etc); visita às escolas de educação infantil, em construção e em funcionamento, e verificação das construções pró-infância abandonadas; incentivo às parcerias dos municípios com as coordenadorias regionais de Educação, visando a cedência de espaços nas escolas estaduais, para atendimento da pré-escola, inclusive na área rural; inclusão da temática da educação infantil em todos os Seminários de Planejamento e Monitoramento das Metas e Estratégias do Plano Nacional de Educação (PNE – Lei 13,005/2014), realizados nas PREDUCs. Esse trabalho conjunto com o Tribunal de Contas do Estado do RS, com troca de dados, fiscalização e eventos de sensibilização dos gestores e comunidade, também contou com o apoio da UNCME, UNDIME e do Fórum Gaúcho da Educação Infantil.

Com o desenvolvimento dessa atuação colaborativa entre o MPRS-PREDUCs e o TCE-RS, dos 117 municípios sem creche (em 2011), em 2018 restavam 15 municípios que não atendiam creche e, em 2019, restavam dez municípios sem creche no RS, embora o termo da exigibilidade do alcance da meta de atendimento em creche seja 2024 (Meta 1 do PNE – Lei 13.005/2014). O gráfico, a seguir, elaborado pelo GAGI (Gabinete de Articulação e Gestão Integrada - MPRS), ilustra os resultados do desenvolvimento desse trabalho:

Gráfico 5 – Resultados sobre a Educação Infantil de 2011 a 2018.



Fonte: GAGI/MP-RS

O Projeto Municípios Zero Creche foi estruturante na política pública de oferta de educação infantil no Rio Grande do Sul, considerando a queda de 117 municípios sem creche, desde 2011, até restarem dez municípios sem creche no RS, em 2019. A redução dos Municípios Zero Creche, no RS, foi de 92% durante a execução do projeto, entre os anos de 2011 a 2019.

É importante registrar que o aumento de vagas em creche não pode ser atribuído à existência de obrigação legal, pois o anterior Plano Nacional de Educação - Lei 10.172/2001, vigente na década de 2001-2010, também tinha, como meta, o aumento de vagas na educação infantil, qual seja, a oferta de pré-escola, no mínimo, para 80% das crianças de 4 e 5 anos; e de creche, para 50% das crianças de 0 a 3 anos, porém sem êxito. Na ocasião, sem o trabalho interinstitucional TCE-RS e MPRS e subtraída a atuação especializada do Ministério Público na defesa da Educação, o Rio Grande do Sul, no final desse PNE, em 2011, computava 117 municípios sem creche. Com o trabalho colaborativo entre TCE-RS e MP-RS, hoje computamos 107 novos municípios com creche<sup>9</sup>, ou seja, dos 497 municípios gaúchos, em 2019, 487 cidades possuíam creche. Atuando em rede interinstitucional, MP-

<sup>9</sup> Destaque da autora.

RS e TCE-RS puderam verificar considerável avanço no RS, de 2015 a 2019: 34.524 novas vagas em creche foram implementadas, das quais 27.695 novas vagas na rede pública; além disso, em 2019, 62,17% das 203.317 matrículas em creche foram oferecidas na rede pública e, dessas, 100.156 matrículas são em tempo integral (79,28%). Com esse trabalho colaborativo, tivemos também, o incremento, no RS, de 46.248 novas vagas na pré-escola, de 2015 a 2019, sendo que, em 2019, 71,49% das 254.686 matrículas de pré-escola, foram oferecidas na rede pública<sup>10</sup>.

Visando a transparência e o monitoramento da educação infantil, o Ministério Público do RS incluiu, no seu Mapa Social, dados do censo escolar, para acompanhamento da oferta de vagas na educação infantil, do Estado e por Município, que estão acessíveis a toda a comunidade<sup>11</sup>.

Esses dados são representativos do trabalho interinstitucional desenvolvido, não se olvidando que os últimos anos foram bastante difíceis do ponto de vista do financiamento da União para a educação infantil. Além da falta ou insuficiência de financiamento federal para as políticas públicas de educação, o fracasso do programa pró-infância (construção de escolas de Educação Infantil financiadas pelo FNDE) impactou, diretamente, na oferta de educação infantil no RS, principalmente creches. Outro aspecto que tem entravado a efetividade do trabalho de acréscimo de vagas na educação é o abandono reiterado e injustificado, pelas empresas vencedoras das licitações, das obras de construção e reformas de escolas, impactando negativamente na melhoria da estrutura de ensino público.

Se, por um lado, o não alcance, pelo estado do RS e seus municípios, das metas e das propostas estabelecidas pelo primeiro Plano Nacional de Educação (PNE - Lei 10.172/2001 e expirado em 2010), trazendo ao Ministério Público o grande desafio de fomentar e fiscalizar a implementação do novo PNE 2014/2024 - Lei 13.005/2014 (2014-2024), por outro lado, não se pode ignorar que a mobilização social e fomento de políticas públicas, por meio da atuação interinstitucional do Ministério Público e Tribunal de Contas, na defesa do direito difuso e coletivo à educação infantil, está impulsionando

---

<sup>10</sup> Índices do Mapa Social do MP-RS

([www.mprs.mp.br/mapa\\_social/MeuEstado/EducaçãoInfantil](http://www.mprs.mp.br/mapa_social/MeuEstado/EducaçãoInfantil)). <sup>11</sup>  
Mapa Social do MP-RS ([www.mprs.mp.br/mapa\\_social](http://www.mprs.mp.br/mapa_social))

os municípios gaúchos ao alcance das metas legais na educação infantil, nesse segundo PNE - Lei 13.005/2014.

#### **4 A NATURALIZAÇÃO DA EXCLUSÃO ESCOLAR DOS MAIS VULNERÁVEIS**

Ao tratarmos da educação infantil, é imperativo indagar o porquê de a sociedade, especialmente as famílias mais vulneráveis, não exigirem atendimento de educação infantil para seus filhos.

Para refletir sobre o motivo da conformidade de pais e mães de crianças, de 0 a 5 anos, com a exclusão dos filhos da educação infantil, proponho uma rápida interlocução com Pierre Bourdieu (2005). O sociólogo defende que os indivíduos mais vitimados e mais violados em seus direitos sociais não reagem, porque sofrem uma normalização da exclusão. Bourdieu alerta que a exclusão só é possível porque o próprio sujeito – no caso da educação infantil, a criança e sua família – está conforme subjetivamente com essa situação, ou seja, incorporou essa representação de não acesso ao direito como natural. Na exclusão, há uma espécie de adesão dos que são preteridos, com uma naturalização tal que a exclusão deixa de ser algo imposto, para se tornar um processo introjetado, encarado como comum e natural, até correto, por aqueles que a sofrem. Ocorre uma aceitação subjetiva da exclusão, tanto que a família da criança, sem acesso à educação infantil, com raras exceções, aceita com naturalidade que filho fique fora da creche ou da pré-escola, embora costume lutar por outros direitos sociais para seus filhos, como a saúde e condições dignas de moradia.

A exclusão é muito mais do que uma ação de não oportunizar uma vaga, é a soma de pequenos atos do cotidiano que provocam, na criança marginalizada pela pobreza ou por outra marca da diferença, o sentimento de não pertencimento à escola e de negação da escola como um espaço de construção do conhecimento e da cidadania. Daí que, em grande parte dos casos envolvendo crianças sem acesso à educação infantil, o processo de normalização-exclusão está tão arraigado nos corpos, nas mentes, nos discursos dos sujeitos, que a exclusão se apresenta como um ato natural e justificável, inclusive para os excluídos. Os diferentes, os excluídos, são invisíveis aos olhos dos que foram normalizados; o processo de segregação e

exclusão não é notado – nem por quem exclui, nem por quem é excluído – e, se percebido, não causa indignação. Isso explica porque a sociedade gaúcha não se indignava com o fato de o Estado ter sido o último, em 2009, na oferta de pré-escola, entre os demais entes federativos estaduais.

Cabe refletir sobre o que diferencia as ações dos pais, oriundos de famílias melhor situadas social e culturalmente, que buscam a inclusão de seus filhos na educação infantil, enquanto os mais vulneráveis se conformam com a exclusão dos filhos desse espaço de conhecimento. Bourdieu (2005) defende que a escola se configura numa continuidade da educação familiar, para alunos das classes favorecidas, enquanto que, para os demais, a educação escolar apresenta-se como algo totalmente estranho, distante, ou mesmo ameaçador. A posse do capital cultural, entendido como elemento da bagagem familiar, incorporado à subjetividade do indivíduo, favorece o sucesso escolar e a falta desse capital predispõe os alunos à exclusão e ao fracasso escolar. Ao abordar a valoração que um indivíduo e/ou sua família atribuirá à educação escolar, o sociólogo defende que os grupos familiares partam de suas vivências e que, se essas apontam para um provável fracasso escolar, então escolham não investir esforços de tempo, dedicação e recursos financeiros na escolarização. Esse processo não deliberado de ajustamento entre condições objetivas e investimentos, assim como a escolha das estratégias e alternativas mais viáveis, são incorporados, pelos grupos sociais, como seu *habitus*, e transmitidos aos indivíduos desse grupo, tendendo a investir uma parcela maior ou menor de seus esforços (tempo, dedicação e recursos financeiros) na carreira escolar de seus filhos, conforme percebam serem maiores ou menores as probabilidades de êxito. Para Bourdieu (2005), as classes populares, mais pobres em capital econômico e cultural, tendem a investir, de modo moderado, no sistema de ensino, porque teriam acumulado a percepção de que as chances de sucesso seriam reduzidas, sendo o risco de não ocorrer retorno do investimento muito alto e, além do mais, ainda que com sucesso, o retorno seria em longo prazo e essa classe não pode arcar com essa espera, pois precisa sobreviver.

Essa constatação não pode servir como justificativa de negação do problema de exclusão da educação infantil, nem de sua minimização ou conformismo. Sendo fato que a educação infantil é um direito da criança e

dever do Estado e da família, e que a educação é um fator de prevenção da vitimação, a questão que se coloca é: como mobilizar famílias em tais condições para que invistam esforços, de tempo, dedicação e recursos financeiros, na educação dos seus filhos?

A falta de acesso de grande número de crianças à educação infantil é alarmante. É paradoxal que a criança mais vulnerável, com menor proteção familiar, que apresenta precárias condições de vida e exposta aos mais variados graus de risco, esteja fora da educação infantil, enquanto a criança que tem assegurada a convivência familiar e possui a proteção da família, esteja inserida na escola de educação infantil, com proteção do Estado e tendo suas necessidades físicas, econômicas, afetivas, de valores e de imposição de limites supridas.

A não valoração da escolarização pela população excluída, certamente é um fator que contribuiu para a exclusão escolar, inclusive na educação infantil. Porém, não se pode buscar, apenas no indivíduo, a resposta para o fato de a escolaridade formal não se constituir um valor, ou não se constituir um valor a ser buscado por essa população marginalizada. Ocorre que a sociedade também não tem como um valor a busca da inclusão das crianças mais vulneráveis na Educação Infantil. A pré-escola sempre foi tida, no Brasil, como uma etapa da escolaridade reservada para os mais aquinhoados.

As crianças gaúchas que estão fora da educação infantil e suas famílias são vítimas da naturalização da exclusão escolar dos pobres e dos diferentes, resultando que aceitam, com passividade, ficar fora da escola, sem lutar por esse direito. Essas famílias e seus filhos são tão vitimados pela exclusão escolar, como pela violência simbólica, que não só as exclui do direito à Educação, como do direito a desejar, a sonhar com a educação e com a melhor qualidade de vida que a educação pode lhes proporcionar, levando-os a aceitar essa exclusão como natural e, o que é pior, como sua responsabilidade.

Na sistemática de garantias, preconizada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, muitas das situações de vitimizações deveriam ser equacionadas por meio de políticas públicas voltadas para a educação e o fortalecimento da família. Daí que existem duas possibilidades de rompimento desse processo de exclusão e auto-exclusão da educação infantil: uma, o

investimento na ampliação da oferta de vagas na educação infantil; outra, o investimento no fortalecimento dos pais, para que sejam elemento positivo na inserção escolar de seus filhos, na educação infantil, percebendo essa fase como fundamental para o desenvolvimento escolar das crianças.

Para democratizar o acesso à educação infantil, urge que se desconstrua o discurso de naturalização da exclusão dos mais vulneráveis. É preciso que a sociedade, a família e o Estado (parafraseando a Constituição Federal) estejam dispostos a uma ação de subversão simbólica. Qualquer mudança, qualquer passagem da exclusão para a inclusão, pressupõe o rompimento com a representação incorporada de excluído, operando um trabalho de destruição e de construção simbólica, visando a impor novas categorias de percepção e de avaliação, de modo a construir um novo grupo. É preciso investir na criança, com escolas de educação infantil de qualidade, inclusive para que se promova o crescimento social e econômico.

Não se olvida da responsabilidade de todos com a efetividade do direito à educação: família, sociedade e estado, neste incluído o Ministério Público. A corresponsabilização pela efetivação do direito humano à Educação é um comando da Constituição Cidadã<sup>12</sup>, que estabeleceu que a educação, aí incluída a educação infantil, deve ser garantida com prioridade absoluta.

## REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. **A Dominação Masculina**. 3.ed. RJ: Bertrand Brasil, 2003.

BOURDIEU, Pierre. NOGUEIRA, Maria Alice e CATANI, Afrânio (org.). **Escritos de Educação**. 7.ed. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/Legislação>> Acesso em: 11 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. BRASIL. **Lei 8.069**, de 13 de Julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente Disponível em <<http://www.senado.gov.br/Legislação>> Acesso em: 11 nov.2020.

---

<sup>12</sup> Vide artigos 227, 205 e 229 da Constituição Federal Brasileira.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.172**, de 09 de janeiro de 2001 - Plano Nacional de Educação 2001-2010. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/Legislação>> Acesso em: 11 nov.2020.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.494**, de 20 de junho de 2007 – FUNDEB. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/Legislação>> Acesso em: 11 nov.2020.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.005**, de 25 de junho de 2014 - Plano Nacional de Educação 2014-2024. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/Legislação>> Acesso em: 11 nov.2020.

BRASIL. Ministério Público do Rio Grande do Sul - MPRS. **Gabinete de Articulação e Gestão Integrada – GAGI**. Disponível em <[https://www.mprs.mp.br/mapa\\_social/MeuEstado/EducaçãoInfantil](https://www.mprs.mp.br/mapa_social/MeuEstado/EducaçãoInfantil)> Acesso em: 04 jan. 2021.

ROYER, Hilário. **Diagnóstico da Educação Infantil 2009**. POA: 2010 (fev). Disponível em <[www.tce.rs.gov.br](http://www.tce.rs.gov.br)> Acesso em: 08 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. **Radiografia da Educação Infantil no RS** – análise do desempenho 2009/2010. POA: 2011a. Disponível em <[www.tce.rs.gov.br](http://www.tce.rs.gov.br)> Acesso em: 08 nov. 2020

\_\_\_\_\_. **10 Anos do Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001):** Diagnóstico Nacional da Educação Infantil (palestra). Encontro do Grupo Nacional de Direitos Humanos do Ministério Público-COPELUC/GNDH-CNPG. Gramado: 2011b.

## RADIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL E JORNALISMO DE EDUCAÇÃO: O CONTROLE SOCIAL A SERVIÇO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Ângela Both Chagas<sup>1</sup>

**Resumo:** O objetivo do artigo é analisar o impacto da Radiografia da Educação Infantil para a cobertura de educação nos jornais de maior circulação no Rio Grande do Sul e a contribuição do jornalismo na ampliação do controle social com vistas à garantia do direito à educação. O texto aponta que o trabalho desenvolvido pelo Tribunal de Contas teve grande visibilidade nos veículos de comunicação analisados, com destaque para o aumento do número de vagas em creches e pré-escolas nos últimos dez anos. Desta forma, a repercussão dos dados contribuiu para que o tema fosse debatido na sociedade e para que houvesse engajamento das comunidades e dos gestores na ampliação do acesso à Educação Infantil. Por fim, reflete sobre os desafios da cobertura jornalística de educação e sobre a importância da transparência dos dados públicos e do monitoramento das políticas para a efetivação do direito à educação.

**Palavras-chave:** Educação Infantil. Jornalismo de Educação. Radiografia da Educação Infantil.

**Abstract:** This article's goal is to evaluate how Radiografia da Educação Infantil (preschool radiography) had an impact on Rio Grande do Sul state major news outlet, regarding education coverage. That concerns topics as journalism's contribution to increasing social control to ensure the right to a proper education. The paper shows that the work performed by the Tribunal de Contas had got highlights on media outlets under analysis, especially about the widening range of vacancies created in the last 10 years. It's correct to say that the data shown had got great repercussions, with many debates joined by communities and public authorities engaging to provide a wider access to preschool. This article also brings some thoughts about education journalism challenges and how public data transparency, along keeping public politics under scoop, helps to truly implement the right to education.

**Keywords:** Early Childhood Education. Education Journalism. Preschool Radiography.

---

<sup>1</sup> Jornalista, diretora da Associação de Jornalistas de Educação (Jeduca), licenciada em Pedagogia na Unisinos e doutoranda em Educação na UFRGS

## 1 INTRODUÇÃO

Em 20 de outubro de 2010, a primeira edição da Radiografia da Educação Infantil ganhou espaço nobre no jornal de maior circulação, no Rio Grande do Sul<sup>2</sup>. A manchete do jornal Zero Hora daquela quarta-feira era o estudo inédito do Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS), que apontava para —deficiências da Educação Infantil nos municípios gaúchos. Assinado pela jornalista Juliana Bublitz, o texto mostrava que o Rio Grande do Sul estava em último lugar no país, no *ranking* de vagas na pré-escola – para crianças de 4 a 5 anos de idade – e em oitavo lugar na oferta de vagas em creches – para meninas e meninos com até 3 anos, conforme mostra a figura a seguir.

Figura 1 - Manchete de 2010 do jornal Zero Hora



Fonte: Jornal Zero Hora (2010)

Uma rápida consulta aos arquivos mostra que, desde então, o tema é destaque na cobertura dos jornais de maior circulação no Estado<sup>3</sup>. Em 2011, o jornal Diário Gaúcho evidenciou a realidade do município de Alvorada, onde —vaga em creche é mais difícil que vestibular (Figura 2). Os dados da Radiografia da Educação Infantil daquele ano indicavam que mais de 20

<sup>2</sup> Foram 184.663 exemplares diários em 2010, segundo auditoria do Instituto Verificador de Circulação, o IVC.

<sup>3</sup> A consulta foi feita em arquivos dos três jornais de maior circulação no Estado, segundo o Instituto Verificador de Comunicação (IVC): Zero Hora, Diário Gaúcho e Correio do Povo.

crianças concorriam a cada vaga em creche no município da Região Metropolitana. Ou seja, eram mais de 16 mil crianças com até 5 anos de idade sem frequentar a Educação Infantil.

Figura 2 - Reportagem de 2012 do jornal Diário Gaúcho

**8** **DIÁRIO GAÚCHO** PORTO ALEGRE, QUINTA-FEIRA, 29/11/2012

**ALVORADA**

# Vaga em creche é mais difícil do que vestibular

**RESUMO DA NOTÍCIA**  
Dados do Tribunal de Contas do Estado sobre educação infantil revelam que, no município, mais de 20 crianças concorrem a um lugar nos berçários públicos.

**ROBERTA SCHULER**  
roberta.schuler@diariogaucha.com.br

**M**atricular um bebê de zero a três anos numa creche de Alvorada é tão difícil quanto disputar um vestibular: nesta faixa de idade, mais de 20 crianças concorrem a uma vaga nos berçários públicos.

Na faixa dos quatro aos cinco anos, uma criança consegue a matrícula, enquanto sete ficam de fora da pré-escola. Essas estatísticas fazem parte dos Dados Relativos à Educação Infantil no Estado do Rio Grande do Sul em 2011, divulgados nesta semana pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS).

● **Prioridade era o fundamental**

Alvorada ocupa a penúltima posição no ranking de 496 cidades gaúchas. Pelo levantamento do TCE, cerca de 16 mil crianças estão sem escola. Como faltam quatro anos para que a educação básica, oferecida aos estudantes com idades entre quatro e 17 anos, seja obrigatória em todo o país, vai ser preciso trabalhar para garantir aos pequenos o acesso à pré-escola.

De acordo com a secretária de Educação de Alvorada, Janice Nunes, não há creches públicas na cidade. O mau desempenho no ranking da educação infantil estaria ligado a este fato e também porque a prioridade da pasta vinha sendo o ensino fundamental.

— Temos uma rede de ensino de 22 mil alunos, em 27 escolas (municipais). Temos merenda de qualidade, transporte, tudo o que os alunos precisam. Infelizmente, alguma coisa ficou de fora — explica.

**Joseane acha melhor pagar aluguéis para cuidar da turminha**



FOTO: LUISA OTTOMPE

Fonte: Jornal Diário Gaúcho (2012)

As reportagens mostram que, apesar das dificuldades enfrentadas pelos municípios gaúchos, na ampliação das vagas, houve avanço significativo na oferta da Educação Infantil. Em 2018, o jornal Correio do Povo destacou que o Estado saltou para quarto lugar, no *ranking* nacional de acesso à Educação Infantil. —Entre 2008 e 2016, o número de matrículas (...) aumentou 91%, em Creche; e 47,8%, em Pré-Escola, afirma a reportagem publicada em dezembro daquele ano (Figura 3).

Figura 3 - Reportagem de 2018 do jornal Correio do Povo

**CORREIO DO POVO** | SEXTA-FEIRA, 7 de dezembro de 2018 | 15

Editora: Maria José Vasconcelos  
Editora-assistente: Vera Nunes

ENSINO

ensino@correiodopovo.com.br

## ATENDIMENTO À EDUCAÇÃO INFANTIL

# Apesar de melhorar, ainda faltam vagas

Estudo mostra que a situação do RS evoluiu no ranking nacional, mas ainda está abaixo das metas do PNE

Entre 2005 e 2017, o RS passou do 19º para o 4º lugar no ranking nacional de taxas de atendimento da Educação Infantil. Mas, em alguns municípios gaúchos, a criação de vagas em Creches e Pré-Escolas ainda é um desafio. Enquanto o município de Lagoa dos Três Cantos, no noroeste de Estado, ultrapassa a meta de atendimento a crianças de 0 a 5 anos, ficando em 1º lugar no RS, com taxa de 139,7% no ano passado; Alvorada, na Região Metropolitana, fica em último lugar, com 13,7%. É o que revela a Radiografia da Educação Infantil no RS, levantamento realizado pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS) e lançado ontem, na sede do Tribunal, na Capital.

Em 2017, o RS teve taxa de 35,9% no atendimento em Creche; e de 89,9%, em Pré-Escola. E entre 2008 e 2016, o número de matrículas nesses níveis de ensino aumentou 91% em Creche; e 47,8%, em Pré-Escola. Ainda assim, os resultados estão abaixo das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), que prevê, até 2016, chegar à universalização do atendimento de crianças de 4 a 5 anos; e atender 50% na faixa etária de 0 a 3 anos. Em relação ao Estado, a pesquisa analisa, também, o desempenho individual dos municípios, além de sua posição em relação a todos os outros.

A auditora Débora Brondani da Rocha, uma das coordenadoras do estudo, destaca a importância de avaliar a evolução de cada município. "Alguns podem ter um grande déficit, mas aumentaram o número de matrículas de forma significativa. Então é importante analisar as dificuldades, os esforços e os resultados individualmente", considera.



Débora Brondani e Hilário Royer apresentaram o levantamento no TCE-RS

### Crise agrava o problema

Dos municípios que mais precisam criar vagas para a população de 4 a 5 anos, oito concentram a necessidade de 53,3% das vagas do Estado. Aqueles com maior déficit são Porto Alegre (6,4 mil) e Alvorada (4,1 mil). Porém, enquanto a Capital tem quase 80% de taxa de atendimento, Alvorada não chega a um terço. Já Barão do Triunfo, o segundo município com pior cobertura no RS, tem 21,6% de atendimento a crianças de 0 a 5 anos, mas precisa criar apenas 273 vagas. Os dados completos estão em <https://go.globo.com/RS>.

Para o auditor Hilário Royer, também coordenador do estudo, dificuldades financeiras de alguns municípios e seus déficits históricos em relação ao atendimento são os principais desafios para a criação de vagas, somados à crise financeira e à queda de repasses do governo federal.

#### DADOS

##### Municípios que mais precisam criar vagas (2017)

	0 a 3 anos		4 a 5 anos		0 a 5 anos	
	NP de Vagas	Taxa	NP de Vagas	Taxa	NP de Vagas	Taxa
Porto Alegre	6.797	39,35%	6.464	79,45%	13.221	52,64%
Alvorada	3.388	4,84%	4.118	31,44%	9.506	25,46%
Canoas	5.096	20,95%	2.697	69,52%	7.793	13,74%
Viamão	3.860	5,75%	1.795	74,34%	7.655	37,24%
Gravataí	4.794	15,46%	2.494	65,50%	7.248	32,70%

Radiografia da Educação Infantil no RS / Tribunal de Contas do Estado / TCE-RS

Fonte: Jornal Correio do Povo (2018)

Mesmo com o avanço, o Estado ainda estava distante de atingir as metas do Plano Nacional de Educação (2014-2024), de universalizar o atendimento na pré-escola e de ampliar a oferta de vagas em creches, a fim de atender, pelo menos, 50% das crianças de até 3 anos. No mesmo sentido, reportagem de Zero Hora de 2018 (Figura 4) mostrava que, seguindo o ritmo de crescimento, o Estado só conseguiria chegar à universalização da pré-escola em 2021, com cinco anos de atraso – já que pelo PNE o acesso de todas as crianças de quatro e cinco anos deveria ter ocorrido em 2016.

Figura 4 - Reportagem de 2018 do jornal Zero Hora

# Apenas um terço dos municípios gaúchos atingiu meta da pré-escola

**LEVANTAMENTO DO TCE** aponta que, em 2017, 32% das cidades colocaram todas as crianças com idade entre quatro e cinco anos nessa etapa, objetivo que deveria ter chegado a 100% em 2016

BIBIANA DIHL

bibiana.dihl@zerohora.com.br

MARCEL HARTMANN

marcel.hartmann@zerohora.com.br

**A** pesar de ser uma obrigação que deveria ter sido cumprida em 2016, somente um terço das cidades gaúchas – 160 dos 497 municípios – universalizou o acesso à pré-escola, ou seja, colocou todas as crianças de quatro a cinco anos nessa etapa, em 2017. No Rio Grande do Sul, a oferta de matrículas na faixa etária é de 86,8%, mas o objetivo era atingir 100% há dois anos. Os dados estão em levantamento do Tribunal de Contas do Estado (TCE) divulgado ontem.

Em 2016, quando o objetivo deveria ter sido atingido, só 19% das cidades haviam alcançado a meta. O Plano Nacional de Educação (PNE), sancionado em 2014 pela ex-presidente Dilma Rousseff, definiu 20 metas educacionais para a década seguinte no Brasil.

## O QUE MOSTRA O RELATÓRIO

As cidades onde proporcionalmente há mais crianças de 0 a 5 anos na escola

1º)	Lagoa dos Três Cantos	139,73%*
2º)	Nova Araçá	137,21%
3º)	Poço das Antas	129,46%
4º)	Araricá	125,60%
5º)	São Vendelino	118,10%

\*Há mais vagas do que crianças matriculadas

As cidades onde proporcionalmente há menos crianças de 0 a 5 anos na escola

496º)	Alvorada	13,74%*
495º)	Barão do Triunfo	21,60%
494º)	Muliterno	21,88%
493º)	Passa Sete	21,96%
492º)	Amaral Ferrador	22,47%

\*Porcentual de crianças matriculadas

Bebês de até 3 anos matriculados em creche no RS\*

36,45% → 37,59%

Crianças entre 4 e 5 anos que estão em pré-escola no RS

83,11% → 86,80%

Como estão grandes municípios do RS		
Colocação no ranking estadual		
385º)	Porto Alegre	52,64%
52º)	Caxias do Sul	49,93%
333º)	Pelotas	49,64%
449º)	Gravataí	37,24%



## RS atingirá objetivo com cinco anos de atraso

Com base no ritmo atual, análise de ZH mostra que o Rio Grande do Sul só atingirá as metas estabelecidas para 2016 em 2021, com cinco anos de atraso.

Segundo os dados divulgados pelo TCE, a expansão de vagas na pré-escola (que deveria ter chegado a 100% em 2016) já está atrasada em dois anos no Estado. O crescimento médio na oferta de matrículas para crianças entre quatro e cinco anos no RS é de 3,6% ao ano – a economia brasileira, para comparação, deve crescer 1,4% em 2018, conforme previsão do Banco Central. A análise leva em conta o ritmo anual de expansão de vagas na pré-escola e a variação da população estimada da faixa etária no Rio Grande do Sul.

A outra meta do PNE, de expandir as vagas em creche para 80% dos bebês de até três anos, promete ser cumprida antes de 2024. O relatório do TCE aponta que é preciso criar 80.867 vagas em creches – mais do que a população inteira de Farroupilha, de 71 mil habitantes. O aumento médio anual no Estado é de 3,3% – a esse passo, cumpriremos a meta em 2021, três anos antes do prazo final.

Fonte: Jornal Zero Hora (2018)

Esse rápido olhar para as publicações nos jornais de maior circulação do Estado – que exclui levantamento sobre os conteúdos veiculados em rádios, emissoras de televisão, sites e outros meios de comunicação – evidencia a importância que a Radiografia da Educação Infantil assumiu, na cobertura jornalística de educação, desde a sua primeira edição, em 2011. O grande mérito deste trabalho, coordenado pelos auditores Débora Brondani da Rocha e Hilário Royer, é lançar luz no debate público sobre um tema que merece atenção primordial de prefeitos, gestores, educadores e da população, que é o direito à educação das nossas crianças. E o jornalismo tem o compromisso de pautar esse debate, por meio de uma cobertura qualificada, que envolva a apresentação dos dados, a análise da situação por educadores e pesquisadores do tema, o espaço para a manifestação das autoridades e o olhar atento aos impactos da política (ou a ausência dela) para as famílias, para as crianças e, consequentemente, para a sociedade.

Neste artigo, destaco o impacto do levantamento desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, ao longo dos últimos dez anos, para a cobertura jornalística de educação, a atuação da Associação de

Jornalistas de Educação (Jeduca) para qualificar o trabalho dos profissionais da comunicação e a importância do controle social para a promoção de políticas públicas que garantam uma educação de qualidade para todos, em igualdade de condições de acesso e permanência na escola, como determina a Constituição Federal (BRASIL, 1988).

## **2 IMPACTO DA RADIOGRAFIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA COBERTURA DE EDUCAÇÃO**

Conforme procurei demonstrar, na abertura deste artigo, a Radiografia da Educação Infantil teve impacto na cobertura de educação dos jornais gaúchos, desde a sua primeira edição. O foco das reportagens analisadas esteve, desde o início, na dificuldade dos municípios gaúchos – responsáveis pela oferta da Educação Infantil – em ampliar o número de vagas para as crianças em creches e pré-escolas. Nota-se, nos textos, que houve um avanço ao longo dos anos, com o Estado saindo das últimas colocações no *ranking* por Unidade da Federação e conseguindo ampliar a oferta nesta etapa; no entanto, ainda longe das metas definidas pelo Plano Nacional de Educação.

Além dos dados gerais do Estado, textos publicados nos jornais procuraram mostrar as especificidades de alguns municípios – tanto daqueles que conseguiram acabar com o déficit de vagas, na Educação Infantil, quanto dos que demandam inúmeras ações para garantir o direito das crianças de frequentar esta etapa. Esta é, com certeza, uma importante contribuição da Radiografia para a promoção de políticas públicas voltadas para este público. Como afirmou a auditora Débora Brondani da Rocha, em reportagem do jornal Correio do Povo de 2018, é fundamental analisar a evolução dos municípios ao longo dos anos: "Alguns podem ter um grande déficit, mas aumentaram o número de matrículas de forma significativa. Então, é importante analisar as dificuldades, os esforços e os resultados individualmente", sustentou uma das coordenadoras do estudo.

Análises mais aprofundadas são necessárias para estabelecer correlações entre a melhoria dos indicadores e a divulgação da Radiografia – incluindo, aqui, o impacto da cobertura jornalística. No entanto, arrisco-me a afirmar que a cobrança, por ações dos gestores municipais, e o esforço para

que a população compreenda a Educação Infantil como um direito dos cidadãos e um dever do Estado, são um importante legado deste trabalho. Um exemplo disso é a fala de uma secretária de Educação do município de Alvorada, ao afirmar, ao jornal Diário Gaúcho (ver Figura 2) que a falta de vagas é decorrência de o município não ter nenhuma creche pública e de uma priorização do Ensino Fundamental. "Temos uma rede de ensino de 22 mil alunos, em 27 escolas (municipais). Temos merenda de qualidade, transporte, tudo o que os alunos precisam. Infelizmente, alguma coisa ficou de fora", explicou.

O que "ficou de fora", nas palavras da secretária, é o direito de cerca de 16 mil crianças de Alvorada que, em 2012, não encontravam vaga em creches e pré-escolas. Mas essa situação não é isolada e reflete a realidade de um país que teve um processo educacional tardio, seletivo e profundamente desigual (MOLL, 2014). Apenas em 2009, uma Emenda Constitucional (EC nº 59/2009) fixou a obrigatoriedade da educação básica para a população entre 4 e 17 anos de idade, com implementação gradativa até 2016. Conforme aponta Farenzena (2010), até a promulgação da EC nº 59, somente o Ensino Fundamental era de oferta obrigatória para crianças e adolescentes. Desta forma, o ordenamento constitucional reflete o que disse a gestora de Alvorada: a prioridade para os municípios era a etapa do Ensino Fundamental.

Mesmo que o Plano Nacional de Educação, para o decênio 2001-2010, tenha definido metas para a oferta de vagas às crianças, na creche e na pré-escola – dados que balizaram os primeiros estudos do TCE na Educação Infantil, uma série de vetos que incidiu sobre os recursos financeiros acabou por torná-lo uma "carta de intenções" (BARBOSA et al., 2014). Com um novo PNE (2014-2024), que apresenta uma meta específica sobre a ampliação do investimento público em educação, a universalização da pré-escola e o atendimento de, pelo menos, 50% das crianças de 0 a 3 anos ganharam destaque nas políticas educacionais.

No entanto, embora tenhamos avançado no marco legal do direito à educação das crianças e no acesso desta população à escola nos últimos anos, como evidencia a Radiografia da Educação Infantil, os desafios ainda são imensos. Além do acesso, são necessárias políticas efetivas para garantir

um atendimento com qualidade, o que inclui jornada diária em tempo integral (pelo menos sete horas diárias), práticas pedagógicas que considerem as necessidades das crianças, condições adequadas de infraestrutura e disponibilidade de equipamentos, formação e valorização dos profissionais que atuam nesta etapa, além de ações intersetoriais que articulem as áreas de educação, saúde e assistência social para a promoção do desenvolvimento integral das crianças. Para que isso se efetive, sigo o entendimento de Barbosa *et al.* (2014) de que as mobilizações social e política são fundamentais, a fim de garantir a materialização das conquistas assinaladas na legislação. Segundo os autores, o controle social, por meio do acompanhamento da demanda por vagas – inclusive pelas famílias, permite o avanço em direção a políticas públicas para a Educação Infantil. O trabalho da Radiografia da Educação Infantil é um importante exemplo e, no próximo tópico, abordo como o jornalismo de educação contribui neste sentido.

### **3 O JORNALISMO E O FORTALECIMENTO DO CONTROLE SOCIAL DA EDUCAÇÃO**

Desde a sua criação, em 2016, um dos pilares da atuação da Associação de Jornalistas de Educação (Jeduca) está em garantir o acesso dos jornalistas a dados públicos que podem contribuir para a qualificação do debate sobre a educação nos meios de comunicação. Apesar de a legislação brasileira assegurar o acesso a esses dados, por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), uma pesquisa feita pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), em 2019<sup>4</sup>, aponta que 94% dos jornalistas enfrentam problemas para obter dados do Executivo federal, 95% dizem ter dificuldade na coleta de informações dos governos estaduais e 94%, dos governos municipais. Os percentuais, nos três níveis, foram os maiores verificados desde a primeira edição da pesquisa, em 2013.

O levantamento evidencia a importância de se buscar maior transparência nas ações dos governos e dos demais poderes. Ciente dessas dificuldades, o acesso à informação pública e como trabalhar com dados foram temas de oficinas e debates, durante os congressos e outros eventos

---

4 Os dados completos da pesquisa da Abraji podem ser conferidos em [/www.abraji.org.br/publicacoes/uso-da-lei-de-acesso-a-informacoes-por-jornalistas-3o-relatorio-de-desempenho](http://www.abraji.org.br/publicacoes/uso-da-lei-de-acesso-a-informacoes-por-jornalistas-3o-relatorio-de-desempenho).

da Jeduca, e motivaram contatos formais com autoridades, principalmente em nível federal, para garantir que os profissionais tenham acesso embargado a pesquisas, microdados de avaliações e outras ações com o objetivo de garantir uma cobertura dos temas educacionais com maior qualidade e profundidade. O monitoramento das metas do PNE também foi pauta de uma formação para jornalistas, que envolveu técnicos dos Tribunais de Contas por meio de uma ação conjunta com o Instituto Rui Barbosa.

No Rio Grande do Sul, a Radiografia da Educação Infantil pode ser considerada uma iniciativa pioneira de aproximação entre o trabalho do Tribunal de Contas – na fiscalização das ações dos governos e no monitoramento das metas dos Planos de Educação – e do jornalismo. Como um dos pilares de uma sociedade democrática, a imprensa tem o papel de dar visibilidade às temáticas sociais, como é o caso do direito à educação das crianças. A ampla repercussão dos dados, sobre a falta de vagas em creches e pré-escolas, no Rio Grande do Sul, nos últimos dez anos, contribui para que o tema seja debatido na sociedade e que se busquem soluções. Também abre espaço para que novas radiografias, parcerias e pesquisas sejam feitas com o objetivo de minimizar – e, quem sabe, eliminar – a distância que separa a norma jurídica de sua efetiva materialização. Como aponta Norberto Bobbio (1992), não podemos chamar de direito aquele cuja efetivação é adiada constantemente.

O PNE 2014-2024 definiu 20 metas para garantir uma educação de qualidade no Brasil, num período de dez anos. Metas que vão desde a Educação Infantil até o Ensino Superior, passando pelo financiamento e pela gestão democrática. O monitoramento dessas metas é fundamental para que, daqui a quatro anos, quando expirar o atual plano, possamos ter avançado em direção a uma educação de qualidade para todos. Os Tribunais de Contas e os jornalistas têm papel importante neste sentido.

A Jeduca, enquanto associação que reúne mais de 1,3 mil jornalistas, espalhados por este Brasil, tem o compromisso de levar o máximo de informação possível, aos profissionais da área em relação à educação, contribuindo para qualificar a cobertura do tema em todos os meios de comunicação. Seja por meio de congressos, *webinários*, oficinas, debates na rede de associados e do trabalho da nossa editora pública, a Jeduca faz valer

a sua missão de "qualificar profissionais para uma cobertura crítica de educação e aumentar a transparência no setor público" (JEDUCA, 2020).

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os dados da Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul mostram que avançamos, significativamente, na oferta de vagas para as crianças, embora ainda sejam necessários esforços, no sentido de garantir o cumprimento das metas do PNE de universalização da pré-escola e de, pelo menos, 50% da população de 0 a 3 anos matriculada na creche. É um esforço coletivo, que precisa ser celebrado, sem deixar de lado os inúmeros desafios que permanecem, no sentido de garantir o direito à educação de qualidade para todos.

Conforme abordei, ao longo do texto, além do acesso ao sistema educacional, esse direito envolve condições estruturais, pedagógicas, de formação e valorização profissional e políticas intersetoriais que garantam uma educação integral para as nossas crianças. Monitorar a garantia desse direito faz parte da cobertura jornalística. Acompanhar os impactos do novo Fundeb, sobre o financiamento da Educação Infantil, fiscalizar os programas dos governos de atendimento desta faixa etária, lançar luz sobre práticas pedagógicas, que garantam a formação integral das crianças, questionar autoridades sobre quais são as políticas prioritárias para esta faixa etária estão entre os desafios da cobertura do tema. O Tribunal de Contas, por meio de ações de fiscalização e monitoramento, como a Radiografia da Educação Infantil, é um importante aliado neste sentido. Iniciativas como esta precisam ser incentivadas, ter regularidade e continuidade.

Quando os gestores públicos assumem o compromisso com a educação, por meio de políticas públicas sistemáticas, e quando a sociedade civil se mobiliza por defendê-la, o caminho para a efetivação do direito à educação de qualidade para todos torna-se mais curto.

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Ivone Garcia. et al. A Educação Infantil no PNE: novo plano para antigas necessidades. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v. 8, n. 15, p. 505-518, jul./dez. 2014. Disponível em <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/456>> Acesso em: 15 ago. 2020.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)> Acesso em: 10 ago. 2020.
- BUBLITZ, Juliana. RS soma 258 mil fora da escola. **Zero Hora**. 2010.
- CORREIO DO POVO. Apesar de melhorar, ainda faltam vagas em creches. **Correio do Povo**. 2018.
- DIHL, BIBIANA; HARTMANN, Marcel. Apenas um terço dos municípios gaúchos atingiu meta da pré-escola. **Zero Hora**. 2018.
- FARENZENA, Nalú. A Emenda da obrigatoriedade: mudanças e permanências. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v. 4, n 7, p. 197-209, jul./dez/2010. Disponível em <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/80>> Acesso em: 15 ago. 2020.
- JEDUCA. Associação de Jornalistas de Educação. **Sobre a associação**. Disponível em <<https://jeduca.org.br/a-associacao>> Acesso em 5 set. 2020.
- MOLL, Jaqueline. O PNE e a educação integral: desafios da escola de tempo completo e formação integral. **Retratos da Escola**. Brasília, v. 8, n. 15, p. 369-381. 2014. Disponível em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/447>> Acesso em: 14 ago. 2020.
- SCHULLER, Roberta. Vaga em creche é mais difícil do que vestibular. **Diário Gaúcho**. 2012.

## PRÉ-ESCOLA OBRIGATÓRIA NO RIO GRANDE DO SUL: DESAFIOS À GARANTIA DO DIREITO

Ariete Brusius<sup>1</sup>

Denise Madeira de Castro e Silva<sup>2</sup>

Maria Luiza Rodrigues Flores<sup>3</sup>

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é evidenciar as contribuições das Radiografias da Educação Infantil, produzidas pelo TCE-RS, para a expansão da oferta de Educação Infantil no Estado, utilizando, dentre outras ferramentas de pesquisa, um resgate documental, para iluminar a construção de parcerias efetivadas pelo TCE-RS, com outras entidades e organizações do Estado e do Brasil, ao longo de uma trajetória de dez anos. Entendemos que parcerias com MP/RS, a UFRGS, o FGEI e o MIEIB contribuíram para o rompimento de barreiras frente a certo receio que muitos municípios tinham em relação ao Tribunal de Contas, devido ao seu caráter fiscalizador. Ao final, apontaremos a importância da continuidade do trabalho do TCE-RS para que tenhamos, à disposição, a história sobre as políticas de Educação Infantil, documentada oficialmente, podendo, assim, subsidiar decisões no âmbito da gestão municipal, dar suporte a análises em pesquisas na área, apoiar a avaliação das metas do PNE, contribuindo para com o controle social em relação à ampliação do direito à educação com qualidade para todas as crianças gaúchas.

**Palavras-chave:** TCE-RS e Educação Infantil. Educação Infantil nos PNEs. Radiografia da Educação Infantil.

**Abstract:** The objective of this work is to highlight the contributions of the Child Education Radiographs, produced by TCE-RS, for the expansion of the Child Education offer in the State, using, among other research tools, a documentary rescue, to illuminate the construction of effective partnerships. by TCE-RS, with other entities and organizations from the State and Brazil, over a ten-year trajectory. We understand that partnerships with MP / RS, UFRGS, FGEI and MIEIB contributed to the breaking of barriers in the face of a certain fear that many municipalities had in relation to the Court of Auditors, due to its inspection nature. In the end, we will point out the importance of the continuity of the work of TCE-RS so that we have, at our disposal, the history on Early Childhood Education policies, officially documented, thus being able to subsidize decisions within the scope of municipal management, to support analyzes in research in the area, support the evaluation of the goals of the PNE, contributing to social control in relation to the expansion of the right to quality education for all children in Rio Grande do Sul.

**Keywords:** TCE-RS and Early Childhood Education. Early Childhood Education in PNEs. Radiography of Early Childhood Education.

---

<sup>1</sup> Professora da Rede Municipal de Educação de Novo Hamburgo - arietebr50@gmail.com

<sup>2</sup> Professora Adjunta da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul – denimcs@gmail.com

<sup>3</sup> Professora Associada da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – malurflores@gmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo geral evidenciar contribuições das Radiografias da Educação Infantil produzidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - TCE-RS, para o monitoramento da oferta de Educação Infantil no Estado, ao longo dos últimos dez anos. Para tanto, fazemos uso de uma metodologia quanti-qualitativa (ANDRÉ, 2013), incluindo revisão da literatura, análise documental e sistematização de dados quantitativos. Os objetivos específicos do presente trabalho são três. O primeiro deles foi evidenciar, a partir do resgate de alguns estudos, o potencial destas radiografias, como suporte para a realização de pesquisas de acompanhamento de políticas de Educação Infantil, no âmbito de nosso Estado. Com o passar dos anos e a continuidade das publicações, constatamos que estes estudos colocaram, à disposição da sociedade, com certa regularidade, um conjunto significativo de dados acerca da cobertura e das condições da oferta do atendimento às crianças de até seis anos no RS<sup>4</sup>.

Para exemplificar algumas pesquisas de cunho quanti-qualitativo, que foram desenvolvidas na Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, com a utilização de dados das Radiografias, apresentaremos resultados de duas delas; uma primeira, que monitorou políticas públicas de Educação Infantil no RS, durante o período entre 2009 a 2018, estudando os impactos da obrigatoriedade de matrícula escolar para crianças de 4 a 6 seis anos, em consequência da Emenda Constitucional 59/09. A outra pesquisa, ainda em curso, com duração entre 2015 e 2021, tem, como foco, evidenciar as principais repercussões da atuação do TCE-RS para a expansão da oferta de Educação Infantil no RS, considerando aspectos quantitativos e indicadores de qualidade. Dentre as pesquisas que utilizaram as radiografias do TCE-RS, destacamos Silva (2020); Silva e Flores (2015; 2019), Flores et al. (2018)<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> No âmbito deste artigo, mantemos a idade final para estar na educação infantil como sendo aquela de -até seis anos, uma vez que algumas crianças podem completar essa idade ao longo do último ano da pré-escola.

<sup>5</sup> Referimo-nos às Pesquisas -Monitoramento de Políticas Públicas de Educação Infantil no RS: estudo sobre a implementação da Emenda Constitucional 59/09 – obrigatoriedade de matrícula na pré-escola e -Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação: a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, ambas desenvolvidas na Faculdade de Educação da UFRGS, sendo realizadas coletivamente no âmbito do Grupo de

O segundo objetivo específico foi evidenciar, a partir de uma pesquisa de resgate documental, a construção de parcerias efetivadas pelo TCE-RS com outras entidades e organizações do Estado e do Brasil, ao longo dessa trajetória de dez anos, consolidadas a partir da realização de eventos e de produção de documentos. Dentre estas parcerias, destacamos, neste trabalho, o Ministério Público, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, o Fórum Gaúcho de Educação Infantil – FGEI - e o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil - MIEIB.

Como terceiro objetivo específico, analisamos a evolução da oferta pré-escolar no RS, tendo como base as Radiografias produzidas pelo TCE-RS, considerando indicadores quantitativos e alguns aspectos qualitativos, dentre os quais, a duração da jornada de atendimento e a dependência administrativa das vagas ofertadas. Para a análise dos dados quantitativos, considerou-se o período de 2008-2017, para compor um histórico da taxa de atendimento, tomando como indicador a Meta 1 do Plano Nacional de Educação - PNE 2001-2010, criado pela Lei nº 10.172/01, e a mesma meta do PNE 2014-2024, criado pela Lei nº 13.005/14, ambas referentes à Educação Infantil. A dependência administrativa é apresentada, a partir de dados considerando o período entre 2015 e 2017; e a duração da jornada de atendimento é apresentada para o período 2013 a 2017, em consonância com as informações disponíveis no conjunto das radiografias.

Na análise dos dados, este trabalho ratifica a concepção de que a Educação Infantil é direito público subjetivo designado como —[...] aquele pelo qual o titular de um direito pode exigir direta e imediatamente do Estado, o cumprimento de um dever e de uma obrigação (CURY, 2002, p. 21); portanto, deve ser garantido pelo Estado, em conformidade com padrões de qualidade para todas as crianças (CURY, 2007). A Educação Infantil,

---

Estudos e Pesquisa sobre Políticas Públicas de Educação Infantil (GEPPPEI), coordenado pela professora Maria Luiza Flores. Além do uso das Radiografias da Educação Infantil publicadas pelo TCE-RS, os trabalhos do Grupo utilizam dados coletados em outras fontes, destacando-se os dados estatísticos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP), os dados censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as estimativas populacionais produzidas pela Fundação de Economia e Estatística (FEE/RS); e aqueles disponibilizados pelo Portal de Dados Educacionais da Universidade Federal do Paraná (UFPR). A produção do Grupo pode ser acessada no site do Programa de Extensão Universitária Educação Infantil na Roda: [www.ufrgs.br/einaroda](http://www.ufrgs.br/einaroda).

conforme a base legal, é a primeira etapa da educação básica brasileira, segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, criada pela Lei 9.394/1996 – LDBEN - e direito de todas as crianças e das famílias trabalhadoras de acordo com a Constituição Federal de 1988 - CF/88, exigindo, além da qualidade, políticas de equidade (ROSEMBERG, 2011; 2013; 2014; 2015). A questão específica da obrigatoriedade da pré-escola, a qual trouxe desafios importantes para os municípios, na última década, foi analisada com perspectivas contemporâneas (ESTEVES, 2017; FLORES; SOARES, 2015; NUNES; SANTOS; BARROS, 2017; OLIVEIRA; BORGHI, 2013; PEIXOTO; ARAÚJO, 2017).

Para alcançar os objetivos, o artigo se encontra organizado em três seções, cada uma abordando um dos três objetivos específicos. Sendo assim, na primeira seção, intitulada A Educação Infantil nos Planos Nacionais de Educação e as Radiografias do TCE-RS, destacamos aspectos relevantes em relação à evolução na apresentação de dados nas Radiografias, assim como repercussões e desdobramentos destes estudos, em relação a outras ações de monitoramento de políticas públicas educacionais em nosso país. Na segunda seção, intitulada TCE-RS: algumas parcerias estratégicas na defesa da Educação Infantil, apresentamos um panorama das diversas parcerias estabelecidas pelo TCE-RS, especialmente, com o Ministério Público, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, o Fórum Gaúcho de Educação Infantil e o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil. Na terceira seção, intitulada A pré-escola no Estado do RS: dados sobre a cobertura e a qualidade, foram analisados dados que propiciaram uma discussão reflexiva sobre questões qualitativas em relação às vagas ofertadas.

## **2 A EDUCAÇÃO INFANTIL NOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO E AS RADIOGRAFIAS DO TCE-RS**

Em sua curta trajetória, do ponto de vista da vinculação ao sistema educacional brasileiro, a Educação Infantil conquistou vários avanços, em termos de reconhecimento, fortalecendo sua identidade própria. Dentre os principais, podemos citar a constituição de significativa base legal, estabelecida em nosso ordenamento jurídico, a partir da CF/88, do Estatuto da Criança e do Adolescente criado pela Lei 8.069/1990 - ECA, da LDBEN,

dos Planos Nacionais de Educação e do Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257/2016). Cabe destacar que, enquanto etapa da educação básica, a Educação Infantil é apresentada na atual LDBEN, subdividida em duas subetapas; a creche, para crianças de até 3 anos, e a pré-escola, para aquelas de 4 e 5 anos, de acordo com critério etário.

Do ponto de vista normativo, as orientações para o atendimento a ambas as faixas etárias estão estabelecidas nas atuais Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil - DCNEI, fixadas pela Resolução CEB/CNE 05/09, apoiada no Parecer 20 CNE/CEB/20/09. Representando importante avanço conceitual, em relação às Diretrizes anteriores, as atuais DCNEI apresentam concepção de criança, de infância e de Educação Infantil, solidamente fundamentada em pesquisas da área e, a partir de ampla consulta nacional, conforme apresentado no documento **Práticas Cotidianas da Educação Infantil: bases para a reflexão sobre as orientações curriculares** (BRASIL, MEC, 2009).

De acordo com as DCNEI de 2009, a Educação Infantil é —[...] oferecida em creches e pré-escolas - espaços institucionais não domésticos, estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcialIII (BRASIL, DCNEI, 2009, art. 5º). Ainda, de acordo com esta norma, esta oferta educacional se efetiva —[...] assumindo a responsabilidade de compartilhar e complementar a educação e cuidado das crianças com as famílias [...]II e —[...] promovendo a igualdade de oportunidades educacionais entre as crianças de diferentes classes sociais no que se refere ao acesso a bens culturais e às possibilidades de vivência da infância [...]II (BRASIL, DCNEI, 2009, art. 7º, inc. II e art. 7º, inc. IV, respectivamente).

Do ponto de vista da cobertura, até o final da década de 90, menos da metade das crianças entre 4 e 5 anos frequentava a pré-escola no Brasil. Ao final do decênio abarcado pelo PNE 2001-2010, o país alcançou a taxa de atendimento de 81,30%, e o Estado do RS, chegou ao percentual de 61,64% (TCE-RS, 2011). Já o PNE 2014-2024, em consonância com a determinação constitucional, estipulou a meta de universalização da pré-escola até 2016, sendo que o país alcançou o percentual de atendimento de 84,3%, ao final do

prazo, enquanto o RS alcançou 79,8%, superando 80% em 24 dos 28 Coredes (RS, FEE, 2017).

Considerando o período histórico aqui trabalhado, a atuação do TCE-RS, no âmbito da exigibilidade do direito à Educação Infantil, e ao cumprimento do dever do Estado para com a garantia da oferta, com foco na expansão desta, cresceu consideravelmente. A partir de estudos publicados desde 2011, este órgão vem mantendo processo de monitoramento e divulgação de documentos que produzem incidência sobre a oferta educacional para as crianças de até seis anos nos municípios gaúchos. O TCE-RS publicou Radiografias da Educação Infantil regularmente, nos últimos anos, divulgando os percentuais de atendimento educacional para esta etapa no estado e nos seus 497 municípios, tendo, como referência, o alcance da meta de atendimento estabelecida nos planos de educação, incluindo alguns indicadores de qualidade.

Nos primeiros documentos, este órgão tomou a Meta 1, estabelecida pelo PNE 2001-2010, como referência para as análises em relação ao desempenho municipal quanto à cobertura no atendimento. De acordo com esta Lei, até o final daquela década, o atendimento escolar deveria ser de, no mínimo, 50% das crianças na faixa etária de creche (até 3 anos) e 80%, daquelas na faixa de pré-escola (4 a 6 anos). Quando da aprovação da Emenda Constitucional 59/09, que ampliou a faixa etária da educação obrigatória para quatro a 17 anos, colocando prazo de alcance dessa universalização, para o ano de 2016, o TCE-RS passou a considerar essa data-limite. Após a aprovação da Lei 13.005/14, que estabelece o atual PNE, o TCE-RS passou a considerar a exigência de universalização para a análise do atendimento relativo à pré-escola.

Nos estudos mais recentes, o TCE-RS tem incluído, em suas análises, alguns indicadores relativos à qualidade da vaga ofertada, tais como o investimento municipal na etapa, a jornada de atendimento e a dependência administrativa da vaga ofertada, apresentando, além do panorama geral do estado, um relatório individual por município, com um conjunto de dados relevantes para o diagnóstico, planejamento e monitoramento de políticas municipais, bem como para o desenvolvimento de estudos e pesquisas da área, além do indispensável controle social.

Tais dados vêm sendo utilizados, no âmbito dos estudos do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Políticas Públicas de Educação Infantil - GEPPPEI da Faculdade de Educação (Faced) da UFRGS, para acompanhar a evolução do acesso à pré-escola em municípios gaúchos. Silva e Flores (2019), em estudo onde as repercussões da obrigatoriedade de matrícula na pré-escola, no município de Farroupilha identificaram que estas se apresentaram como sendo relativas à dependência administrativa das vagas. A responsabilidade municipal em relação às vagas apresentou constante crescimento, no período entre 2010 e 2015, com redução de matrículas em instituições privadas e estagnação do atendimento pela rede estadual em um número pouco significativo frente à oferta total. De acordo com os dados das radiografias do TCE-RS, as autoras (2019) indicam que o município teria universalizado o acesso à pré-escola; porém, considerando indicadores de qualidade apresentados nos mesmos estudos, as autoras (2019) destacam que a carga horária de atendimento, neste município, é parcial, resultante da inserção de turmas de pré-escola em escolas que, antes, atendiam, prioritariamente, ao Ensino Fundamental. Estudos apontam para riscos à qualidade da oferta, no caso da inserção das turmas de pré-escola em escolas que, até então, atendiam exclusivamente ao Ensino Fundamental (FLORES, BRUSIUS E SANTOS, 2018).

Flores *et al.* (2018), em artigo onde acompanharam a evolução da oferta de educação pré-escolar, em municípios do Rio Grande do Sul, sinalizaram para os movimentos de expansão havidos quanto à política de conveniamento (atualmente denominado de Parceria Público-Privado - PPP). A análise dos dados, considerando as radiografias do TCE-RS e dados de outras fontes, correspondente ao período entre 2013 e 2017, indica que todos os sete municípios, acompanhados no estudo longitudinal das autoras, fizeram uso de parcerias no período estudado. A literatura (BORGHI e BERTAGNA, 2016; CAMPOS e BARBOSA, 2016 e 2017) aponta para os riscos, em relação à efetivação do direito à Educação Infantil, no caso da utilização de Parcerias Público-Privadas, para a expansão da oferta, quando existe diferença de qualidade no atendimento entre as instituições públicas e algumas privadas, cabendo destacar a importância de que órgãos de controle do gasto público, como o TCE-RS, continuem realizando e divulgando

estudos que apresentem dados sobre a dependência administrativa das vagas ofertadas, visando ao fortalecimento do controle social em relação ao uso do recurso público.

No âmbito de nosso acompanhamento às ações do TCE-RS, identificamos que, além desse monitoramento estatístico específico, em relação ao acesso à Educação Infantil no RS, o órgão realizou diversas ações, incluindo-se parcerias com outras entidades, promoção de eventos e seminários, participação em ações realizadas em outros Estados do Brasil, publicação de documentos, audiências, participação em entrevistas e vídeos relativos à educação de crianças de até seis anos, destacando-se na participação em grupos de trabalho nacionais, relativos a temas atuais da educação, tais como controle social do gasto público e o financiamento educacional, incluindo-se os desdobramentos de obras paralisadas vinculadas ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). Flores e Albuquerque (2015) apresentam dados e reflexões sobre a implementação deste programa de construção de novas unidades de Educação Infantil, decorrentes de projeto de assessoramento técnico-pedagógico a municípios gaúchos, resultante de convênio entre a UFRGS e o Ministério da Educação.

Para citarmos um exemplo de iniciativa relevante de caráter nacional de relevância, com a participação do TCE-RS, destacamos que, no ano de 2016, houve a criação de um Grupo de Trabalho – GT - dos TCEs do Brasil, cuja coordenação geral foi exercida por um Conselheiro do TCE-RS, o Dr. Cesar Miola, pessoa de referência na proposição dos estudos sobre a oferta de Educação Infantil, em nosso estado, conhecidas como Radiografias do TCE-RS. Este GT se organizou a partir da Associação dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON - e do Instituto Rui Barbosa - IRB, instituições de abrangência nacional, que congregam os tribunais do país. A atuação deste GT se dá apoiada em convênio entre estas instituições, o Ministério da Educação – MEC - e o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação - FNDE, permitindo aos Tribunais estaduais o acesso a informações referentes ao financiamento da educação, a partir de acordo firmado em março de 2016.

Com esse passo, estes Tribunais passaram a monitorar as 20 metas do PNE, contribuindo para uma efetiva ampliação do acesso a informações sobre o Direito Educacional no país, permitindo acompanhar e analisar a oferta educacional, no país. Um portal chamado TCEduca foi criado e tem, em sua plataforma, desde o ano de 2018, a inclusão de dados que permitem o monitoramento das metas do PNE, sendo disponibilizados. Inicialmente, dados referentes à Meta 1, Educação Infantil. Importante destacar que a estrutura deste *síte* nacional segue alguns aspectos e utiliza de fontes já presentes nas Radiografias do TCE-RS, produzidas para acompanhamento da oferta de Educação Infantil pelos municípios gaúchos. Com esta síntese, buscamos destacar alguns aspectos relevantes em relação à evolução na apresentação de dados nas Radiografias, assim como ressaltar repercussões e desdobramentos destes estudos em relação a outras ações de monitoramento de políticas públicas educacionais, em nosso país, bem como seu potencial para subsidiar pesquisas educacionais. Na seção seguinte, apresentaremos, com destaque, algumas parcerias construídas pelo TCE-RS ao longo dos últimos anos.

### **3 TCE-RS: ALGUMAS PARCERIAS ESTRATÉGICAS NA DEFESA DA EDUCAÇÃO INFANTIL**

O Fórum Gaúcho de Educação Infantil (FGEI) foi criado no ano de 1999, com apoio de docentes da UFRGS, e articulado a um movimento nacional de pesquisadores e ativistas, em defesa dos direitos de todas as crianças de 0 a 6 anos de idade ao acesso a uma Educação Infantil pública, laica, gratuita e de qualidade social. Várias instituições, movimentos sociais e militantes da infância, de todo o Estado do Rio Grande do Sul, fizeram parte do coletivo que conduziu os primeiros passos do FGEI, a partir da organização de atividades vinculadas, desde o início, ao espaço físico da Faculdade de Educação da UFRGS, ainda que, em alguns anos, outras instituições tenham sediado as reuniões e plenárias. Com o passar dos anos, o Fórum foi ampliando sua base para professoras/es, equipes diretivas, conselheiras/os municipais/estaduais, gestoras/es, familiares, estudantes, entre outros segmentos envolvidos com o campo da Educação Infantil e dos direitos das infâncias.

Atualmente, o FGEI é um dos 27 fóruns do país, vinculados ao Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil – MIEIB, movimento que tem como principais lutas a efetivação dos direitos fundamentais das crianças de 0 a 6 anos; o entendimento de que a Educação Infantil tem especificidade própria e cumpre duas funções indispensáveis e indissociáveis de educar e cuidar e a compreensão da Educação Infantil, enquanto campo de conhecimento e de política pública intersetorial, interdisciplinar, multidimensional e em permanente evolução. Cada fórum realiza ações relacionadas às suas demandas de incidência política e formativa, replicando e contextualizando as pautas nacionais para o contexto local. O Movimento organiza, anualmente, encontros regionais e um nacional; os fóruns, igualmente, podem realizar encontros estaduais e regionais, no âmbito de seus estados (MIEIB, sítio institucional, 2020).

No Estado, o FGEI se reúne, mensalmente, em uma plenária, integrada a um ciclo de estudos temáticos, o qual conta com a presença de inúmeros municípios<sup>6</sup>. Nestas plenárias, são discutidas questões políticas e planejadas incidências, de acordo com o contexto, as quais são articuladas com os temas de caráter mais pedagógico. No ciclo de estudos, que tem por objetivo subsidiar aos participantes para as especificidades da Educação Infantil, destacamos temas dos últimos anos, como: o fazer pedagógico, o currículo, os tempos e espaços, a criança e a natureza, a valorização dos profissionais, a formação inicial e continuada e a carreira docente.

Para desenvolver os temas de cada ciclo são convidadas/os pesquisadoras/es, professoras/es, gestoras/es, coordenadoras/es pedagógicas/os e responsáveis por estudos relacionados à Educação Infantil. Neste ano de 2020, em função da pandemia decorrente da Covid-19, o FGEI está realizando as plenárias e o ciclo de formação de maneira virtual, desenvolvendo a temática Os direitos das crianças e os direitos de aprendizagem - tudo passa pelo brincar. O Fórum é coordenado de forma colegiada e o grupo que constitui este coletivo se encontra, quinzenalmente,

---

<sup>6</sup> A partir de 2011, docentes da FACED criaram ações de extensão na UFRGS, denominadas -Ciclo de Estudos, para apoiar as atividades do FGEI e efetivar o diálogo entre a Universidade e a comunidade, sendo as mesmas certificadas pela Instituição. Na trajetória recente do FGEI, os ciclos de estudos foram coordenados pela Profa. Dra. Maria Luiza Flores, de 2011 a 2014; pela Profa. Dra. Simone Santos de Albuquerque, de 2015 a 2019, e no ano de 2020, o Ciclo está sob a coordenação da Profa. Dra. Dulcimarta Lino.

para o planejamento, discussão e avaliação dos encontros e das ações necessárias para a atuação política.

Desde o primeiro estudo realizado pelo TCE-RS, com dados de 2009 e publicado em 2010, o FGEI, a partir da articulação de professoras da UFRGS integrantes do Colegiado, mostrou-se interessado em conhecer e acompanhar esse percurso de estudos e divulgação de dados. Neste contexto, integrantes do Colegiado começaram a participar do GEPPPEI na Faculdade de Educação. A partir de então, nas plenárias mensais do FGEI, encontros regionais e estaduais do Fórum, encontros nacionais do MIEIB e em atividades de extensão da Universidade, houve inúmeras participações de auditores/as do TCE-RS, que apresentavam os estudos, tornando o conteúdo das radiografias conhecido e acessível para todos/as os/as participantes. De forma semelhante, os resultados das pesquisas da Universidade também eram divulgados, utilizando, em vários momentos, os dados das radiografias do TCE-RS.

Estas divulgações das radiografias e das pesquisas do GEPPPEI colaboram para qualificar a atuação de atores da sociedade no controle social das políticas públicas, direcionadas para a ampliação de vagas com qualidade na Educação Infantil, pois o conteúdo apresentado nos estudos realizados pelo TCE-RS, na forma de radiografias, teve uma repercussão importante no âmbito dos esforços para a ampliação da oferta de vagas na Educação Infantil em nível nacional. A partir das radiografias, é possível verificar séries históricas da oferta de vagas tanto para a creche quanto para a pré-escola, permitindo estudos longitudinais.

Se, por um lado, as radiografias representavam uma forma de pressão aos municípios para que avançassem na ampliação e qualificação da oferta de Educação Infantil, por outro lado, conhecê-las e compreendê-las mais profundamente permitiu que elas fossem utilizadas pelos próprios participantes do Fórum, como argumento e direção em relação à criação de políticas públicas em seus municípios. Para exemplificar, apresentamos abaixo o Quadro 1, que registra alguns eventos, apresentados do mais atual para o mais antigo, onde parcerias foram sendo construídas ao longo da última década:

Quadro 1 - Alguns eventos com a participação do TCE-RS, evidenciando parcerias com outras instituições.

Data	Nome do evento/atividade
17/12/2019	Oficina para demonstrar as plataformas eletrônicas de monitoramento, dentro do Termo de Cooperação Técnica para o acompanhamento em rede da execução dos planos estadual e municipais de educação.
10/12/2019	Audiência Pública promovida pela Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da Assembleia Legislativa do RS. Tema: <i>A Educação Infantil gaúcha: desafios para a concretização dos direitos para todas as crianças.</i>
27 e 28/05/2019	XV Encontro Estadual do Fórum Gaúcho de Educação Infantil. Tema: <i>Educação Infantil em Cena: reflexões teórico-metodológicas sobre coordenação pedagógica, planejamento, documentação e avaliação.</i>
12/11/2018	XIV Encontro Estadual do Fórum Gaúcho de Educação Infantil. Tema: <i>Educação Infantil: avanços x Retrocessos x Desafios.</i>
08/10/2018	VIII Jornada de Estudos do Programa de Extensão Educação Infantil na Roda e Ciclo de Estudos do Fórum Gaúcho de Educação Infantil. Título: <i>Educação Infantil no RS: discutindo critérios e parâmetros para uma oferta de qualidade.</i>
14/08/2017	VI Jornada de Estudos do Programa de Extensão Educação Infantil na Roda e Plenária Ampliada do Fórum Gaúcho de Educação Infantil. Tema: <i>Educação Infantil no RS: contexto atual e compromisso dos municípios com a oferta de qualidade.</i>
08/05/2017	Plenária Ampliada do Fórum Gaúcho de Educação Infantil integrada a VI Jornada de Estudos do Programa de Educação Infantil na Roda. Título: <i>Monitoramento de Políticas de Educação Infantil na atualidade: promovendo a efetivação dos planos de educação.</i>
08/11/2016	XII Encontro Estadual do FGEI e IV Jornada de Estudos do Programa de Extensão Educação Infantil na Roda. Tema: <i>Políticas da Educação Infantil na atualidade: conquistas, embates e desafios.</i>
14/10/2016	Reunião Técnica sobre contexto da Educação Infantil nas radiografias: TCE-RS, FGEI e UFRGS.

08/06/2015	Plenária do Fórum Gaúcho de Educação Infantil. Tema: <i>As Políticas Públicas de Educação Infantil no Brasil – análise situacional do cumprimento dos marcos legais.</i>
03/11/2014	X Encontro Estadual do Fórum Gaúcho de Educação Infantil.
2014	Encontros Regionais do MIEIB: Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste.
7, 8, 9/4/2014	Encontro Regional Sul do MIEIB. Título: <i>A Educação Infantil no contexto das políticas públicas: demandas, ações e perspectivas.</i>
2012	Reunião técnica do Projeto Proinfância da UFRGS, com a participação do FGEI, TCE-RS, UNDIME e FAMURS.
5/12/2012	Audiência Pública “Educação Infantil: Avaliação e perspectiva”.
03/12/2012	IX Encontro Regional Sul do MIEIB - Porto Alegre.
11/09/2012	VIII Encontro Regional Sul do MIEIB.
16 e 17/09/2011	VII Encontro Estadual do FGEI.

Fonte: As autoras, considerando indicativos do Blog institucional do FGEI (2020), site institucional do MIEIB (2020), site do Programa de Extensão Universitária Educação Infantil na Roda (UFRGS) e acervo pessoal das autoras.

Este quadro mostra parte do histórico recente de parcerias do TCE-RS, em torno da pauta do direito à Educação Infantil. Vamos chamar a atenção para a participação do TCE-RS nos encontros regionais do MIEIB, além da parceria com o Ministério Público do Estado do RS e com a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul - FAMURS.

Em 2014, ano da aprovação do novo PNE 2014-2024, o TCE-RS foi convidado a participar do Encontro Regional Sul do MIEIB, apresentando sua metodologia de acompanhamento da expansão das vagas na Educação Infantil e de alguns aspectos da qualidade da oferta. Com vistas a discutir estratégias para a ampliação de vagas, na Educação Infantil, dentre as quais a construção de novas escolas, para o alcance da Meta 1 do PNE, este

Encontro Regional Sul foi integrado a evento do Proinfância. A partir deste convite inicial, ao TCE-RS, para participação no encontro da Região Sul, a instituição foi convidada a participar dos demais encontros regionais do ano, nas Regiões Norte, Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste, além do encontro nacional do MIEIB.

Como muitas unidades do Proinfância não tiveram sua construção concluída, foi criada uma frente, no Estado, envolvendo diferentes instituições com o objetivo de construir alternativas para este problema, contando com a participação do TCE-RS. As parcerias construídas, a partir do diálogo e da troca de informações sobre a realidade da Educação Infantil, no Estado, fortaleceu as políticas públicas direcionadas à Educação Infantil. Desde o início do processo de acompanhamento do TCE-RS, com foco específico na Educação Infantil, foi possível medir resultados efetivos em termos de atendimento e estas informações subsidiaram a ação de outros atores sociais, inclusive, em projetos integrados, como aponta Flores (2015):

Destacamos, dentre as diversas ações deste Tribunal, o Projeto Educação Infantil criado em 2012, integrando ações de outras entidades, como a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs) e do Ministério Público do Rio Grande do Sul (MP/RS), resultando na realização de reuniões técnicas regionais, visando subsidiar gestores municipais em seus planejamentos estratégicos, em relação às políticas de Educação Infantil. Desde o ano de 2013, o MP/RS vem implantando Promotorias Regionais de Educação, focalizando o atendimento à demanda nesta área e atuando de forma proativa em relação ao direito à Educação Infantil, utilizando-se dos dados divulgados pelo TCE-RS. (FLORES, 2015, p.7).

As diversas articulações entre o TCE-RS, o FGEI, o MP-RS, a Famurs e o MIEIB foram realizadas visando à análise de contextos, dos desafios e das possíveis estratégias de enfrentamento às dificuldades, como forma de subsidiar, aos participantes dos eventos, para que todos pudessem somar forças, ampliando as possibilidades de garantia do direito à Educação Infantil. Além da participação nos eventos, juntamente com outras instituições, o TCE-RS ainda organizou alguns momentos relevantes para a história da Educação Infantil, no Estado e produziu materiais de divulgação em relação ao direito à educação e à importância do controle social no que tange à efetivação do mesmo, como resgata Flores (2015):

No dia cinco de dezembro de 2012, o órgão realizou a segunda Audiência Pública de sua história, para tratar, especificamente, da Educação Infantil, reconhecendo a importância da matéria. Para essa Audiência, assim como para algumas reuniões técnicas, foram chamados o MEC, representado pela Coordenação de Educação Infantil da Secretaria de Educação Básica; o MP/RS, a Comissão de Educação da AL/RS, a Famurs, dentre outras entidades. Na ocasião, o TCE-RS apresentou seus estudos e foram ouvidos os pontos de vista de diversas entidades e segmentos defendendo o direito à educação, assim como puderam se manifestar os gestores municipais presentes, ponderando suas dificuldades para a efetivação da oferta necessária de mais vagas. [...] Em 2013, ampliando as possibilidades de divulgação das Radiografias, o TCE-RS produziu e disponibilizou em seu site um vídeo institucional sobre a matéria. (FLORES, 2015, p.7)

Com o breve resgate, aqui trazido, reforçamos a importância da atuação do TCE-RS como instituição que pautou, a partir da participação e promoção de eventos, assim como da produção de materiais diversos, o direito das crianças de até seis anos à educação pública de qualidade no âmbito do nosso Estado.

#### **4 A PRÉ-ESCOLA NO ESTADO DO RS: DADOS SOBRE A COBERTURA E A QUALIDADE**

O objetivo desta seção é apresentar e analisar a evolução do atendimento à faixa etária de educação pré-escolar no RS, a partir do acompanhamento da evolução da oferta, da dependência administrativa da vaga ofertada e da duração da jornada, por intermédio de dados consubstanciados nos documentos elaborados pelo TCE-RS (2011; 2015; 2016; 2017). A Tabela 1 evidencia a evolução da taxa de atendimento em pré-escola na série histórica 2008-2017:

Tabela 1 - Evolução da taxa de atendimento pré-escolar (RS, 2008-2017)

Ano	Matrículas pré-escolar	Taxa de atendimento
2008	156.929	48,59%
2010	170.749	61,64%
2012	180.391	67,84%
2013	184.632	69,43%
2015	-	73,28%
2016	231.976	87,24%
2017	239.256	89,98%

Fonte: Radiografias do TCE-RS (2011; 2015; 2016; 2017). Sistematização: das autoras.  
Obs.: O dado referente às matrículas no ano de 2015 não consta na respectiva radiografia.

Os dados apresentados na Tabela 1 permitem analisar a evolução das matrículas, acompanhando a respectiva taxa de atendimento. A série histórica inicia no ano anterior à promulgação da Emenda Constitucional nº 59/09, tendo o PNE 2001-2011 em vigor, o qual determinava, como meta, no mínimo, 80% de atendimento para a pré-escola até o final daquela década. Como se observa, em 2008, o RS estava longe do alcance desta meta. Em 2010, percebe-se um avanço mais significativo, que pode estar relacionado à determinação da universalização da matrícula escolar na pré-escola já ter sido preceituada em 2009. Entre os anos 2012 a 2015, os percentuais de aumento foram pequenos. Contudo, em 2016, ano que era o prazo limite para todos os municípios atingirem a universalização desta etapa educativa, houve um avanço importante na taxa de atendimento; porém, o último ano de análise evidencia que o RS não atingiu a meta determinada constitucionalmente.

Até o ano de 2017, apenas 23% dos municípios gaúchos haviam universalizado a pré-escola, o que significa afirmar que 115 cidades de um total de 497 do estado, haviam atingido a Meta 1 prevista no PNE 2014-2024. Neste sentido, o estudo realizado pela ATRICON demonstra que a dificuldade no cumprimento desta meta é evidenciada de forma mais acentuada em municípios de médio e grande porte. (ATRICON, 2018).

Outro importante dado, que permite uma caracterização qualitativa do atendimento da pré-escola no RS, é aquele da dependência administrativa da vaga ofertada, que demonstramos na Tabela 2, para a série histórica 2015-2017.

Tabela 2 - Evolução no número de matrículas em pré-escola por dependência administrativa (RS, 2015-2017)

Ano	Municipal	Estadual	Privada	Federal
2015	134.188	8.431	33.416	136
2016	159.159	4.950	36.770	96
2017	167.482	3.278	37.376	83
Total	460.829	16.659	107.562	315

Fonte: Radiografias do TCE-RS (2016; 2017). Sistematização: das autoras.

De acordo com a Carta Magna brasileira, de 1988, os municípios devem atuar prioritariamente junto à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental (CF/88, Art. 211, § 2º), enquanto os estados e o Distrito Federal devem ofertar o Ensino Fundamental e, prioritariamente, o Médio. A análise da dependência administrativa revela que o atendimento, em rede municipal, é o principal responsável pela oferta de pré-escola em nosso estado e que houve um crescimento considerável no período estudado. Por outro lado, a participação da rede estadual no atendimento teve diminuição efetiva. Seguindo a tendência de redução, a rede federal apresentou índices insignificantes de atendimento para esta etapa. Já a esfera privada foi elevando, paulatinamente, o atendimento, abarcando uma parcela significativa da oferta para as crianças de 4 a 5 anos.

Na Tabela 3, foram apresentados os dados relativos à duração da jornada na pré-escola, conforme a dependência administrativa, permitindo perceber diferenças consideráveis:

Tabela 3 - Duração da Jornada na pré-escola nos estabelecimentos de ensino (RS, 2013-2017)

Ano	Municipal	Estadual	Privada	Federal
2013	5h52min	4h04min	7h59min	9h54min
2015	5h41min	4h08min	8h01min	9h58min
2016	5h29min	4h09min	7h38min	9h34min
2017	5h27min	4h11min	7h42min	9 h

Fonte: Radiografias do TCE-RS (2016; 2017). Sistematização: das autoras.

Na rede municipal, embora esta apresente o maior índice de atendimento para a pré-escola, o tempo médio de permanência das crianças, na instituição de Educação Infantil, indica uma oferta em tempo parcial. Tempo ou jornada integral, de acordo com a LDBEN, corresponde a um atendimento mínimo de sete horas diárias. A rede estadual corresponde ao menor tempo de atendimento das dependências analisadas, indicando, também, uma tendência à oferta da jornada em tempo parcial. Os dados demonstram que o setor privado orienta sua oferta no sentido de um atendimento em tempo integral, o que vai ao encontro da demanda das famílias trabalhadoras. A rede federal acompanha essa característica da iniciativa privada, inclusive ultrapassando o tempo mínimo exigido para esse tipo de oferta.

Algumas considerações podem ser analisadas a partir da apresentação desses dados. A educação pré-escolar é desenvolvida, majoritariamente, em rede municipal e a sua universalização, pelo menos até o ano de 2017, ainda não havia ocorrido. Esse prognóstico, discutido em estudos nacionais, destaca, também, a dificuldade de os municípios considerados de grande e médio porte, alcançarem a universalização da pré-escola, atribuída, mormente a questões ligadas ao financiamento público da educação (ESTEVES, 2017; FLORES; SOARES, 2015; NUNES; SANTOS; BARROS, 2017; OLIVEIRA; BORGHI, 2013; PEIXOTO; ARAÚJO, 2017).

A queda na participação da dependência administrativa estadual, no atendimento pré-escolar em nosso Estado evidencia a retirada dessa rede da oferta da Educação Infantil, repassando esta responsabilidade para as redes municipais e, ainda, impulsionando o crescimento de matrículas em

instituições privadas, já que são poucas as instituições federais com vagas destinadas a essa etapa educativa no RS.

A característica de vaga em tempo parcial na rede pública, seja municipal ou estadual, no que tange ao atendimento à pré-escola, fica muito evidenciada nos dados do RS. Em alguns contextos, com o intuito de dobrar o número de vagas para o alcance da universalização da pré-escola, sem investimentos mais significativos, alguns municípios usam como estratégia o atendimento em tempo parcial, o que repercute em uma precarização, haja vista a necessidade das famílias de que seus filhos usufruam do direito à educação em jornada integral. Destacamos que o acesso à educação, em tempo parcial, pode acarretar atendimento precário no período inverso à vaga ofertada em escola de Educação Infantil ou, até mesmo, um contexto inadequado para as crianças, quando existe a falta de alguém que se responsabilize por elas, para além do tempo em que frequentam a escola (SILVA, 2020; SILVA; FLORES, 2019). Com isso, queremos chamar a atenção para o fato de que, apesar de as vagas municipais, portanto públicas, serem a maioria no Estado, a duração da jornada é aquela em tempo parcial, de quatro horas, o que requer, das famílias, um movimento e um investimento adicional para cobertura da necessidade no outro turno.

Além da estratégia da redução da duração da jornada, desde a determinação de obrigatoriedade da pré-escola, vários municípios, no afã de alcançar a universalização, ampliaram o número de convênios, prática que remonta aos primórdios da oferta de Educação Infantil no Brasil. Cumpre ressaltar que pesquisas sobre a oferta da Educação Infantil, em rede privada conveniada (BORGHI, 2018; BORGHI; BERTAGNA, 2016; CAMPOS, 2016; CAMPOS; BARBOSA, 2016; SUSIN; MONTANO, 2015), já demonstraram que essas instituições apresentam menor qualidade na vaga oferecida, se levarmos em consideração os documentos produzidos para a área sobre indicadores de qualidade<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2009); Práticas Cotidianas na EI: base para reflexão sobre as orientações curriculares (BRASIL, 2009); Política Nacional de EI: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação (BRASIL, 2005); Parâmetros nacionais de qualidade para EI (BRASIL, 2006; 2018); Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de EI (BRASIL, 2006); Indicadores da Qualidade na EI (BRASIL, 2009); Educação Infantil: subsídios para construção de uma sistemática de

O cenário atual, no qual a pré-escola é ofertada por instituições privadas conveniadas<sup>8</sup> ou não com o município, com as primeiras recebendo recursos públicos, enseja o questionamento em relação ao direito à Educação Infantil, o qual prevê, além do acesso à vaga, a permanência das crianças em um ambiente que permita viver suas infâncias, com aprendizagens significativas e em tempo integral, de maneira a cumprir plenamente as funções social, política e pedagógica da etapa, em consonância com as atuais DCNEI. Desse modo, reiteramos o necessário fortalecimento das redes públicas para o cumprimento de suas responsabilidades na garantia dos direitos constitucionais (SILVA, 2020; SILVA; FLORES, 2019).

Assim, é importante que, cada vez mais, os dados das Radiografias da Educação Infantil continuem sendo divulgados e utilizados em estudos e pesquisas sobre a qualidade da oferta do atendimento a esta etapa, de maneira a contribuir para com a expansão da cobertura por intermédio de vagas públicas e para que o Estado do RS priorize a universalização do direito à pré-escola, garantindo a ampliação das vagas em tempo integral, como determinam a estratégia 1.17 da Meta 1 e estratégias vinculadas à Meta 6 do atual PNE.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo deste trabalho foi evidenciar contribuições das Radiografias da Educação Infantil produzidas pelo TCE-RS para a expansão da oferta de Educação Infantil, no Estado, e para alcançar a este objetivo geral, nos propusemos a atingir a três objetivos específicos. O primeiro deles foi demonstrar como as Radiografias possuem potencial para dar sustentação à realização de pesquisas de acompanhamento de políticas de educação voltadas às crianças de até 6 anos, no âmbito de nosso Estado, pois apresentam um conjunto significativo de dados acerca da cobertura e das condições desta oferta. Em relação a este, a partir do resgate de algumas

---

avaliação (BRASIL, 2012). Documentos disponíveis em <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/publicacoes?id=12579:educacao-infantil>> Acesso em: 30 set. 2020.

<sup>8</sup> A partir do Marco Regulatório nº 13.019 (BRASIL, 2014), os convênios passaram a ser denominados como Termo de Colaboração, sendo as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público o instrumento a partir do qual aqueles são formalizados.

pesquisas do GEPPPEI, concluímos que os estudos publicados pelo TCE-RS, na última década, foram fundamentais, não apenas como instrumentos que podem contribuir diretamente no planejamento das políticas em âmbito municipal, como, também, para subsidiar pesquisas em âmbito acadêmico.

Nosso segundo objetivo foi realizar um resgate documental que buscou evidenciar a construção de parcerias efetivadas pelo TCE-RS, com outras entidades e organizações do Estado e do Brasil, ao longo dessa trajetória de dez anos, consolidadas a partir da realização de eventos e da produção de documentos com destaque a ações conjuntas com o MP/RS, a UFRGS, o FGEI e o MIEIB. Entendemos que estas parcerias e ações contribuíram para o rompimento de barreiras frente a certo receio que muitos municípios tinham em relação ao caráter fiscalizador inerente à atuação deste órgão. Acreditamos que a divulgação dos dados de atendimento, a partir das radiografias, exerceu um papel orientador no caso de municípios que não dispunham de informações sobre a própria realidade ou, mesmo, de quadros técnicos para a elaboração de diagnósticos mais precisos.

O terceiro objetivo foi analisar a evolução da oferta pré-escolar no RS, tendo como base algumas radiografias produzidas pelo TCE-RS, considerando indicadores quantitativos e alguns aspectos qualitativos, dentre os quais, a duração da jornada de atendimento e a dependência administrativa das vagas ofertadas. Em relação a este objetivo, podemos concluir que a oferta da pré-escola, no RS, dá-se, majoritariamente, em redes públicas municipais, mas que o atendimento realizado não cobre a jornada em tempo integral, o que pode ocasionar, às famílias, dificuldades no acompanhamento de seus filhos, enquanto estas trabalham, comprometendo a efetivação da função social da etapa e onerando as famílias. Constatamos, a partir dos dados, que a jornada em tempo integral é ofertada, predominantemente, por instituições do setor privado de educação. Assim, indicamos a necessidade do fortalecimento das redes públicas para o atendimento desse importante aspecto qualitativo de cada vaga ofertada, pois garantir jornada, em tempo integral, para as famílias que assim necessitam é cumprir com os princípios constitucionais de uma pública, gratuita e de qualidade social.

Por fim, concluímos, apontando a importância da continuidade do trabalho do TCE-RS para que tenhamos, à disposição, dados em série histórica sobre as políticas de Educação Infantil, consubstanciados em documentos oficiais, que podem subsidiar decisões no âmbito da gestão municipal, dar suporte a análises em pesquisas na área, apoiar a avaliação das metas do PNE, contribuindo para com o controle social em relação à ampliação do direito à educação com qualidade, para todas as crianças gaúchas. Considerando-se o cenário de renovação na gestão municipal, ocorrido no ano de 2021, os materiais produzidos pelo TCE-RS, ainda, poderão tornar-se fundamentais para o planejamento e decisões sob a responsabilidade das futuras gestões municipais, responsáveis prioritárias pela garantia do direito à Educação Infantil.

## REFERÊNCIAS

ANDRÉ, M. E. D. A. O que é um estudo de caso qualitativo em educação?

**Revista FAEEB**. 2013, V. 22, p. 95-104. Disponível em:

<<http://educa.fcc.org.br/pdf/faeeba/v22n40/v22n40a09.pdf> > Acesso em: jun. 2017.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. ATRICON. **Perfil da Educação Pública no Rio Grande do Sul**: Educação Infantil e Ensinos Fundamental e Médio. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e Instituto Rui Barbosa – Porto Alegre: Grupo Técnico Atricon-IRB, 2018. 61 p. Disponível em

<[https://portal.tce.rs.gov.br/portal\\_tcers/perfil\\_educacao\\_rs/PerfilEducacaoRS/assets/basic-html/page-1.html#](https://portal.tce.rs.gov.br/portal_tcers/perfil_educacao_rs/PerfilEducacaoRS/assets/basic-html/page-1.html#)> Acesso em: 29 set. 2020.

BORGHI, Raquel Fontes. Que educação é pública? A privatização de um direito. **EccoS – Revista Científica**. São Paulo, n. 46, p. 19-32, mai./ago. 2018. Disponível em:

<<https://periodicos.uninove.br/index.php?journal=eccos&page=article&op=view&path%5B%5D=7832&path%5B%5D=4968>> Acesso em: 11 ago. 2020.

BORGHI, Raquel Fontes; BERTAGNA, Regiane Helena. Que educação é pública? Análise preliminar do atendimento conveniado na Educação Infantil nas diferentes regiões administrativas brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, DF, v.97, n.247, p. 506-518, dez. 2016.

Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2176-66812016000300506&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2176-66812016000300506&lng=en&nrm=iso)> Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.257, de 08 de março de 2016.** Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei 3.689 de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei 5.452 de 1/05/1943, a Lei 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei 12.662, de 5 de junho de 2012. Congresso Nacional. Diário Oficial da União. Brasília, 8 de mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm)>

Acesso em: 07 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>

Acesso em: 25 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)> Acesso em:

27/12/2017> Acesso em: 15 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União. Brasília, DF: 23 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF: 16 set. 1990.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.**

Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.

Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/>

constituicao/emendas/emc/emc59.htm> Acesso em: 30 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer CNE/CEB Nº 20/2009. **Revisa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Diário Oficial da União. Brasília, DF:9 dez 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Práticas Cotidianas da Educação Infantil**: bases para a reflexão sobre as orientações curriculares. Projeto de Cooperação Técnica MEC/UFRGS para Construção de Orientações Curriculares para a Educação Infantil. Brasília, MEC/SEB/UFRGS, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação - MEC. Sítio institucional. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br>> Acesso em: 13 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. FNDE. Sítio Institucional. Disponível em <<https://www.fnde.gov.br>> Acesso em: 13 set. 2010.

CAMPOS, Rosânia. Fazendo o dever de casa: estratégias municipais para Educação Infantil em face às orientações do Banco Mundial. **Poiésis**. Tubarão, v.10, n. 18, p.353-370, jun./dez.2016. Disponível em <<http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/Poiesis/article/view/4099/2923>> Acesso em: 07 ago. 2020.

CAMPOS, Rosânia; BARBOSA, Maria Carmen Silveira. Obrigatoriedade de matrícula aos 4 anos: ampliação ou recuo do direito. **Textura**, Canoas, v.18, n.36, p.9-21, jan./abr. 2016. Disponível em <<http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/txra/article/view/1627/1454>> Acesso em: 12 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. A obrigatoriedade da matrícula na pré-escola em tempos de —terceira viall. **38ª Reunião Nacional da ANPEd**, São Luís do Maranhã, 2017. Disponível em <[http://38reuniao.anped.org.br/sites/default/files/resources/programacao/trabalho\\_38anped\\_2017\\_GT07\\_1114.pdf](http://38reuniao.anped.org.br/sites/default/files/resources/programacao/trabalho_38anped_2017_GT07_1114.pdf)> Acesso em: 29 set. 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 23, n. 3, p. 483-495, set/dez. 2007. Disponível em <<seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19144/11145>> Acesso em: 29 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: D&P, 2002.

ESTEVES, Luiz Carlos Gil. A pré-escola e o direito à educação: aportes para um debate. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, v. 28, n. 67, p. 102-131, jan./abr. 2017. Disponível em <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/4082/3344>> Acesso em: 07 jul. 2020.

FLORES, Maria Luiza R. *et al.* Evolução da oferta pré-escolar: movimentos da política de conveniamento em municípios do Rio Grande do Sul. **Revista de Políticas Educativas (Poled)**. p. 19-38, 2018. Disponível em <<https://seer.ufrgs.br/Poled/article/view/87809>> Acesso em: 24 set. 2020.

FLORES, Maria Luiza R. Monitoramento das metas do plano nacional de educação no Rio Grande do Sul: um estudo de caso sobre a atuação do

Tribunal de Contas do Estado do RS. **37ª Reunião Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPED**. 2015.

Disponível em <<https://www.ufrgs.br/einaroda/wp-content/uploads/2016/12/monitoramentodasmetastce.pdf>> Acesso em: 16 ago. 2020.

FLORES, Maria Luiza R.; SOARES, Gisele Rodrigues. Expansão da oferta de Educação Infantil no Rio Grande do Sul: desafios no contexto do novo Plano Nacional de Educação. **Eccos - Revista Científica**. São Paulo, n. 37, p. 43-57, maio/ago. 2015. Disponível em

<<http://www.redalyc.org/pdf/715/71543111003.pdf>> Acesso em: 16 ago. 2020.

FLORES, Maria Luiza R.; BRUSIUS, Ariete; SANTOS, Claudéria dos.

Expansão da pré-escola em instituições com oferta de ensino fundamental: reafirmando o direito das crianças à qualidade. **Revista Zero-a-seis (UFSC)** v. 20, nº 38, p. 339-359 (2018). Disponível em

<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/zeroseis/article/view/1980-4512.2018v20n38p339/37548>> Acesso em: 16 ago. 2020.

FLORES, Maria Luiza R.; ALBUQUERQUE, Simone S. **Implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul**: perspectivas políticas e pedagógicas.

POA: EDIPUCRS, 2015 Disponível em <<https://www.ufrgs.br/einaroda/wp-content/uploads/2017/01/implementacaodoproinfancia.pdf>> Acesso em: 16 ago. 2020.

Fórum Gaúcho de Educação Infantil. FGEI. **Blog institucional**. Disponível em <<http://forumgauchoeducacaoinfantil.blogspot.com>> Acesso em: 13 ago. 2020.

Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil. MIEIB. Sítio institucional. Disponível em <<https://www.mieib.org.br/a-construcao-historica>> Acesso em 28 ago. 2020.

NUNES, Maria Fernanda Rezende; SANTOS, Edson Cordeiro dos; BARROS, Camila dos Anjos. Pré-escola, obrigatoriedade e planos de educação no Rio de Janeiro. **Revista Contemporânea de Educação**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, maio/ago. 2017. Disponível em

<<https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/3678/pdf>> Acesso em: 10 ago. 2020.

OLIVEIRA, Jaqueline dos Santos; BORGHI, Raquel Fontes. Arranjos institucionais entre o poder público municipal e instituições privadas para oferta de vagas na Educação Infantil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 94, n. 236, p.150-167, abr. 2013. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbeped/v94n236/08.pdf>> Acesso em: 02 jul. 2020.

PEIXOTO, Edson Maciel; ARAÚJO, Vania Carvalho de. Educação de qualidade na Educação Infantil: quanto custará aos municípios capixabas esse direito a partir do PNE 2014-2024? **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 241-259, jan./abr. 2017. Disponível em

<<http://nedi.ufes.br/sites/nedi.ufes.br/files/field/anexo/Artigo%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Infantil.pdf>> Acesso em: 07 jul. 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público. MP-RS. **Sítio institucional**. Disponível em <<https://www.mprs.mp.br>> Acesso em 28 ago. 2010.

\_\_\_\_\_. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. FEEE. A evolução das matrículas na pré-escola e o desenvolvimento infantil no RS. **Carta de Conjuntura FEE**. nº 9. Ano 26, 2017. Disponível em <<http://carta.fee.tche.br/article-categories/educacao>> Acesso em: 28 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado. TCE-RS **Radiografia da Educação Infantil no RS: análise do desempenho 2009/2010**. Porto Alegre: TCE-RS, 2011. Disponível em <[www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/repos\\_docs/pdf/radiografia\\_educacao\\_infantil.pdf](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/repos_docs/pdf/radiografia_educacao_infantil.pdf)> Acesso em: jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Radiografia da Educação Infantil no Estado do Rio Grande do Sul em 2013**. Edição Jan/2015. Porto Alegre: TCE-RS, 2015. Disponível em <[http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias\\_internet/textos\\_diversos\\_pente\\_fino/educacaocapa2015.pdf](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/textos_diversos_pente_fino/educacaocapa2015.pdf)> Acesso em: jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Estudo da Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul em 2015**. Porto Alegre: TCE-RS, 2016. Disponível em: <[http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos\\_pesquisas/radiografia\\_educacao\\_infantil\\_2015](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/radiografia_educacao_infantil_2015)> Acesso em: 18 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul em 2016-2017**. Porto Alegre: TCE-RS, 2017. Disponível em <[https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos\\_pesquisas/radiografia\\_educacao\\_infantil\\_2016\\_2017/analise\\_geral\\_2016\\_2017.pdf](https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/radiografia_educacao_infantil_2016_2017/analise_geral_2016_2017.pdf)> Acesso em: 18 set. 2020.

\_\_\_\_\_. TC-EDUCA. **Sistema de Monitoramento dos Planos de Educação e Expedição de Alertas**. Disponível em: <<https://pne.tce.mg.gov.br:8443/#/public/inicio>> Acesso em: 19 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. TC-EDUCA. **Sítio institucional**. Disponível em: <<http://portal.mpc.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers>> Acesso em: 18 ago. 2020.

ROSEMBERG, Fúlvia. Políticas de Educação Infantil e Avaliação. **Cadernos de Pesquisa**. v. 43, nº 148, p. 44 - 75, Jan./Abril, 2013. São Paulo: FCC. Disponível em <<https://www.scielo.br/pdf/cp/v43n148/04.pdf>> Acesso em: jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Análise das discrepâncias entre as conceituações de Educação Infantil do INEP e do IBGE: sugestões e subsídios para uma maior e mais eficiente divulgação dos dados. In: ARTES, Amélia; UNBEHAUM, Sandra. (Orgs.). **Escritos de Fúlvia Rosemberg**. SP: Cortez, 2015. p. 241-277.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas e qualidade da Educação Infantil. In: SANTOS, M. O.; RIBEIRO, M. I. S. (Orgs.). **Educação Infantil - os desafios estão postos: e o que estamos fazendo?** Salvador: Soffset, 2014. p. 169-184.

\_\_\_\_\_. A criança pequena e o direito à creche no contexto dos debates sobre infância e relações raciais. In: BENTO, Maria Aparecida Silva (Org.).

**Educação Infantil, igualdade racial e diversidade**: aspectos políticos, jurídicos e conceituais. São Paulo: Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades – CEERT, 2011.

SILVA, Denise Madeira de Castro e. **As repercussões da obrigatoriedade da pré-escola no direito à Educação Infantil**: relações entre o público e o privado. 2020. Tese. (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2020.

SILVA, Denise Madeira de Castro; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Reflexões sobre a obrigatoriedade de matrícula na pré-escola: um estudo de caso no Município de Farroupilha /RS. In: SILVA, Rodrigo Manoel Dias da; RIBOLI, César. (ORGs.). **Políticas educacionais**: abordagens, experiências e dilemas contemporâneos. Frederico Westphalen: URI; Erechim: Deviant, p. 117-134, 2019. Disponível em < <https://www.ufrgs.br/einaroda/wp-content/uploads/2017/11/PDF-C.pdf>> Acesso em: 24 set. 2020.

SUSIN, Maria Otilia Kroeff; MONTANO, Monique Robain. A Educação Infantil no Brasil: direito de toda criança ainda em construção. In: PERONI, Vera Maria (Org.). **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação**. São Leopoldo: Oikos, 2015. p. 220-244.

UFPR. Universidade Federal do Paraná. **Laboratório de Dados Educacionais da Universidade Federal do Paraná**. Disponível em <<https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#>> Acesso em: 16 set. 2020.

UFRGS. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação. **Programa de Extensão Universitária Educação Infantil na Roda**. Sítio Institucional. Disponível em <<https://www.ufrgs.br/einaroda>> Acesso em: 07 set. 2020.

## A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA PROINFÂNCIA NO RIO GRANDE DO SUL: UMA NOVA CULTURA EM RELAÇÃO AO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL

Simone Santos de Albuquerque<sup>1</sup>

Flávia Pontin Ferazzo<sup>2</sup>

Helena Carolina Martins Pires<sup>3</sup>

**Resumo:** Neste artigo, vamos abordar o Proinfância, o programa de maior impacto, no que se refere à ampliação da oferta e universalização do acesso da Educação Infantil, no contexto brasileiro. O estudo tem, como objetivo, conhecer a implementação do programa. No Rio Grande do Sul, as escolas que hoje se encontram em funcionamento foram fundamentais para a ampliação da oferta de vagas na Educação Infantil, no Estado, em relação às metas do PNE – Plano Nacional de Educação, segundo dados da plataforma do TC Educa. Durante a pesquisa, foi possível observar que as escolas do Proinfância, embora tenham modelos arquitetônicos únicos, são passíveis de transformação, para atender as singularidades das comunidades onde as escolas estão inseridas e, principalmente, das necessidades das crianças. Este estudo concluiu que há, na escola do Proinfância, um movimento de metamorfose dos espaços, refletindo o modo como cada escola constrói a sua identidade. A partir de nossos estudos, é possível afirmar que, no RS, as novas escolas do Programa Proinfância são fundamentais, pois, além da ampliação da oferta de vagas, novas propostas educativas em espaços de qualidade são possíveis.

**Palavras-chave:** Proinfância. Plano Nacional de Educação. Educação Infantil.

**Abstract:** In this article, we will address Proinfância, the program with the greatest impact, in terms of expanding the offer and universal access to Early Childhood Education in the Brazilian context. The objective of the study is to learn about the implementation of the program. In Rio Grande do Sul, the schools that are in operation today were fundamental for expanding the offer of places in Early Childhood Education, in the State, in relation to the goals of the PNE - National Education Plan, according to data from the TC Educa platform. During the research, it was possible to observe that the Proinfância schools, although they have unique architectural models, are subject to transformation, to meet the singularities of the communities where the schools

---

<sup>1</sup> Professora Associada da Área da Educação Infantil da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FACED/UFRGS). Doutora em Educação. Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisa em Educação Infantil em Infâncias (GEIN/UFRGS). Militante do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) e do Fórum Gaúcho de Educação Infantil (FGEI).

<sup>2</sup> Pedagoga. Professora da Rede Privada de Educação Infantil. Bolsista de Iniciação Científica da Pesquisa- Probic/FACED/UFRGS (2017-2019).

<sup>3</sup> Acadêmica do Curso de Pedagogia da Faculdade de Educação da UFRGS. Bolsista de Iniciação Científica da Pesquisa - Probic/Fapergs (2019/2020).

are located and, mainly, of the children's needs. This study concluded that, at the Proinfância school, there is a movement of metamorphosis of spaces, reflecting the way in which each school constructs its identity. From our studies, it is possible to affirm that, in RS, the new schools of the Proinfância Program are fundamental, because, in addition to expanding the offer of places, new educational proposals in quality spaces are possible.

**Keywords:** Proinfância. National Education Plan. Child education.

## **1 UM BREVE HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO INFANTIL BRASILEIRA: ASPECTOS LEGAIS E UMA REALIDADE DESIGUAL**

O Brasil, na Constituição de 1988, reconhece o direito da criança à Educação Infantil. Posteriormente, com a LDBEN de 1996, estabelece a Educação Infantil como primeira etapa da educação básica e normatiza a atuação do professor com formação para atuar com as crianças pequenas. Foi com muita disputa que a creche e a pré-escola foram inseridas na legislação que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação em 2007. Entre outras normas e leis, nosso país tem realizado um grande esforço em termos legais para normatizar a Educação Infantil num país continental e marcado por diferenças regionais.

Neste sentido, temos hoje um arcabouço teórico e normativo que expressa as mudanças das últimas décadas, resultado de um intenso debate no campo de pesquisa da área, bem como da luta dos movimentos sociais, efeitos que têm potencializado a legislação. Mas ainda temos grandes desafios, numa perspectiva da Educação Infantil de qualidade, como afirma Rosemberg (2014, p.174):

[...] o grande desafio para implementar uma Educação Infantil democrática e de qualidade no Brasil não depende de melhores diretrizes ou normatização mais ampla e abrangente, mas sim enfrentar o descompasso entre esse ideal, contemporâneo e sofisticado, e o real da prática cotidiana, o desafio entre o normatizado pelos documentos e pelas propostas sofisticadas que elaboramos nessas últimas décadas e as condições sociais, políticas, econômicas e culturais que geram uma sociedade e uma Educação Infantil ainda intensamente discriminatórias: de classe, gênero, raça, região, localização e idade, [...].

Neste sentido, observamos o esforço dos governos municipais, que enfrentam dificuldades financeiras e em relação ao regime de colaboração, o que acarreta a não ampliação de oferta de atendimento educacional nesta

etapa. Os dados expressam que são as crianças pequenas que mais sofrem as desigualdades de acesso ao sistema educacional brasileiro. Esta desigualdade possui íntima relação com fatores como a oportunidade de trabalho feminino, a ampliação de renda, a igualdade de gênero, entre outros.

Ampliar a oferta da Educação Infantil com qualidade em todo o território nacional é um grande desafio. Em alguma medida o Programa Proinfância vem responder a esta demanda, já que se refere a um programa de ampliação de acesso de crianças à Educação Infantil em todo o território nacional. Segundo dados do site da Controladoria Geral da União - CGU, com base em relatório produzido pelo Ministério da Transparência e CGU no ano de 2017:

Do total de 8.824 obras previstas, 3.482 foram concluídas e 1.478 estão em funcionamento. Entre as principais constatações, a auditoria verificou 1.297 obras inacabadas, paralisadas e canceladas, cujo prejuízo potencial supera R\$ 800 milhões. Do montante de 1.768 obras em execução, 86% estavam com baixa ou sem nenhuma evolução física há pelo menos três meses.

Este dado revela a complexidade do programa, que precisa ser avaliado em termos quantitativos e qualitativos, após uma década de seu funcionamento. Assim, o objetivo deste artigo é apresentar dados referentes à Pesquisa Implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul (PROPESQ/FACED/UFRGS, 2020), no que se refere ao estudo quantitativo já realizado, e apresentar algumas reflexões referentes à oferta e à qualidade da implementação do Programa, no contexto das instituições de Educação Infantil, a partir dos estudos qualitativos realizados em municípios gaúchos.

O Programa Proinfância se caracteriza por ser uma política nacional para a oferta municipal, constitui-se como o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil e foi o programa, no contexto brasileiro, de maior impacto no que se refere à ampliação da oferta de Educação Infantil e à universalização do acesso. Faz parte da Resolução nº6, de 24 de abril de 2007 e, também, das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PNE) do Ministério da Educação; visa garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física. É importante destacar que o Proinfância atua sobre dois eixos indispensáveis para a

qualidade da Educação Infantil: a construção de creches e pré-escolas e a aquisição de equipamentos adequados, realizada a partir de um repasse financeiro do governo federal aos municípios que encaminham solicitação documentada.

Na primeira seção do artigo, apresentamos dados referentes ao estudo quantitativo a partir de dados do Sistema do Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação - SIMEC. Além destes, apresentamos dados referentes à oferta de educação a partir do TC Educa e da Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul, divulgada pelo Tribunal de Contas do Estado. Na segunda seção, apresentamos reflexões referentes à segunda etapa da pesquisa, relativa ao estudo de caso em três municípios gaúchos. O estudo de caso tem como objetivo conhecer a implementação do programa, no contexto das escolas, reconhecendo os indicadores referentes a uma oferta de Educação Infantil de qualidade. Por fim, apresentamos algumas considerações sobre a perspectiva de como o Programa Proinfância se instala a partir de uma nova cultura de Educação Infantil no contexto gaúcho.

## **2 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROINFÂNCIA NO RIO GRANDE DO SUL: ANÁLISES DOS DADOS QUANTITATIVOS**

Neste capítulo serão apresentados os dados relativos ao Sistema de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), que foram disponibilizados para pesquisa e que contemplam dados de 2007 até novembro de 2017. O Rio Grande do Sul possui 497 municípios, sendo que 371 realizaram convênio com o Proinfância, entre os anos de 2007 e 2015. A plataforma do SIMEC nos proporcionou visualizar o desenvolvimento dessas obras, bem como dados relativos à tipologia da obra, bairro, datas de vistorias, entre outros dados. O quadro a seguir apresenta a situação das obras, no Estado.

Quadro 1 - Situação das obras no Rio Grande do Sul

TOTAL DE CONVÊNIOS	643
CONCLUÍDAS	358
INACABADAS	10
CANCELADAS	17
EM EXECUÇÃO	82
PARALISADAS	51
EM FASE DE PLANEJAMENTO PELO PROPONENTE	38
EM LICITAÇÃO	19
EM REFORMULAÇÃO	65
EM FASE DE CONTRATAÇÃO	3

Fonte: Elaboração Própria do Grupo de Pesquisa (2018).

No Rio Grande do Sul, do total de 643 convênios, no período 2007-2015, apenas 358 obras foram concluídas, ou seja, 55,6%. Isso significa que 44,4% ainda estão vivenciando as inúmeras dificuldades para a conclusão e, finalmente, a oferta de vagas para as crianças. Também destacamos, no Quadro 1, o grande número de obras que ainda não foram concluídas. Muitos são os problemas que ocasionaram isso. Um exemplo é a Metodologia Inovadora – MI - que o FNDE passou a utilizar entre 2012 e 2015, quando a obra passa de alvenaria para construção pré-moldada, utilizando painéis, elementos pré-moldados, pré-fabricados e monoblocos. Outro fator reconhecido para a não conclusão das obras, segundo avaliação do CGU, é a falta de mão de obra especializada nos municípios, bem como a perda e danificação de materiais. Os dados do relatório da CGU e Portal da Transparência evidenciam que muitas das obras que passaram a utilizar

metodologia inovadora foram descontinuadas e causaram aumento do passivo de obras não concluídas. No quadro abaixo, destacamos que foram 147 obras utilizando a MI.

O quadro 2 compara a tipologia de obra prevista para a construção, mas é importante salientar que a principal diferença entre as obras diz respeito à capacidade de atendimento de crianças e às características do terreno para a construção.

Quadro 2 - Relação do tipo de obra construída

EEI- TIPO A	22
EEI- TIPO B	211
EEI- TIPO C	181
MI EEI- TIPO B	112
MI EEI- TIPO C	35
PROJETO 1 CONVENCIONAL	31
PROJETO 2 CONVENCIONAL	45
PROJETO TIPO B- BLOCO ESTRUTURAL	1
PROJETO TIPO C- BLOCO ESTRUTURAL	5

Fonte: Elaboração Própria do Grupo de Pesquisa (2018).

O quadro 3 demonstra o número de convênios realizados em cada ano. Destacamos o ano de 2013, com o maior número de convênios para construção de novas escolas; já o ano de 2015 foi o último ano em que foram firmados convênios com o FNDE. Isso demonstra o declínio do programa, bem como expressa a não continuidade dessa política. O que se observou neste período foi o esforço dos municípios para resolver problemas jurídicos e financeiros para a finalização das obras.

Quadro 3 - Relação entre o ano e número de convênios com o Proinfância no Estado do Rio Grande do Sul

TOTAL DE CONVÊNIOS	643
2007	50
2008	47
2010	90
2011	101
2012	26
2013	148
2014	99
2015	1

Fonte: Elaboração Própria do Grupo de Pesquisa (2018).

É importante mencionar que o Proinfância é uma política que se inicia no segundo mandato do governo Lula (2007-2011) e tem sua ampliação, em relação ao número de convênios, no primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff (2011- 2015), inclusive considerado como uma das estratégias do PAC 2 (Programa de Aceleração do Crescimento). Mas é importante observar que, ao final do primeiro mandato de Dilma, há apenas um convênio.

É possível relacionar este fato com o estudo de dados nacionais, realizado por Schabbach (2016, p. 6):

O ano com maior quantidade de convênios ou termos de compromisso foi 2011 (876). Verifica-se que a partir de 2015 ocorre um decréscimo brusco dos acordos firmados, enquanto que o ano de 2011 foi o de maior incidência de projetos aprovados, decrescendo até chegar a somente três adesões em 2016.

O estudo de Schabbach (2016) demonstra uma tendência política dos estados do Norte e Nordeste, no que se refere ao partido político da presidência, na época; logo, municípios que firmavam mais convênios eram

os que, em sua maioria, possuíam maior afinidade ideológica entre o partido do prefeito e o Governo Federal. Esta análise, em relação aos partidos políticos, não foi explorada no âmbito da pesquisa no Rio Grande do Sul.

No quadro a seguir apresentamos a classificação de Mesorregião (IBGE) no Estado, que são: Centro Ocidental, Centro Oriental, Metropolitana, Nordeste, Noroeste, Sudeste e Sudoeste, para demonstrar a situação das obras do Proinfância no Estado do Rio Grande do Sul.

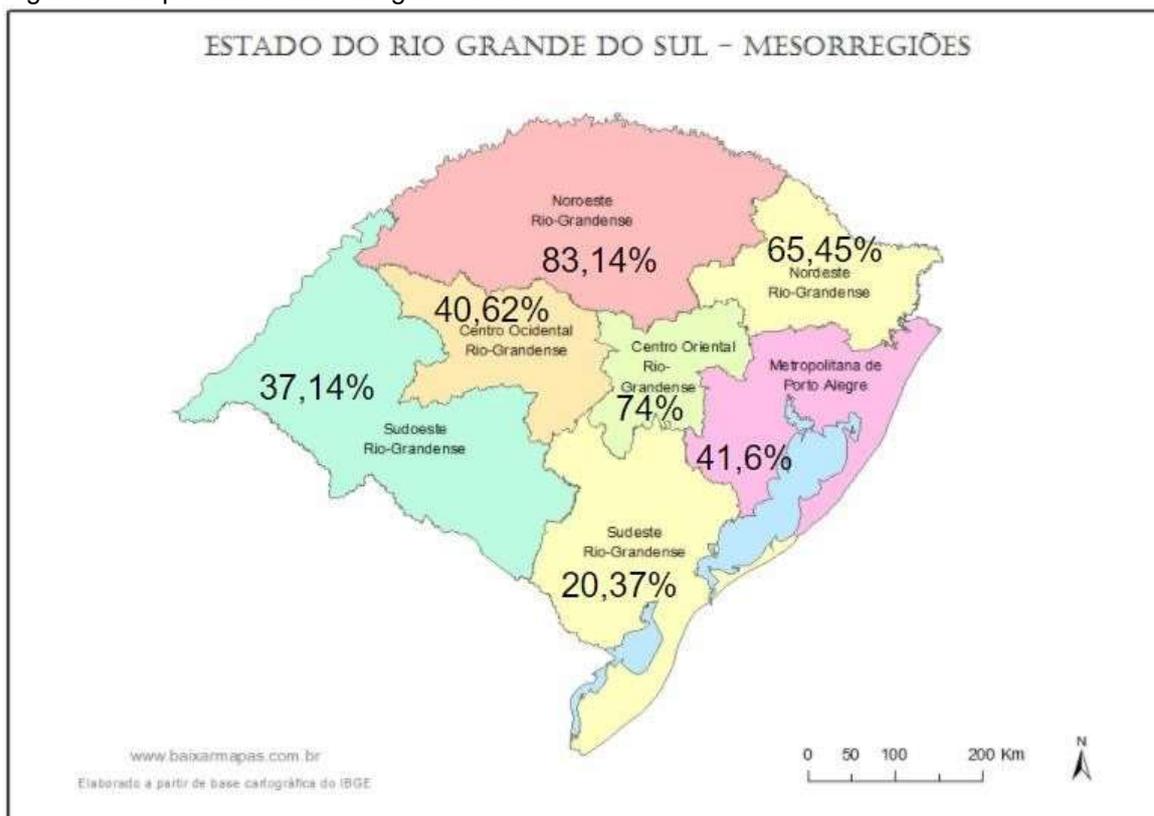
Quadro 4 - Situação das obras por Mesorregião

	Centro Ocidental	Centro Oriental	Metropolitana	Nordeste	Noroeste	Sudeste	Sudoeste
Número de municípios	31	54	98	54	216	25	19
Número de convênios com o PROINFÂNCIA	32	50	240	55	178	54	35
Número de obras concluídas	13	37	100	36	148	11	13
% de obra concluída por mesorregião	40,62%	74%	41,60%	65,45%	83,14%	20,37%	37,14%
% de obra concluída no estado	3,63%	10,33%	27,93%	10,05%	41,34%	3,07%	0,83%

Fonte: Elaboração Própria do Grupo de Pesquisa (2018).

As mesorregiões do quadro 4 podem ser visualizadas no mapa a seguir.

Figura 1 - Mapa com as mesorregiões do RS



Fonte: Elaborado a partir da base cartográfica do IBGE ([www.baixamapas.com.br](http://www.baixamapas.com.br))

O Quadro 4 destaca o número de municípios em cada mesorregião, bem como o número de convênios realizados pelos municípios, o número de obras concluídas e a porcentagem relativa de obras concluídas, na mesorregião e no Estado. Os destaques são para a mesorregião Noroeste, que possui o maior número de municípios, 216, e que obteve o maior percentual de obras concluídas, um total de 83,14%, também expressando o maior percentual de obras concluídas relativas no Estado. Em contrapartida, a mesorregião Sudeste obteve o menor percentual de obras concluídas em comparação com as outras mesorregiões, totalizando apenas 11 obras dos 54 convênios firmados.

Além da mesorregião Noroeste e Sudeste, é importante destacar, nesta discussão, a mesorregião metropolitana, que foi a que realizou, até o ano de 2015, o maior número de convênios para a construção de novas escolas, um total de 240. Porém, esta mesorregião concluiu apenas 100 obras, um total de 41,60%. É importante destacar que, segundo a Radiografia da Educação Infantil do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul (2018), os municípios que

precisam criar o maior número de vagas para crianças são municípios, justamente, desta mesorregião.

As inúmeras dificuldades para a conclusão destas obras já foram aqui citadas, mas é relevante considerar sua emergência, principalmente nos municípios que possuem um número expressivo de crianças fora da escola. Assim, salientamos que a oferta, na Educação Infantil, está intimamente associada ao investimento dos municípios. Conforme dados apresentados no Perfil da Educação Pública no Rio Grande do Sul (ATRICON, 2018), a região Noroeste foi a que realizou o maior investimento por aluno, no valor total de R\$ 7.701,49; já na região Sudeste, o valor cai para R\$ 5.282,21. Em relação ao número de municípios que universalizaram a pré-escola, também é a região Noroeste que se destaca, com o total de 53 municípios que atingiram a Meta 1A do PNE, que pretendia atingir 100% no atendimento da pré-escola até o ano de 2016.

Na região Sudeste, nenhum dos 25 municípios universalizou o atendimento. Este dado também se repete em relação à creche na Meta 1B, que visa a oferta de 50% das crianças de 0 a 3 anos, até 2024. Na mesorregião Noroeste, 67 municípios já atingiram os 50% do atendimento; e, na região Sudeste, nenhum dos municípios atingiu a meta relativa à creche. Na mesorregião metropolitana, com características próprias, devido ao número elevado de habitantes, há um investimento, por aluno, de R\$ 6.547,51. Além disso, nenhum dos 98 municípios dessa mesorregião atingiu a meta da pré-escola, mas em relação à creche, 40 municípios já atendem à demanda de 50% das crianças de 0 a 3 anos (ATRICON, 2018).

Os dados expressam que a diversidade regional no estado está articulada com aspectos que não se restringem ao campo da educação, mas são também econômicos, históricos, culturais e sociais. Observamos que a mesorregião que mais concluiu obras do Proinfância foi a região na qual ocorre o maior investimento e a que cumpre as metas do PNE, o que, de alguma forma, evidencia o impacto do programa naquela mesorregião do Estado. Já a mesorregião Sudeste, que nos últimos anos tem sofrido dificuldades econômicas, possui o menor investimento, e não atingiu nenhuma das metas do PNE.

A análise dos dados quantitativos remete às dificuldades e à complexidade da implementação do programa e, também, à necessidade de continuidade de estudos sobre o impacto do programa, no que se refere à ampliação da oferta com qualidade deste atendimento educacional – que emerge, a partir da construção de uma obra arquitetônica e pedagógica.

### **3 PROBLEMATIZAÇÕES ACERCA DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROINFÂNCIA**

Os dados, no decorrer do artigo, apresentam referências de que o Programa Proinfância tem contribuído, de forma lenta, mas gradual, para o cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação no Estado. No Rio Grande do Sul, as escolas que hoje se encontram em funcionamento foram fundamentais para a ampliação da oferta de vagas na Educação Infantil no Estado, em relação às metas do PNE, segundo dados da plataforma do TC Educa (2019). De acordo com os dados presentes nos quadros 5 e 6, é possível observar a ampliação da oferta em 16,37%, exposta no crescimento da Meta 1 A, em quatro anos, ultrapassando o percentual nacional. Já em relação à creche, a oferta ainda é mais tímida, em especial a partir da focalização do atendimento das crianças da pré-escola, que se tornou obrigatória desde a Emenda Constitucional 59/2009. A oferta do atendimento aos bebês e às crianças pequenas, em nosso Estado, tem sido seriamente atingida, devido à diminuição e à parcialização da oferta, bem como à política de conveniamento para o atendimento da etapa creche.

Roselane Campos (2010, 2012) nos alerta para os riscos, em relação ao atendimento dos bebês e das crianças pequenas. Os dados estudados pela pesquisadora indicam que os países têm implementado —políticas pequenas para as crianças pequenas (CAMPOS, 2010, 2012), por meio de um atendimento de baixo custo, correndo o risco de ampliar e retomar a cisão entre creche e pré-escola. Corremos esse risco de retrocesso em estabelecer um atendimento educacional para as crianças da pré-escola, em função da obrigatoriedade de matrícula, e um atendimento assistencial para as crianças da creche. É possível afirmar que os direitos educacionais à Educação Infantil, os quais foram consolidados no plano legal, nas últimas décadas do

século XX, correm o risco de tomar novos rumos dentro do contexto político e econômico desta última década do século XXI.

Em nível nacional, podemos notar, a partir dos dados sobre o Programa Proinfância, no site Transparência Brasil, que, das 8.824 obras previstas, apenas 2.708 apresentam o *status* de 100% concluída e, conforme informações do MEC, 1.478 escolas estão em funcionamento. Os relatórios pesquisados expressam problemas de diferentes dimensões, tais como a execução, fiscalização, contratação de empresas, terrenos inadequados, atrasos nos repasses financeiros, falhas nos projetos, inadequação dos editais licitatórios e problemas na condução das licitações, deficiência na fiscalização, má qualidade das obras e/ou materiais utilizados, problemas no acompanhamento das obras via SIMEC, depredação das obras paradas, judicialização dos contratos, bem como a morosidade nos processos judiciais; em síntese, esses são alguns dos problemas que revelam a complexidade do programa. Assim, faz-se necessário um monitoramento mais efetivo para avaliar seu impacto no contexto da política nacional de Educação Infantil, sendo essa uma demanda emergente em nível nacional para o ministério da educação.

Quadro 5 - Dados TCEduca referente à Meta 1A taxa de atendimento (4 a 5 anos) pré-escola

ANO	BRASIL	RIO GRANDE DO SUL
2015	77,71%	72,33%
2016	80.41 %	81.40 %
2017	81.89 %	85.45 %
2018	82,92%	88,70%

Fonte: Elaboração do grupo de pesquisa a partir da Plataforma TC Educa (2019).

Quadro 6 - Dados TC Educa referente à Meta 1B taxa de atendimento (0 a 3 anos) creche

ANO	BRASIL	RIO GRANDE DO SUL
2015	28,58%	34,60%
2016	28,58%	34,60%
2017	30,23%	35,91%
2018	31,78%	37,58%

Fonte: Elaboração do grupo de pesquisa a partir da Plataforma TC Educa (2019).

O Rio Grande do Sul ainda precisa criar, segundo os dados do TCEduca (2018), mais de 320 mil vagas na creche e 30 mil vagas na pré-escola. Esse dado está baseado na tendência de atendimento que as escolas já em funcionamento estão realizando; ou seja, a parcialização, na maioria dos atendimentos, bem como uma pequena oferta de turno integral em turmas de berçário e/ou maternal. Então, tem como premissa a ideia de que se cada escola atendesse 200 crianças, em turno parcial, com a conclusão das obras do Proinfância, seria possível estabelecer um número de mais de 50.000 vagas, que poderiam ser oferecidas, sendo 5.000 vagas para bebês. Essa estimativa leva em consideração uma tendência, no estado do Rio Grande do Sul e a média de capacidade em cada escola.

Sabemos do desafio que é finalizar as 285 obras, o que significa 44,4% das obras conveniadas no Estado. Esse número revela, ainda, que muitas crianças —em brevel poderão ter o direito à Educação Infantil assegurado, já que o Proinfância emerge para dar conta dessa defasagem em nosso Estado.

É importante destacar que, embora toda a pesquisa apresente um recorte temporal e de contexto, nosso estudo realizou uma análise qualitativa em dois municípios gaúchos de diferentes regiões do Estado. O primeiro município pesquisado<sup>4</sup>, localizado na mesorregião Sudeste do Estado,

---

<sup>4</sup> Na segunda etapa da pesquisa foi realizado o Estudo de Caso a partir de uma abordagem qualitativa. Embora tenhamos autorização, a partir da assinatura dos Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), dos responsáveis pelos municípios pesquisados, neste artigo optamos por não referenciar os municípios. Utilizaremos como referência Estudo de Caso 1 para o primeiro município pesquisado, localizado na mesorregião Sudeste do

realizou 11 convênios e, no ano de 2019, contava com três escolas em funcionamento. O segundo município pesquisado, localizado na mesorregião Metropolitana, realizou dez convênios e, no ano de 2019, todas as escolas já se encontravam em funcionamento. O estudo, no terceiro município, localizado na mesorregião Noroeste foi iniciado no ano de 2020 e, em função da pandemia da COVID-19, a pesquisa precisou ser redimensionada, não possuindo, ainda, dados para análises.

No próximo capítulo, apresentamos algumas questões analisadas no Estudo de Caso, realizado em dois municípios estudados. Tais questões são referentes à oferta e à qualidade nas instituições do Proinfância.

#### **4 ALGUNS INDICADORES DA QUALIDADE EM DOIS MUNICÍPIOS GAÚCHOS**

No Brasil, temos, historicamente, produzido, discutido e realizado um extremo esforço para reconhecer alguns princípios/indicadores/critérios que definem a qualidade da oferta. Podemos destacar que um dos primeiros documentos a circular, em âmbito nacional, no ano de 1995, foi Critérios de Atendimento em Creches que Respeite os Direitos Fundamentais das Crianças (MEC/SEB, 1995). Este documento evidenciava aspectos importantes, no contexto da Educação Infantil, tais como: brincadeira; atenção individual; organização de um ambiente aconchegante, seguro e estimulante; contato com a natureza; alimentação saudável; imaginação e capacidade de expressão; movimento em espaços amplos; proteção; afeto e amizade; expressão de sentimentos; atenção especial no período de adaptação; e identidade cultural, racial e religiosa. Este documento inaugurou uma série de outros, orientadores da política nacional que apresentam indicadores de qualidade, conforme apresentado por Flores e Albuquerque (2018).

No contexto brasileiro, sabemos da importância de que a oferta esteja aliada à qualidade. Para isso, é fundamental que esses indicadores sejam reconhecidos, dentro de seus contextos e tensionados pelos sujeitos que fazem parte do coletivo da escola.

Nesta perspectiva, o documento Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (BRASIL, MEC, 2009) foi utilizado como referencial para observação das instituições do Proinfância pesquisadas. A partir dos dados analisados, podemos salientar dois importantes indicadores da qualidade da oferta das escolas de Educação Infantil do Proinfância, nos municípios pesquisados: o primeiro se destaca em todas as escolas, devido à infraestrutura característica do Programa e às possibilidades advindas dos espaços externos e internos amplos; o segundo está vinculado à construção das propostas pedagógicas das escolas, que estão articuladas com as propostas municipais e a formação continuada.

## **5 A DIMENSÃO DA INFRAESTRUTURA E DO ESPAÇO**

—Olha o que é a estrutura, a forma onde é o pátio. Mesmo os que não tinham árvores, dava possibilidade de se criar. Pelo menos um ambiente mais de acordo com a faixa etária da criança. Essa declaração, proferida por uma assessora pedagógica, durante nossa entrevista com representantes da Secretaria Municipal de Educação do Estudo de Caso 2, expressa um dos aspectos mais destacados pelos entrevistados em relação ao Proinfância: a infraestrutura, que conta com espaços amplos e pensados, especificamente, para as crianças pequenas. Destacamos que a infraestrutura foge da forma como as antigas escolas de Educação Infantil eram projetadas: sempre pequenas, apertadas, sem espaços externos, com banheiros adaptados, e muitas vezes espaços de casas e escolas de ensino fundamental, adaptados à altura das crianças, sendo, na maioria das vezes, espaços muito precários, ou até mesmo sem iluminação, ventilação e temperatura adequadas. Já as escolas do Proinfância possuem uma ampla infraestrutura, com espaços internos e externos, garantindo diversificadas interações e brincadeiras entre os grupos de crianças, explorando os espaços com diferentes possibilidades.

Durante a pesquisa, foi possível observar que as escolas do Proinfância, embora tenham modelos arquitetônicos únicos, por ser uma obra nacional, são passíveis de transformação. Destacamos a metamorfose dos espaços, que é feita para dar conta das singularidades das comunidades onde as escolas estão inseridas e, principalmente, das necessidades das crianças, permitindo que cada escola constitua a sua própria identidade. Foi

possível observar a transformação dos espaços, os processos de criação com materiais produzidos na parceria entre escola, famílias e crianças, bem como a potencialidade dos projetos educativos traduzidos na organização dos espaços das salas, do saguão e do pátio. Destacamos que esta metamorfose provocada por um espaço amplo, passível de trocas e construções, é uma das potencialidades reconhecidas nas escolas do Proinfância.

Entendendo que as brincadeiras, momentos de higiene e a vida cotidiana, como um todo, fazem parte do currículo da Educação Infantil, a qualidade desses espaços tem relação direta com a qualidade dessa dimensão cotidiana que existe na escola. Segundo Carolyn Edwards e colaboradores (1999), a consideração pelas necessidades e pelos ritmos das crianças molda o arranjo do espaço e do ambiente físico, enquanto o tempo de que dispomos permite o uso e o desfrute no ritmo da criança nesse espaço cuidadosamente elaborado. Nessa perspectiva, o espaço é um elemento fundamental do currículo e, por isso, modifica-se e se transforma, sendo essa transformação um importante aspecto presente nas escolas pesquisadas.

As gestoras relataram que muitos espaços viveram inúmeras transformações e que muitos outros ainda precisam ser repensados, aspecto que é possível perceber na fala de uma das entrevistadas, quando relata sobre a importância desta discussão no processo de constituição da proposta pedagógica da escola, já que os espaços planejados no projeto original foram se transformando em outros, havendo uma metamorfose estética e funcional, planejada e organizada pelas crianças, famílias e professores.

Podemos exemplificar com o espaço destinado para a sala de informática, presentes no projeto inicial do Proinfância, que foi transformado em ateliê, que é uma possibilidade de constituir o currículo a partir de linguagens expressivas que favorecem a construção da imaginação, descobertas, invenções, criações e ricas experimentações dos materiais pelas crianças (Entrevista com coordenadora pedagógica Estudo de Caso 1).

Outro destaque a ser feito é com relação ao refeitório, que, no projeto original, tem construção prevista no saguão, que é um espaço aberto, sem qualquer proteção contra o vento. Então, as escolas gaúchas, em razão do inverno e dos dias mais frios, precisaram pensar em outros lugares para se constituir num refeitório adequadamente. Outro aspecto importante é o pátio, que cada escola guarneceu singularmente – por exemplo, uma escola investiu

em brinquedos típicos de pracinha; outra em ambientes de casinha, com pia e instrumentos de cozinha; e ainda outra escola construiu um —galpão, construção típica no RS. É importante destacar que o espaço externo também é passível de transformações que ocorrem conforme a observação das crianças, dos grupos e seus interesses.

Os espaços externos, na região sul do Brasil, possuem suas singularidades, já que o frio dificulta aproveitar com maior frequência os espaços abertos. Assim, foi possível observar que cada escola, dentro de um mesmo município, construiu possibilidades diferentes, de acordo com as características de suas comunidades e dos espaços em que estão inseridas. Para reforçar essa constatação, Horn (2004, p. 37) afirma: —[...] o espaço é algo socialmente construído, refletindo normas sociais e representações culturais que não o tornam neutro e, como consequência, retrata hábitos e rituais que contam experiências vividas. Portanto, andar pela chuva com guarda-chuva, caminhar de botas pelas poças e brincar na terra molhada pode ser muito comum numa escola e estes elementos podem ser materiais reconhecidos no cotidiano educativo, enquanto, em outra escola, podem causar estranhamento.

Nosso estudo aponta que há, na escola do Proinfância, um movimento de metamorfose dos espaços, isto é, a partir de uma ideia de currículo, há uma mudança considerável na estrutura dos espaços, modo como cada escola constrói a sua identidade. Entendemos, aqui, metamorfose como biologicamente é entendida, como um processo de amadurecimento e desenvolvimento — mas, nesse caso, a partir da criança e das suas demandas. É importante mencionar que o estudo de Horn (2013) já chama atenção para a possibilidade de transformação dos espaços e salienta que: —a possibilidade de transformação sempre terá de ser viabilizada, pois as necessidades e os interesses das crianças vão mudando em função de sua maturidade, do contexto familiar e do próprio cotidiano da escolall.

Essa característica de transformação que as escolas vivenciam, bem como a qualidade e as potencialidades dos espaços, é uma característica do Programa Proinfância. Desse modo, compreendemos que as transformações são possíveis, principalmente, para dar conta de uma situação climática,

como o frio do Sul, e das características das crianças e das comunidades onde as escolas estão inseridas.

## **6 A DIMENSÃO DA FORMAÇÃO CONTINUADA E A PROPOSTA PEDAGÓGICA**

Embora o decreto do Proinfância seja anterior à Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil (2009), sua proposta vai ao encontro de uma pedagogia específica para as crianças pequenas, levando em consideração os Parâmetros Nacionais de Qualidade e os Critérios de Atendimento que respeitem os Direitos Fundamentais das Crianças.

Os municípios gaúchos, que realizaram convênio com o Proinfância, receberam assessoria técnica pedagógica, inicialmente realizada por uma consultora e, posteriormente, ofertada por duas universidades públicas gaúchas, proposta que fez parte do projeto do MEC Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação na Formulação e Implementação da Política Municipal de Educação Infantil (MEC/COEDI, 2007). Segundo Melo (2016):

Esta ação denominada pela coordenação da COEDI/MEC como -obra político-pedagógica reconhece a necessidade de trabalhar com as equipes das secretarias municipais de educação, de forma análoga ao projeto arquitetônico, construindo as bases para sua definição de forma coletiva, compartilhada com diferentes atores sociais. Não bastava o entendimento e a aplicação das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil (BRASIL, 2009) como referencial estruturante da ocupação dos prédios construídos com recursos federais. O pressuposto é que espaços físicos dependem de projetos pedagógicos para se transformarem em espaços educativos das crianças daquela comunidade, cidade, Estado. As referências para a construção da obra pedagógica são principalmente as normas jurídicas sobre o direito à Educação Infantil e as regulamentações das políticas públicas; as experiências cidadãs das crianças e suas famílias, as experiências cidadãs e de trabalho dos e das profissionais da educação, a produção acadêmica e documentos produzidos pelo MEC sobre os direitos das crianças e a qualidade da Educação Infantil (MELO, 2016, p. 70,71).

A leitura minuciosa da proposta pedagógica dos municípios pesquisados nos leva a compreender como ela foi produzida num processo de formação continuada, em que professoras, coordenadoras pedagógicas lançaram mão de várias estratégias para debate, discussão e reflexão num

processo formativo, a fim de organizar as concepções norteadoras do trabalho com as crianças da Educação Infantil nos municípios.

Consideramos importante destacar este processo formativo, pois ele expressa a trajetória do município e de cada escola, como caminhos que vão se constituindo numa rede de relações, que vai sendo articulada pela composição da gestão e pelo contexto local da escola (localização, características sociais, culturais, geográficas, ambientais ou econômicas) e processos formativos que ocorrem até a construção do projeto pedagógico.

Salientamos que esta construção está articulada ao processo formativo que ora é proposto de forma mais abrangente pelas secretarias de educação e ora pelas próprias escolas, conforme entrevistas realizadas com o setor pedagógico das secretarias de educação.

Em relação ao processo formativo, tanto por parte das secretarias de educação pesquisadas quanto por parte das escolas, há uma preocupação de que a formação acompanhe as demandas e necessidades das escolas e, principalmente, estejam articuladas aos projetos educativos. Em documento orientador intitulado Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (2006), estes são indicadores reconhecidos como aspectos para a melhoria da qualidade do atendimento das crianças pequenas:

As políticas para a Educação Infantil, sua implementação e acompanhamento; as propostas pedagógicas das instituições de Educação Infantil; a relação estabelecida com as famílias das crianças; a formação regular e continuada dos professores e demais profissionais; a infraestrutura ao funcionamento dessas instituições. (p. 44).

Sobre o Projeto Político Pedagógico das EMEIS, quatro das seis escolas do Estudo de Caso 2 mencionaram que a última atualização foi feita no final de 2019. Além disso, a diretora de uma das escolas afirmou que essas atualizações são feitas de dois em dois anos, o que nos leva a crer que há uma preocupação quanto a manter o Projeto Político Pedagógico das EMEIS atualizado. Também é importante ressaltar que, em 2018, foi elaborado o Referencial Curricular do Município tendo como referência as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI, 2009) e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC, 2017). O Referencial Curricular Municipal nos aponta algumas considerações sobre os desafios da Educação

Infantil, sendo enfatizados os seguintes aspectos: as interações e as brincadeiras como eixos norteadores, em que a importância do brincar e da interação das crianças, com seus pares e com seus professores, faz-se de suma importância; a indissociabilidade do cuidar e do educar, trabalhando a ideia do bem estar da criança, como parte fundamental da escola de Educação Infantil; e a crença na criança, como ser integral e potente, que tem seus direitos respeitados e opiniões levadas em conta.

Nesta perspectiva, observamos que as propostas e referenciais municipais são como guias orientadores das propostas das escolas. Assim, a proposta pedagógica das escolas tem o papel de —conectarll os diferentes sujeitos e traduzir em práticas e propostas as normativas e orientações nacionais e municipais. Desse modo, este documento é fundamental para a constituição da identidade da escola, ou seja, uma identidade que é constituída a partir de:

- Aspectos físicos, arquitetônicos e de infraestrutura;
- Aspectos culturais, articulados ao contexto sociogeográfico e econômico, que se configura na comunidade em que a escola está inserida;
- Aspectos pedagógicos, que estão articulados aos princípios educativos apresentados nas normativas e documentos orientadores do município e da escola;
- Aspectos relacionais e éticos, construídos pelo coletivo do grupo de professores e profissionais da escola, bem como por toda a comunidade escolar, muitas vezes articulado pelo CPM, Conselho Escolar, grupo de pais, entre outras instâncias escolares.
- Aspectos estéticos, vinculados às concepções de criança e currículo.

Os aspectos elencados acima, para a construção da identidade da escola, vão ao encontro da ideia de que, embora as escolas do Proinfância tenham um mesmo projeto arquitetônico, cada uma delas constitui uma

identidade única e singular. Neste sentido, no decorrer da pesquisa fomos reconhecendo esta identidade.

Assim, evidenciamos que, após visitas em diferentes escolas do Proinfância, reconhecemos as suas identidades e, ao pensar neste processo de construção da identidade, salientamos que:

As instituições necessariamente precisam conhecer as culturas plurais que constituem o espaço da creche e da pré-escola, a riqueza das contribuições familiares e da comunidade, suas crenças e manifestações e fortalecer formas de atendimento articuladas aos saberes e às especificidades étnicas, linguísticas, culturais e religiosas de cada comunidade (BRASIL, Parecer CNE/CEB, 2009, p.11).

Nesta perspectiva, é possível afirmar que a Proposta Pedagógica é o DNA da escola; nela estão presentes as informações, as concepções, a historicidade que constituem a identidade da escola. A proposta reflete uma visão de sociedade, de criança, de desenvolvimento e aprendizagem, de educação e, também, expressa os valores, as crenças e os fundamentos da prática pedagógica. Embora o projeto seja escrito num momento histórico que revela crenças e princípios dos sujeitos que participaram, naquele tempo, ele expressa essa trajetória da escola que é singular.

No Estado gaúcho, as novas escolas do Programa Proinfância contribuíram para além da ampliação da oferta de vagas, de forma a constituir novas possíveis propostas educativas.

## **7 PROINFÂNCIA: UMA NOVA CULTURA EM RELAÇÃO AO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL**

Para além da promoção de oferta de vagas, o Proinfância se constitui como uma obra política e pedagógica que está em construção, isto é, que nas últimas décadas tem se consolidado na legislação e nos documentos orientadores da área.

Portanto, o breve resumo dos problemas enfrentados durante a execução do programa expressa o contexto quantitativo, ou seja, representa numericamente as obras concluídas e as escolas em funcionamento. Embora seja um dado ainda tímido, não pode ser eximido da potencialidade que é esse programa no contexto nacional, já que foi a primeira política de

construção tendo como paradigma o direito à Educação Infantil, bem como os parâmetros de qualidade como indicadores.

Destacamos que, para muitos municípios gaúchos, o Proinfância se constitui como a primeira experiência de oferta de creche, uma vez que o comum até então era a oferta em pré-escola, em espaços das escolas de Ensino Fundamental. Já em outros municípios, onde as escolas do Proinfância realizam a primeira oferta de Educação Infantil, em especial da etapa creche, em muitas localidades esta —escola foi acompanhada, sonhada por toda a comunidade, eu sonhava no dia em que estaria aqui, como revelou uma professora entrevistada ao relatar sobre o acompanhamento da obra da escola durante cinco anos.

É possível afirmar que os municípios gaúchos que realizaram convênio com o Proinfância, que receberam assessoria técnico-pedagógica, já contam com uma trajetória na construção de uma —obra político-pedagógica (MELO, 2016) e possuem plenas condições para, neste momento histórico, compartilharem experiências de forma a qualificarem suas ações no que se refere à oferta de Educação Infantil com qualidade.

A partir de nossos estudos, é possível afirmar que, no Estado gaúcho, as novas escolas do Programa Proinfância são fundamentais, pois, além da ampliação da oferta de vagas, novas propostas educativas em espaços de qualidade são possíveis, uma vez que o projeto se instala a partir de uma concepção de Educação Infantil com base nas DCNEI (2009); logo, sua proposta vai ao encontro de uma pedagogia específica para as crianças pequenas. Nesta perspectiva, o Proinfância se coloca em um novo paradigma de Educação Infantil, superando a ideia historicamente produzida de Rainha da Sucata, paradigma este traduzido num espaço escolar, que considera os Parâmetros Nacionais de Qualidade (2009, 2018).

Acreditamos que o Programa Proinfância instala uma **nova cultura em relação ao direito à Educação Infantil**<sup>5</sup>, isto é, as novas escolas coloridas nos centros urbanos pequenos ou grandes apresentam uma nova referência

---

<sup>5</sup> Grifo das autoras.

de qual é o lugar de direito para as crianças pequenas: **a escola de Educação Infantil**<sup>6</sup>.

## REFERÊNCIAS

- Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON). **Perfil da Educação Pública no Rio Grande do Sul: Educação Infantil e Ensinos Fundamental e Médio/ Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e Instituto Rui Barbosa – Porto Alegre: Grupo Técnico Atricon-IRB, 2018.**
- BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- \_\_\_\_\_. MEC. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes curriculares nacionais para a Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2009.
- \_\_\_\_\_. Critérios de Atendimento em Creches que Respeite os Direitos Fundamentais das Crianças. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1995.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Lei n o 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados. Diário Oficial da União. Seção 1 (ed. extra) de 26 de junho, 2014.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação**. Brasília: MEC/SEB, 2006.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2009.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros nacionais de qualidade para a Educação Infantil**. Volume 1 Brasília: MEC/SEB, 2008.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros nacionais de qualidade para a Educação Infantil**. Volume 2 Brasília: MEC/SEB, 2006.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros nacionais de qualidade para a Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB/COEDI, 2018.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Sistema de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação. Brasília: MEC, 2007.
- \_\_\_\_\_. Base Nacional Comum Curricular: **Educação Infantil e Ensino Fundamental**. Brasília: MEC/Secretaria de Educação Básica, 2017.

---

<sup>6</sup> Idem ibidem.

- \_\_\_\_\_. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo N. 80.** Implantação de Escolas para a Educação Infantil. Brasília, dezembro, 2017.
- CAMPOS, Roselane. Democratização da Educação Infantil: as concepções e políticas em debate. **Retratos da Escola**. V. 4, n.7. (Dossiê Educação Básica Obrigatória).Brasília: CNTE. Esforce. Jul./Dez. 2010, p. 299-311.
- \_\_\_\_\_. Política pequena para as crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. **Revista Brasileira de Educação**. V. 17, n. 49, Jan. – Abr. RJ: ANPED, 2012, p. 81-105.
- EDWARDS, Carolyn, GANDINI, Lella, FORMAN, George. **As Cem Linguagens da Criança**. A Abordagem de Reggio Emilia na Educação da Primeira Infância. Porto Alegre: Artes Médicas, 1999.
- FLORES, Maria Luiza Rodrigues. ALBUQUERQUE, Simone Santos de. Dos Debates sobre a avaliação da qualidade da/na Educação Infantil à efetivação do direito no contexto da escola. IN: FLORES, M.L.R. **Avaliação da Educação Infantil: concepções teórico-metodológicas e implicações para políticas educacionais**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2018. p. 53-65.
- HORN, Maria da Graça de Souza (consultora) **Estudo propositivo sobre a organização dos espaços internos das unidades do Proinfância**, em conformidade com as orientações desse programa e as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil (DCNEIs) com vistas a subsidiar a qualidade no atendimento. Projeto Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação na Formulação e Implementação da Política Municipal de Educação Infantil. Brasília, SEB/COEDI, 2013.
- \_\_\_\_\_. **Estudo propositivo sobre a organização dos espaços externos das unidades do Proinfância** em conformidade com as orientações desse programa e as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil (DCNEIs) com vistas a subsidiar a qualidade no atendimento. Projeto Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação na Formulação e Implementação da Política Municipal de Educação Infantil.. Brasília, SEB/COEDI, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Sabores, cores, sons, aromas**. A Organização dos Espaços na Educação Infantil. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- MELO, Regina Lúcia Couto de. Entre a obra física do Proinfância e a obra político-pedagógica. IN: CANCIAN, V.A. GALLINA, S.F., WESCHENFELDER, N. **Pedagogias das Infâncias, Crianças e Docências na Educação Infantil**. UFSM, Centro de Educação, Unidade de Educação Infantil Ipê Amarelo. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria da Educação Básica, 2016.
- RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: TCE-RS, 2018.
- ROSEMBERG, F. Políticas Públicas e a Qualidade da Educação Infantil. In: SANTOS, M. O. RIBEIRO, M. I.S. **Educação Infantil**. Os desafios estão postos. E o que estamos fazendo? Salvador: Soffset Gráfica e Editora, 2014.

SCHABBACH, Letícia Maria. Ideologia, Alinhamento Partidário e Adesão dos Municípios Brasileiros ao PROINFANCIA. In: **10° Encontro da Associação Brasileira Ciência Política**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/ideologia-alinhamento-partidario-e-adesao-dos-municipios.pdf>> Acesso em: 20 fev. 2020.

## ITINERÁRIOS DE EDUCAR NA INFÂNCIA: DIÁLOGOS COM A PEDAGOGIA DA CULTURA DOS ESPAÇOS

—... o espaço exprime valores, pensamentos, tem sua própria linguagem, silenciosa, mas poderosa...|| Anna Lia Galardini

Rochele Andreazza Maciel<sup>1</sup>

**Resumo:** A identidade pedagógica do espaço que se habita, na escola, possibilita o incentivo à participação, discussão e renovação do que seja imprescindível à construção de conhecimentos das crianças. Este estudo tem como objetivo discutir as contribuições que os espaços podem propiciar ao desenvolvimento e aprendizagem das crianças, a fim de mostrar as diferentes linguagens que os ambientes podem possibilitar à criança na escola. É necessário refletir sobre algumas perguntas diante desse objetivo: Como as crianças vivem o espaço ao seu redor? Como o espaço/ambiente dialogam com as crianças? Qual é o papel do espaço na escola? E como o adulto deve preparar o espaço para atender às necessidades das crianças? A organização dos espaços necessita ser compreendida pelos educadores como essencial para o trabalho, no contexto escolar, sendo uma ferramenta pedagógica que pode ser utilizada de forma positiva na prática educativa, favorecendo a aprendizagem e o desenvolvimento da criança.

**Palavras-chave:** Construção de Conhecimentos das Crianças. Cultura dos Espaços. Aprendizagem e Desenvolvimento.

**Abstract:** The pedagogical identity of the space that the school inhabits allows for the encouragement of participation, discussion and renewal of what is essential to the construction of children's knowledge. This study aims to discuss the contributions that spaces can provide to the development and learning of children, in order to show the different languages that environment can enable children at school. It is necessary to reflect on some questions in view of this objective: How do children live the space around them? How does the space/environment dialogue with the children? What is the role of space in the school? And how should the adult prepare the space to meet the needs of children? The organization of spaces needs to be understood by educators as essential for work, in the school context, being a pedagogical tool that can be used positively in educational practice, favoring the child's learning and development.

**Keywords:** Building Children's Knowledge. Culture of Spaces. Learning and Development

---

<sup>1</sup> Doutora e Mestre em Educação -UCS/RS. E-mail: rrmaciel@gmail.com; ORCID: 0000-0003-4524-399X. Professora da Universidade de Caxias do Sul e coordenadora pedagógica da Educação Infantil do Colégio São José de Caxias do Sul.

## 1 PALAVRAS INICIAIS

Para dar sentido às discussões tecidas no presente texto, busco esclarecer o contexto desse estudo, no caso, a educação de crianças na primeira infância. Trata-se de um assunto sobre o qual venho discutindo, escrevendo e lendo, como educadora e pesquisadora das experiências da vida cotidiana das crianças e da prática pedagógica dos professores. Por isso, nos decursos profissionais vividos entre a universidade e a escola, busco retratar narrativas pertencentes ao processo de contribuir na formação de professores para educar crianças na primeira etapa de escolarização, no caso, a Educação Infantil. Nesse sentido, o objetivo é colaborar com a formação de uma concepção de educador/professor contemporâneo<sup>2</sup>, cultivando nele a competência para o ato de educar, para que consiga oportunizar, na sua prática pedagógica, a inclusão de experiências recheadas de momentos de criação, descoberta e inovação.

A identidade pedagógica do espaço que se habita na escola possibilita o incentivo à participação, discussão e renovação do que seja imprescindível à construção de conhecimentos das crianças. Entende-se que pensar nos movimentos da docência, tanto quanto na produção de conhecimento, requer compreender sua constituição a partir de escolhas pessoais, da formação docente e de diversos ambientes educativos.

Nessa direção, importa revelar aos educadores a possibilidade de discutir uma pedagogia que reforce a relevância dos espaços do ambiente escolar como *lugar provocativo*<sup>3</sup>, que dá vida às experiências das crianças. Experiências que, ao mesmo tempo, se relacionam com esse ambiente, sob diferentes perspectivas, oriundas das crianças, educadores e familiares, assim acolhendo uma rede de possibilidades, entre si, vividas no cotidiano infantil. Trago essas discussões a partir de um recorte da tese *Itinerários*

---

2 Esse termo se refere ao papel fundamental que o educador/professor tem no processo de inserção e acolhimento das crianças e de suas famílias na escola; é aquele que respeita e valoriza os direitos e as necessidades das crianças em relação à educação e aos cuidados próprios desta faixa etária; organiza o trabalho com as crianças de acordo com suas especificidades e necessidades; considera no planejamento do trabalho, a formação humana da criança, integrando os aspectos físicos, cognitivos, afetivos e sociais, históricos e culturais; reconhece o brincar como a principal atividade da criança e as múltiplas linguagens como forma privilegiada de a criança interagir no mundo.

3 Destaque da autora.

*pedagógicos: diálogos entre pedagogias*<sup>4</sup>, que discute princípios atinentes à Educação Infantil, apresentando fundamentos teóricos, como também debate pontos relativos ao cotidiano das experiências pedagógicas.

Este estudo tem como objetivo discutir as contribuições que os espaços podem propiciar ao desenvolvimento e aprendizagem das crianças, a fim de mostrar as diferentes linguagens que os ambientes podem possibilitar à criança na escola. De fato, vê-se a necessidade de refletir sobre algumas perguntas diante do objetivo proposto: —Como as crianças vivem o espaço ao seu redor? Como o espaço/ambiente dialogam com as crianças? Qual é o papel do espaço na escola? E como o adulto deve preparar o espaço para atender às necessidades das crianças?

Inspirações italianas nesse estudo são referência quanto à educação de crianças pequenas, pois nos proporcionam entender a concepção da cultura do espaço. Loris Malaguzzi, precursor da Abordagem Reggioiana, no livro *As cem linguagens da criança* (1999), afirma que o ambiente é visto como algo que educa a criança. Para o autor, tudo o que cerca as pessoas na escola e aquilo que usam – os objetos, os materiais e as estruturas – não são vistos como elementos passivos, mas pelo contrário, são elementos que condicionam e são condicionados pelas ações dos indivíduos que agem no contexto escolar. Nas palavras de Malaguzzi (1999, p.157), o espaço é valorizado devido ao seu poder de organizar, de promover relacionamentos agradáveis entre as pessoas de diferentes idades, de criar um ambiente atraente, de oferecer mudanças, de promover escolhas e atividades, bem como em razão de seu potencial para iniciar toda a espécie de aprendizagem social, afetiva e cognitiva.

Essas definições do autor nos levam a refletir que os espaços também constituem parte fundamental do projeto pedagógico de uma escola, como manifestação concreta e visível dos pensamentos, concepções, representações e valores, além de constituírem uma primeira imagem visual e uma oferta constante entregue às crianças e famílias. Nesse sentido,

---

<sup>4</sup> A tese de doutorado a que se refere este estudo é fruto do processo de estudos realizado no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Caxias do Sul, defendido em 18/07/2019, sob a orientação da Profa. Dra. Flávia Brocchetto Ramos e coorientação da Profa. Dra. Maria Carmen Silveira Barbosa. Parte desses estudos foi realizada no doutorado sanduíche, em 2018, na Universidade de Florença - Itália, sob a orientação das Profas. Dras. Clara Silva e Anna Lia Galardini. Destaques da autora.

ambientes projetados, cuidados e agradáveis refletem a atenção e o respeito pelas crianças, traduzindo-se em uma mensagem educacional forte, quanto ao valor atribuído à infância (GUERRA, 2006, p. 38).

Além disso, uma pedagogia voltada à cultura de espaços e suas especificidades são aspectos essenciais e determinantes para definir, muitas vezes, a qualidade pedagógica nas escolas da infância. Enfim, é necessário refletir sobre as escolhas educacionais e a predisposição de cada contexto, pois as crianças têm a sua própria identidade e jeito de ser. Isso se torna claro de imediato, logo que se conhece esse ambiente, ficando evidente sua marca, o *layout* do contexto. Além disso, o projeto educativo deve estar voltado a dar sentido ao fazer da criança, manifestar uma escolha cultural, educacional e pedagógica da escola, bem como o compromisso dos profissionais.

Por isso, convido os profissionais da educação a refletir sobre a cultura dos espaços, a fim de encontrar algumas possibilidades para o ambiente educativo das crianças pequenas, sob dois aspectos, em especial: as linguagens do espaço e os espaços para brincar e aprender.

## **2 A CRIANÇA E OS ESPAÇOS**

As transformações, no âmbito da Educação Infantil, vêm se configurando a partir da mudança do olhar sobre a infância, desde a Constituição Federal de 1988, quando a criança passa a ter direito à educação pública. Esse documento define a criança como um sujeito de direitos e, assim, ela passa a ser reconhecida como cidadã em desenvolvimento. Esse preceito constitucional assegura à criança o acesso a uma Educação Infantil de qualidade, que contribua para seu desenvolvimento efetivo.

Diante dessa maneira de valorizar a educação das crianças, constata-se a necessidade em se pensar em espaços diferenciados que contribuam para esse desenvolvimento. Nesse cenário, as reflexões apontam a necessidade de se focar, primeiramente, na organização da estrutura dos ambientes (disposição dos espaços, móveis e materiais), destacando esses elementos como referência para explorar diferentes linguagens na proposta pedagógica escolar.

As imagens a seguir elucidam a ideia de organização de alguns ambientes:

Figura 1 e 2, 3 e 4, 5 e 6 – Exemplos de organização de ambientes



Fonte: acervo da autora.

Muitos aspectos relacionados aos ambientes aparecem nas obras de educadores consagrados, como Maria Montessori, Decroly e Pestalozzi, mas, por vezes, educadores não percebem a importância que o ambiente tem na formação, desenvolvimento e aprendizagem da criança. Nesse sentido, o

espaço é um contexto de significados e emoções. Cada elemento do espaço significa coisas diferentes e é também vivenciado de forma diferente. Como educadores, podemos considerar os espaços como fonte de oportunidade, condição possível para o crescimento e desenvolvimento das crianças, diante daquilo a que são provocadas.

Os ambientes educativos devem propor contextos físicos adequados e com boa visibilidade, sendo consistentes com as necessidades da criança ao longo de sua trajetória de crescimento e cuja funcionalidade ofereça oportunidades de aprendizagem. A organização do contexto deve ser guiada pela ideia de uma criança competente, disponível, ativa, curiosa, com habilidades sociais e cognitivas, e capaz de interagir com outras crianças e com adultos. Além disso, é importante que sejam respeitados os tempos de aprendizagem, pois são diferentes para cada criança e articulados por meio de rotinas diárias: entrada, higiene, almoço, descanso e saída.

Segundo Galardini<sup>5</sup> (2018, p. 49) o espaço exprime valores, pensamentos, tem sua própria linguagem, silenciosa, mas poderosa. Ou seja, a organização do espaço é um aspecto determinante na qualidade pedagógica do atendimento às crianças da primeira infância. Os ambientes devem ser organizados de forma interconectada, compostos por relações.

Na Educação Infantil, as relações construídas entre o adulto e as crianças acontecem num processo educativo dinâmico, Malaguzzi (2010, p. 65-80) define-o como um terceiro educador. Por isso, o ambiente deve ser idealizado e acolhedor, de modo a favorecer a abordagem ativa e participativa. O espaço se comunica com a arquitetura e com as artes visuais. Falar sobre o ambiente educativo não é uma questão simples, pois a linguagem espacial vai além de uma sala de aula vazia, asséptica e anônima (GALARDINI, 2012, p. 67-81). Os dois autores reafirmam que os espaços onde crianças e adultos vivem precisam de cuidado, planejamento, organização e estética. A arquitetura do ambiente cria um diálogo entre essa estrutura e as linguagens da pedagogia, nesse sentido, privilegiar as relações, aprendizagens e o bem-estar das crianças que vivem nesse ambiente.

---

<sup>5</sup> Do original: lo spazio exprime valori, pensieri, ha un suo liguaggio, silenzioso, ma potente. Tradução da autora.

O ambiente educativo é caracterizado por uma pluralidade de fatores, assegurando o desenvolvimento adequado da criança, não mais apenas do ponto de vista físico, mas principalmente sob os aspectos cognitivo e relacional. Assim, surge a necessidade de compreender uma proposta educacional integral e fiel, capaz de satisfazer a necessidade de crianças em sua totalidade, incentivando a interação, a imaginação e a socialização.

A imagem gráfica a seguir expressa elementos considerados importantes para interconectar os espaços, oferecendo às crianças da primeira infância ambientes que oportunizem a elas descobertas, explorações, experimentos, juntamente com móveis, brinquedos e materiais educacionais, tornando a criança protagonista, graças à intervenção intencional dos educadores e assim evidenciando um ambiente acolhedor, motivador em cada pequeno detalhe.

Figura 7 - Ambiente interconectado



Fonte: elaborado pela autora (2020)

Vislumbrar o bem-estar psicofísico e o desenvolvimento do potencial cognitivo, afetivo, relacional e social da criança, também implica refletir sobre um espaço que sabe receber as necessidades particulares e múltiplas das crianças. De fato, precisamos criar espaços adequados para um desenvolvimento equilibrado, e isso envolve saber organizar os *cantos*, promover relações individuais ou em grupo, reforçar momentos com as

famílias e, portanto, fortalecer o bem-estar da criança na escola, por exemplo, oportunizando espaços que estimulam a imaginação e a fantasia, espaços personalizados de leitura, construções etc. Nesse caso, apresento através da figura a seguir, um exemplo de um canto que potencializa reforçar os momentos vividos com a família.

Figura 8 - Exemplo de um canto que potencializa reforçar os momentos vividos com a família



Fonte: acervo da autora

A criança se relaciona continuamente com o ambiente externo e interno e, a partir dessa relação, define sua própria experiência de mundo, ou seja, aproxima-se desse universo recebendo, rejeitando, transformando-o naquilo como ela gosta. Existe, portanto, um espaço físico, mas também um espaço *figurativo*, onde ocorrem múltiplas relações entre crianças, e entre adultos e crianças. Tais relações dão sentido e *feedback* ao projeto educacional da escola que busca atingir seus objetivos, precisamente a partir da disposição de ambientes adequados, os quais devem ser modificados de acordo com necessidades manifestadas.

### 3 AS LINGUAGENS DO ESPAÇO

Atualmente, para compor essas ambiências, precisamos pensar na criança que irá habitar esse local, no caso, uma criança competente, com uma identidade forte, sujeito ativo e protagonista de seu crescimento. Dessa concepção, vem a grande atenção ao ambiente em que ela vive e através do qual ela experimenta a si própria e ao mundo ao seu redor. De fato, as escolas de Educação Infantil precisam prestar muita atenção ao ambiente que tem acolhido as crianças, há muitos anos, porque carecemos de projetos arquitetônicos de qualidade, assim como de mobílias, objetos, brinquedos adequados às demandas de cada contexto. É importante nos apoiarmos na concepção italiana, cuja premissa entende que o contexto físico no qual são recebidas as crianças nunca é um espaço neutro, mas um elemento indispensável, forte, com sua linguagem precisa, que fala para as crianças, acompanhando-as nas etapas de seu crescimento (GALARDINI<sup>6</sup>, 2010, tradução nossa).

Para compreendermos melhor essa concepção, trago também estudos sobre a "teoria ecológica", exposta por Bronfenbrenner (1994), afirmando que há interação recíproca entre o organismo e o meio ambiente, a qual vai além do mero significado funcionalista do espaço, isto é, do espaço tomado como suporte às atividades de ensino e facilitador dos processos de aprendizagem, para chegar a uma consideração mais complexa da relação espaço-criança. Assim, supera a dicotomia entre aspectos cognitivos e afetivos, reconhecendo a igual compostura de momentos coletivos, de interação social e pessoal, de solidão, de retrabalho intrapsíquico. Nessa perspectiva, o conceito de espaço é expandido para o conceito de contexto. Se, por um lado, os contextos escolares vêm relegando a ideia de espaço para segundo plano, criando espaços físicos hostis e funcionais, muitas vezes anônimos; por outro lado, precisamos pensar em reconhecer o ambiente e sua estrutura como um valor importante, criando lugares bonitos, projetados e cuidados para atender às necessidades das crianças que frequentam esse contexto.

---

<sup>6</sup> Do original: ma piuttosto un elemento indispensabile, forte, con un suo preciso linguaggio, che parla ai bambini e dei bambini, accompagnandoli nelle fasi della loro crescita.

Figura 9 – Exemplo de espaço projetado para atender às necessidades de uma criança.



Fonte: acervo da autora.

O espaço físico é só um espaço, mas se transforma em ambiente quando abriga relações de cumplicidade, de afeto e de respeito. Há de se estabelecer vínculo com o espaço, há de se relacionar intimamente com ele, transformando-o num ecossistema, para então, termos verdadeiramente ambientes interativos e bem arquitetados.

Baseando-se em concepções educativas italianas, a escola passa a ser vivida como espaço de relações, um ambiente em que se constroem memórias afetivas, sentimentos de pertencimento, um verdadeiro espaço de convívio. Ou seja, trata-se de ir além de projetar os muros da escola, sabendo que a criança não está presa num mundo isolado, mas que o ambiente dá sentido a esse mundo. Afinal, a escola também é da criança. E, em todos os momentos, devemos escutá-la e perceber se sua voz está ecoando neste ambiente.

O cuidado estético (locais, objetos, mobília) é um ato educativo, que gera bem-estar psicológico, senso de familiaridade, gosto estético e prazer em habitar. O investimento em recursos onerosos não é necessário, mas sim *sensibilidade estética, cuidado e atenção a detalhes*<sup>7</sup>. A segurança é outro fator fundamental nesse processo, porque gera a qualidade no atendimento

---

<sup>7</sup> Destaque da autora.

às crianças, isto é, diferentes profissionais devem avaliar tanto a prevenção do risco quanto a riqueza e qualidade das possibilidades oferecidas. Algumas ideias expressam possibilidades de criação desses ambientes, conforme sugerem as imagens a seguir.

Figura 10 e 11, 12 e 13, 14 e 15 – Exemplos de cuidado estético



Fonte: acervo da autora.

Percebe-se, pelas imagens, que o espaço interage, modifica-se e toma forma, de acordo com projetos de interesse, seguimentos investigativos,

projeções e experiências, num diálogo constante entre a arquitetura e a pedagogia. Mas é importante ter em mente dois aspectos fundamentais:

a) a consciência de que o espaço influencia a ação das crianças, alimentando relacionamentos positivos ou perturbando-os, promovendo a comunicação ou inibindo-a;

b) a consciência de que os espaços das escolas precisam ser vistos em uma chave ecológica, partindo da convicção de que os comportamentos no espaço são o resultado de múltiplos fatores que se cruzam, como processos motivacionais, cognitivos, relacionais etc.

De fato, a criança precisa se colocar em um espaço e em um tempo planejados para ela, à sua medida, em que o adulto pode dar sentido às suas ações e pensamentos, dando respostas às suas necessidades. Essas necessidades das crianças são múltiplas: de segurança e proteção, de autonomia e independência, de dedicar-se ao jogo, de se relacionar em uma dimensão coletiva, de privacidade, de compartilhamento etc. Nesse caso, a percepção do educador deve colocar essas necessidades no centro de sua reflexão pedagógica, orientando seu trabalho e profissionalismo com o principal objetivo de auxiliar no desenvolvimento e crescimento das crianças, tendo em vista a construção do eu e da sua identidade.

Para responder a esse objetivo, que ação educacional deve ser implementada pelos educadores? Qual é a melhor organização espacial projetada para crianças? Quais ambientes para quais experiências? Certamente, há uma resposta transversal a essas perguntas. Antes de tudo, encontramos nas inspirações italianas e em outras a resposta de que o espaço deve ser amigo da criança, projetado para sua identidade, considerando sua competência extraordinária, as múltiplas experiências que ela pode ter e as maneiras pelas quais a criança atuará, vivendo e transformando.

Afinal, as linguagens do espaço asseguram o narrar, que dialoga, escuta e interage com os sujeitos que a ele pertencem. Quero dizer, importa oportunizar um espaço educacional que finalmente consiga ser, ao mesmo tempo, um lugar que estimula, que seja bom o suficiente para um ambiente facilitador (WINNICOTT, 1970).

#### 4 ESPAÇOS PARA BRINCAR E APRENDER

Dando continuidade à discussão, colocamos, novamente, o pensamento nessa fase do desenvolvimento humano, extremamente rica de possibilidades, que é a infância. Daí a necessidade de propor ambientes que favoreçam à criança expressar-se nas suas individualidades como verdadeira protagonista. Desse modo, interessa refletir que, além da arquitetura, o educador absorve um papel importante na formação das crianças, pois tem a responsabilidade de organizar, na sua prática pedagógica, todo o espaço para favorecer a interação entre as crianças e os adultos, bem como de planejar adequadamente as experiências no ambiente, a fim de possibilitar a participação e a interação das crianças durante as práticas educativas.

Discorrer sobre a estruturação dos espaços para as crianças brincarem e aprenderem não significa, exclusivamente, saber desses dizeres anteriores, que se referem à distribuição física ou à colocação de materiais e objetos, mas trata-se, sobretudo, de saber dispor o contexto para que seja comunicativo, relacional e cognitivo. Esses elementos carecem ser pensados coletivamente, respondendo a uma escolha compartilhada por todo o grupo docente. Os espaços ao alcance das crianças necessitam possuir requisitos fundamentais que se referem à necessidade de segurança e afetividade, aspectos fortes nos primeiros anos de vida, e devem apoiar e incentivar o desejo infantil de explorar e conhecer. Catarsi e Freschi (2013) contribuem para essa reflexão, afirmando que a creche deve ser um local onde toda criança possa se sentir confortável, pois se organiza de forma a respeitar seus tempos e necessidades<sup>8</sup>.

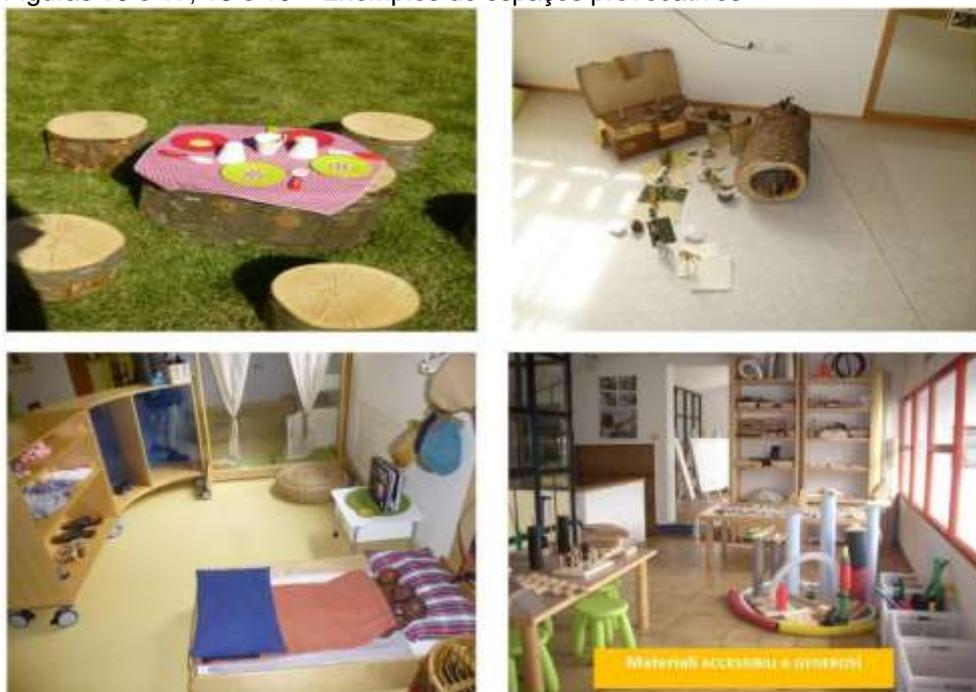
Por meio da disposição variada do espaço, o grupo de educadores pode promover, entre outras coisas, o desenvolvimento, a consolidação e o aprimoramento das diversas habilidades das crianças. A atitude que os educadores têm no momento de criar espaços, juntamente com o arranjo de móveis, brinquedos e materiais educativos, torna-se, portanto, fazer a criança constituir-se uma protagonista ativa no grupo a que ela pertence, pois,

---

<sup>8</sup> Do original: Il nido, pertanto, deve essere un luogo in cui ogni bambino possa sentirsi a proprio agio, perché organizzato in modo da rispettare i suoi tempi e i suoi bisogni. Tradução da autora.

segundo a intenção dos educadores, pode se tornar um ambiente motivador, acolhedor e ajustado em todos os pequenos detalhes. Para melhor compreensão desse tema, trago algumas imagens e diálogos coletados no período de doutorado sanduíche, na Itália, por meio de visitas técnicas e entrevistas com as pedagogistas nas escolas da Região da Toscana. As imagens ajudam a compreender melhor a organização de alguns espaços provocativos.

Figuras 16 e 17, 18 e 19 – Exemplos de espaços provocativos



Fonte: acervo da autora

Nota-se que os espaços escolares se configuram bem equipados e organizados para o desenvolvimento de ações educativas, oferecendo às crianças oportunidades para adquirirem novas aprendizagens. Esses ambientes podem propiciar às crianças espaços diferenciados como: de jogo simbólico, jardim externo, cantos de música, leitura, espaço para alimentação, cantos com materiais que as famílias constroem para os filhos brincarem, de modo a deixar entrar no ambiente escolar a identidade familiar, entre tantas outras possibilidades que vamos criando. Ou seja, trata-se de oportunizar um ambiente físico como um espaço de interação. Entretanto, também se busca

que o mesmo se torne um lugar ao qual a criança pode atribuir um valor emocional, não só porque ela encontra possibilidade de relações, mas porque há objetos que pertencem a ela e falam dela, tais como fotos pessoais, desenhos, cartazes e brinquedos construídos pela família.

Fortunati (2016, p.49) destaca que o bom espaço não é aquele que somente contém coisas, mas que também acolhe uma rede de possibilidades interligadas entre si. O fato é que, quando o espaço é caracterizado pela presença desses sinais pessoais, o vínculo emocional das crianças com a realidade escolar é fortalecido. O espaço, portanto, torna-se, no sentido mais profundo do termo, "habitado" pela criança durante o período escolar, mas vai em busca das dimensões que os ambientes podem proporcionar e que afetam o clima social e as ações da criança. As imagens a seguir mostram que é necessária a proposição de fortalecer, além da organização do ambiente, o planejamento de ações para o desenvolvimento das relações das crianças.

Figuras 20 e 21 – Organização de ambientes com planejamento de ações



Fonte: acervo da autora

Cabe ressaltar, quanto à organização dos espaços, que devem ser bem estruturados, contendo ambientes, também, para laboratórios, espaço para almoço, banheiros, espaços diferenciais para movimento gráfico-pictórico. Há uma variedade grande de laboratórios, cantos criativos a serem criados nas escolas, para estimular a aprendizagem da criança. O objetivo dos espaços é que sejam comunicativos, tanto para a criança, como para os educadores e as famílias. Para as crianças, também devem permitir que elas

expressem melhor seu potencial, suas habilidades e curiosidades, a fim de poder explorar, de forma independente, os projetos, investigações, etc.

Alguns desses espaços se evidenciam a seguir nas imagens, trazendo algumas ideias de como o espaço pode ser alocado no ambiente educativo.

Figuras 22 e 23, 24 e 25– Exemplos de espaços comunicativos



Fonte: acervo da autora

A partir destas imagens e das ideias discutidas, o espaço pode ser considerado um dos lugares no mundo em que a criança cresce e se desenvolve, na escola. Por essa razão, o ambiente que frequenta precisa ser designado às crianças dessa faixa etária, pensando em sua principal característica: estar sempre em movimento de descoberta, acolhimento e cheio de provocações. É importante que seja organizado com ângulos estáveis, destinados às diferentes experiências e em diferentes momentos do dia. É bom que as atividades sejam sempre realizadas no mesmo lugar; isso

dá segurança e autonomia para as crianças, porque elas sabem onde encontrar objetos e podem facilmente organizar-se, sem ter que recorrer continuamente à intervenção do adulto.

Os cantos podem ser espaços definidos para brincar e aprender, especificamente estruturados ou não, permitindo a realização de experiências livres ou mais organizadas. É, portanto, tarefa de todos os profissionais envolvidos que frequentam a escola, escolher os tipos de cantos a serem adotados, de acordo com as necessidades desse grupo particular de crianças e em relação aos espaços disponíveis. Assim, a escola torna-se um ambiente ativo e cultural, um lugar onde cada criança se sente livre para agir e se movimentar, de acordo com suas próprias motivações.

Através do espaço físico e social, a criança tem, portanto, a possibilidade de desenvolver uma experiência no mundo. É importante ocupar fisicamente um espaço, percorrê-lo, refazê-lo em termos pessoais e experimentá-lo como seu. Para caracterizar os ambientes, é imprescindível começar pela observação cuidadosa das necessidades demonstradas pelas crianças e seu potencial desenvolvimento.

Diante de tantas qualidades, no que se refere ao ambiente escolar das crianças, Bondioli e Savio (2018, p. 133)<sup>9</sup> lembram de um detalhe muito importante que, além da organização do espaço, também inclui a seleção e colocação de materiais e brinquedos. Os espaços devem estar sempre bem organizados e, a partir de um senso de lógica, isto é, estruturar os espaços não significa, exclusivamente, a sua distribuição física ou a pura colocação de materiais, mas, sobretudo, tornar o contexto comunicativo, relacional e cognitivo. Os professores têm a tarefa de organizar os espaços, de acordo com as necessidades das crianças e cuidar de todos os pequenos detalhes no arranjo de materiais: nada é deixado ao acaso. Essa organização precisa ser projetada na sua totalidade, respondendo a uma escolha compartilhada por todo o grupo de trabalho educativo. Os espaços que ficam ao alcance de uma criança devem possuir, em si mesmos, requisitos fundamentais que remetem à necessidade de segurança e carinho, apoiando e encorajando seu desejo de explorar e saber. Terlizzi (2014, p.69) afirma que, ao longo dos

---

<sup>9</sup> Do original: che comprende anche la scelta e la collocazione dei materiali e dei giocattoli.  
Tradução da autora.

anos, as escolas foram progressivamente equipando os espaços para torná-los estimulantes e belos<sup>10</sup>.

No espaço educativo, dentre as características que criam um perfil de qualidade, há a gestão e organização desse espaço em função de crianças e educadores que vivenciam, diariamente, a realização de experiências. Afinal, um espaço adequado permite o crescimento saudável e equilibrado da criança. Assim, o brincar pode inspirar exploração, comunicação e diversão. O ambiente busca orientar a criança e fornecer ferramentas para que ela organize sua mente. Galardini (2016)<sup>11</sup> propõe que os espaços infantis sirvam para orientar as crianças, ajudando-as pensar. Nesse sentido, é preciso ater-se a: espaço organizado, legível (a criança deve compreender, deve interpretar o lugar onde vive), generoso (vivemos em um mundo cheio de coisas e carente de generosidade nas relações humanas); evocativo (ou algo que nos leva além e nos evoca). A figura seguinte procura ilustrar o pensamento da autora.

Figura 26 – Composição do espaço infantil



Fonte: elaborado pela autora (2020)

<sup>10</sup> Do original: si sono progressivamente dotati nel corso degli anni di spazi stimolanti e belli. Tradução da autora.

<sup>11</sup> Do original: organizzato, leggibile (il bambino deve capire, deve interpretare il luogo in cui vive), generoso (viviamo in un mondo pieno di cose e prive di generosità nelle relazioni umane), evocativo (ovvero qualcosa che ci conduca oltre e ci evochi). Tradução da autora.

Em suma, a escola deve possuir espaços atraentes e provocativos, fazendo com que cada criança possa se sentir muito confortável, organizada e acolhida nesse novo contexto. Podemos, portanto, tentar definir o ambiente de aprendizagem como um contexto de experiências estruturadas, "intencionalmente" preparadas pelo educador, nas quais o ensino é organizado para que o processo de aprendizagem que se pretende promover seja realizado de acordo com o ambiente, com uma área de ação, criada para estimular e apoiar a construção de conhecimentos, habilidades, motivações e atitudes. Nesse espaço de ação, ocorrem interações e trocas entre crianças, objetos de conhecimento e adultos. Com base em objetivos e interesses comuns, as crianças têm a oportunidade de vivenciar experiências significativas nos níveis cognitivo, afetivo, emocional, interpessoal e social.

Efetivamente, o ambiente é caracterizado por experiências que envolvem professores e crianças, sendo constituído por recursos e combinações. Esses sujeitos trabalham juntos para propósitos comuns e as aprendizagens podem acontecer em contextos físicos ou virtuais, dentro ou fora da escola, através da cooperação entre ambientes internos e externos. A próxima figura ilustra elementos imprescindíveis que compõem o espaço para brincar e aprender, tanto internos como externos.

Figura 27 – Elementos constitutivos no ambiente



Fonte: elaborado pela autora (2020)

Como é possível notar, esses elementos que compõem o espaço projetam, adequadamente, o ambiente de aprendizagem. Além disso, o educador também pode se apropriar de mais alguns elementos fundamentais, como propõem as autoras Bondioli e Mantovani (1988). O primeiro elemento consiste em identificar e estabelecer um local adequado para realizar as experiências, com base no significado cultural de um determinado local (daí a importância de organizar o mobiliário dentro da sala de aula etc.). O melhor é ter vários lugares disponíveis, para escolher aquele adequado para a situação particular de ensino.

O segundo aspecto seria, uma vez identificada a localização, criar condições que predisponham a um clima socioemocional positivo, para favorecer a aprendizagem, a comunicação e a interação entre pares. No terceiro momento, há necessidade de decidir as metodologias, os tempos e os modos de atuar, as formas de organização, os tipos de agrupamento dos alunos, etc. Depois, o educador permanece como responsável por gerenciar a subjetividade das crianças, observando as características de cada uma delas, quanto aos conhecimentos, habilidades expressadas, motivações, atitudes cognitivas do processamento de informações, crenças etc.

Finalmente, o educador supervisiona as ações que as crianças devem realizar, possivelmente fazendo uso de ferramentas específicas. Com isso, o educador muda seu papel de protagonista absoluto para se tornar um "mediador" no processo que leva as crianças a construir conhecimento.

Além disso, Fortunati (2002)<sup>12</sup> afirma que, no ambiente, podemos considerar alguns elementos fundamentais como: o papel dos educadores e crianças; objetivos de aprendizagem e conteúdos de ensino; a maneira como educadores e crianças se comunicam; a presença de tecnologias e o modo como são usadas; as maneiras pelas quais as experiências de aprendizagem são projetadas e implementadas (abordagens disciplinares ou

---

<sup>12</sup> Do original: Nell'ambiente sono elementi fondamentali: il ruolo degli educatori e dei bambini; gli obiettivi di apprendimento e i contenuti d'insegnamento; il modo in cui educatori e bambini comunicano; presenza di tecnologie e il modo in cui vengono usate; i modi in cui le attività di apprendimento vengono progettate e attuate (gli approcci disciplinari o interdisciplinari, le modalità di apprendimento cooperativo, il lavoro per progetti o di tipo laboratoriale...). Tradução da autora.

interdisciplinares, métodos de aprendizagem cooperativa, trabalho de projeto ou trabalho de laboratório, etc. ).

O papel dos educadores é, nesse sentido, articulado e complexo e cheio de responsabilidades, pois eles são, necessariamente, aqueles que compõem o ambiente de aprendizagem para que ela aconteça. A maneira diferente como esses materiais, objetos e brinquedos são colocados é a maneira como ele se responsabiliza com relação à prática pedagógica que acontecerá, a qual, portanto, produzirá efeitos diferentes quanto ao crescimento cognitivo, afetivo e social das crianças. A organização do espaço, dos móveis e dos materiais prefigura formas de comportamento, assumindo significados específicos em relação às características funcionais e sociais que os distinguem, podendo favorecer ou dificultar as interações nas escolhas institucionais. Surge a necessidade de criar uma proposta educacional completa e coerente, capaz de satisfazer as necessidades das crianças em sua totalidade, promovendo a interação e a socialização.

De fato, pensar no desenvolvimento integral das crianças, na perspectiva de criar espaços adequados para um desenvolvimento saudável e proporcional significa conhecer, criar e organizar cantos divertidos, favorecer relações individuais ou de grupo, apoiar ações infantis e, portanto, buscar o conforto da criança. Por isso, a qualidade dos espaços na escola de Educação Infantil precisa estar no centro da direção dos educadores. O ambiente não é um elemento neutro, mas, pelo contrário, um lugar onde se constroem relações. Objetos e materiais disponibilizados às crianças devem fortalecer suas possibilidades de exploração, conhecimento e transformação no cotidiano. É necessário proporcionar às crianças materiais e estruturas que as estimulem, que as deixem curiosas, para evitar que fiquem entediadas e prefiram fazer peraltices, como subir nas mesas ou armários, ou correr, portanto, arriscando fazer jogos que ofereçam perigo, em vez de experiências que favorecem o desenvolvimento sensório-motor.

O ambiente precisa ser criado levando em consideração a segurança das crianças e, também, de maneira estimulante para seu crescimento. Tomamos, como exemplo, a possibilidade de inserir no ambiente escadas, tapetes, colchões, bolas, música para que as crianças aprendam a se mover de acordo com o ritmo que lhes é proposto e os jogos também possam ser

criados por elas. Deve-se lembrar que o brincar precisa acontecer em um espaço que desenvolva a criatividade da criança, pois um jogo muito complicado corre o risco de transformar a criança em um espectador passivo, em vez de encorajá-la a fazer combinações de objetos ou de transformá-los.

Outro aspecto a destacar é a importância de oferecer laboratórios que requerem espaços específicos, nos quais será necessário despir-se ou vestir-se, brincar com a água, com tintas, pinturas, música, imagens, cenários simbólicos ou projetados, feijões, massas, argila, farinhas, necessárias para criar experiências de manipulação e construção, os jogos de contar histórias ou psicomotores, de construção, gráficos, enfim experimentos de acordo com a proposta de trabalho e as combinações do grupo.

O espaço de brincar e aprender, como proposto neste texto, pode ser considerado um lugar onde as crianças são mobilizadas a aprender e a se desenvolver de modo integral, não o fazer de um adulto somente ocupando seu tempo. A criança precisa do próprio espaço para se desenvolver e que seja um ambiente que possibilite relações dialógicas com o educador. A mediação do adulto ocorre através de todos aqueles pequenos gestos que são expressados todos os dias no cotidiano e daquilo que é oportunizado às crianças.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante das reflexões postas sobre alguns caminhos para a constituição de uma cultura dos espaços na escola de Educação Infantil, o texto revelou possibilidades, a partir de perspectivas italianas, em que os ambientes contribuem significativamente para o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças, ampliando as diferentes linguagens. De certa forma, as presentes proposições podem servir de subsídio para refletir sobre a estruturação dos espaços das instituições que recebem crianças pequenas, assim contribuindo para possíveis adequações ou para reforçar os aspectos positivos da sua organização.

Cabe ressaltar que o ambiente representa um elemento qualificado da escola, desde a arquitetura até a prática pedagógica, sendo um pré-requisito indispensável ao direito das crianças. Busca-se, assim, propor lugares acolhedores, mas, ao mesmo tempo, estimulantes, nos quais é possível

vivenciar experiências significativas, espaços que podem dar voz aos pequenos, às suas necessidades de brincar, socializar, proteger e cuidar, como afirma Galardini (2010, p. 32) lugares para "reverberar a identidade das crianças" <sup>13</sup>.

Entende-se que a organização dos espaços necessita ser compreendida pelos educadores como essencial para o trabalho no contexto escolar, sendo uma ferramenta pedagógica que pode ser utilizada de forma positiva na prática educativa, favorecendo a aprendizagem e o desenvolvimento da criança. Cabe ao educador planejar e refletir sobre o espaço educativo em que está inserido e refletir para que seja acolhedor, sociável e que contribua para a formação das crianças na sua rotina diária, interligando conhecimentos de família, escola e sociedade. Dessa forma, busca-se reforço nas vozes de Barbosa e Horn (2001, p.16) que destacam que o espaço -não é algo dado, natural, mas sim construído. Pode-se dizer que o espaço é uma construção social que tem estreita relação com as atividades desempenhadas por pessoas nas instituições. Além disso, o espaço deve ser desafiador, estimulador, aconchegante, que desperte o interesse e a participação, proporcionando o brincar, criar, imaginar, construir suas brincadeiras; —viajar no mundo das fantasias, do significado, permitindo construir conhecimentos durante a brincadeira, para que a criança supere seus limites e construa suas potencialidades, desenvolvendo diferentes áreas de conhecimento.

É importante, também, que os educadores oportunizem à criança viver uma cultura inspirada na colaboração, no intercâmbio e na reciprocidade, e que, ao mesmo tempo, aprimorem-se as habilidades dos pais e educadores, de modo a alcançar um projeto pedagógico comum e integrado. Outro aspecto fundamental a ser respeitado, no desenvolvimento da criança, é representado pela —escuta: observar os gestos, pensamentos e comportamentos, de forma a reconhecer suas necessidades, oferecendo-lhes serviços educacionais amigáveis. A criação de cantos torna-se significativa para a criança ao trazer viva a presença do educador, dos objetos, dos

---

<sup>13</sup> Do original: "*riverbera l'identità dei bambini*". Tradução da autora.

materiais. Por isso, cada criança encontra uma presença reconfortante e estimulante no educador que lhe escuta.

Assim, promulgar a relevância da cultura do espaço na formação dos educadores é promover reflexões acerca da construção ou adaptação do contexto escolar ao qual pertencem, tornando-o aberto, amplo e flexível, com separações adequadas e/ou portas transparentes. Esse aspecto é muito importante porque, desta forma, existe a inclusão e a participação de todas as crianças, ou seja, a estrutura arquitetônica auxilia a constituição das relações. Os espaços devem ser organizados em um contexto rico de ações, garantindo às crianças o cuidado e a participação, para que seu protagonismo seja potencializado, tornando-se sempre uma possibilidade de encontro.

Nessa conjuntura, o ambiente onde as crianças permanecem para brincar não precisa ser composto somente por mobiliário de materiais de plástico, que valorizem o *design* industrializado, como se costuma ver na maioria das escolas infantis. Porém, intensifica-se a possibilidade de repensar esses ambientes educativos, estabelecidos nas escolas, e assim criar espaços, estruturados ou não, com materiais naturais, da vida cotidiana, de diferentes tamanhos e formas. Esse tipo de ambiente propõe relações que dão forma para a troca, a empatia, a reciprocidade e as experiências voltadas às explorações. Portanto, uma escola onde há espaços para constituir as relações pode ser concebida como um sistema de comunicação entre crianças, educadores e famílias.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, Maria Carmen Silveira; HORN, Maria da Graça. Organização do Espaço e do Tempo na Escola Infantil. In: CRAIDY, Carmem; AERCHER, Gládis. **Educação infantil** Pra que te quero? Porto Alegre: Artmed, 2001. p. 67 – 79.

BONDIOLI, Ana; MANTOVANI, Susana. **Manual crítico do jardim de infância**. Franco Angeli: Milão, 1988.

BRONFENBRENNER, Urie. **A ecologia do desenvolvimento humano**. (Original publicado em 1979). Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.

BORGHI, B. Q. **Nido d'infanzia 1**. Buone pratiche e problemi degli educatori. Erickson: Trento, 2007.

BORGHI, B. Q.; GUERRA, L. **Manuale di didattica per l'asilo nido**. Laterza: Milano, 2007.

CATARSI, Enzo; FRESCHI, Enrica. **e attivit di cura nel nido d'infanzia**, Firenze: Junior edizioni, 2013.

FORTUNATI, Aldo. **Por um currículo aberto ao possível: protagonismo das crianças e educação**. Centro de pesquisa e documentação sobre a infância LA BOTTEGA DI GEPPELTO. Instituição do município de San Miniato, Edizione, ETS, 2016.

FORTUNATI, Aldo. **I mestiere dell'educare**. Bambini, educatori e genitori nei nidi e nei nuovi servizi per l'infanzia e la famiglia. L'esperienza del Comune di San Miniato. Junior: Bergamo, 2002.

HORN, Maria da Graça Souza. **Sabores, cores, sons, aromas**. A organização dos espaços na Educação Infantil. Porto Alegre, RS: Artmed, 2004.

GALARDINI, Anna Lia. Intrecci con la comunità, in Becchi E. (a cura di) **Una pedagogia del buon gusto**. Franco Angeli: Milano, 2010.

\_\_\_\_\_. **Crescere nel nido**. Spazi, programmi, attività, relazioni. Roma. Editore Carocci, 2012, p. 67-81.

GUERRA, S. **Costruire nidi, in Bambini**, 2006. n. 8, p. 38.

MALAGUZZI, Loris. **As cem línguas das crianças**. A abordagem de Reggio Emilia à educação da infância. Bolonha. Edições Júnior, 2010, pp. 65-80.

WINNICOT, D. **Sviluppo affettivo e ambiente**. Armando: Roma, 1970.

## FINANCIAMENTO E OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO RIO GRANDE DO SUL (2009-2019)

Nalú Farenzena<sup>1</sup>

Kleiton da Silva Müller<sup>2</sup>

Nilson Fabiano Alves Felix<sup>3</sup>

**Resumo:** Com o advento da Constituição Federal de 1988, pela primeira vez garantiu-se atendimento às crianças em creches e pré-escolas, como um dos deveres do Estado para com a educação. O atendimento gratuito a filhos e dependentes em creches e pré-escolas também foi posicionado como direito dos/as trabalhadores/as urbanos/as e rurais (art.7º). Pela primeira vez uma constituição brasileira estabeleceu direito/dever quanto à Educação Infantil. Este trabalho se desenvolve sobre o financiamento e oferta de Educação Infantil no Rio Grande do Sul, apresentando descrições da política educacional das crianças em três perspectivas. Numa primeira, o que foi projetado em planos decenais de educação vigentes; em seguida, matrículas e taxas de atendimento da Educação Infantil; numa terceira, alguns delineamentos do financiamento da educação básica e, nele, especificidades da Educação Infantil. Nos três ângulos são examinados o Brasil, o Rio Grande do Sul e os municípios gaúchos de Porto Alegre e de Alvorada, em anos das décadas de 2000 e 2010, a fim de oferecer um panorama relativamente contextualizado, em diferentes escalas, de desafios que circundam a oferta e o financiamento da Educação Infantil.

**Palavras-chave:** Financiamento e oferta de Educação Infantil. Educação Básica. Creches e Pré-escolas.

**Abstract:** With the advent of the Federal Constitution of 1988, for the first time, care was provided for children in daycare centers and preschools, as one of the State's duties in relation to education. Free care for children and dependents in daycare centers and preschools was also positioned as the right of urban and rural workers (art.7). For the first time, a Brazilian constitution established a right/duty regarding Early Childhood Education. This work is developed on the financing and offer of Early Childhood Education in Rio Grande do Sul, presenting descriptions of the educational policy of children in three perspectives. At first, what was projected in current ten-year education plans; then enrollments and attendance rates for Early Childhood

---

<sup>1</sup> Doutora em Educação. Professora Titular da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Integrante do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da UFRGS. Presidenta da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), gestão 2019-2021.

<sup>2</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) na linha de pesquisa Políticas e Gestão de Processos Educacionais, licenciado em Ciências - Habilitação: Biologia, pós-graduado em Educação Ambiental e professor da Rede Municipal de Ensino de Alvorada e de Porto Alegre.

<sup>3</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), licenciado em Matemática e graduando em Ciências Econômicas na UFRGS.

Education; in a third, some outlines of the financing of basic education and, in it, specificities of Early Childhood Education. In three angles Brazil, Rio Grande do Sul and the cities of Porto Alegre and Alvorada, in the years 2000 and 2010, are examined in order to offer a relatively contextualized panorama, at different scales, of the challenges that surround the provision and financing of Early Childhood Education.

**Keywords:** Funding and provision of Early Childhood Education. Basic education. Nurseries and Preschools.

## 1 INTRODUÇÃO

A garantia de atendimento às crianças em creches e pré-escolas como um dos deveres do Estado para com a educação foi inscrita no texto da Constituição da República, promulgada em outubro de 1988 (art. 208). O atendimento gratuito a filhos e dependentes em creches e pré-escolas também foi posicionado como direito dos/as trabalhadores/as urbanos/as e rurais (art.7º). Pela primeira vez uma constituição brasileira estabeleceu direito/dever quanto à Educação Infantil, pois, na legislação da educação, anteriormente estava contemplada apenas a pré-escola. Na Lei nº 8.069/1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), foi reafirmado o dever do Estado no atendimento das crianças em creche e pré-escola. A Educação Infantil, integrada pela pré-escola e pela creche, foi reconhecida como a primeira etapa da educação básica na Lei nº 9.394/1996, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Na década de 2000, mudanças na LDB ampliaram a duração do Ensino Fundamental, de oito para nove anos, incorporando a ele o atendimento às crianças de 6 anos de idade, antes público-alvo da pré-escola; com a Emenda à Constituição (EC) n. 59/2009, a frequência obrigatória à escola é fixada na educação básica e para população na faixa etária de 4 a 17 anos de idade, o que repercute diretamente no segmento pré-escolar da Educação Infantil (FARENZENA, 2010).

Portanto, de modo mais geral, o movimento no âmbito normativo, dos anos 1980 e 1990 (Constituição, LDB e ECA), representou, se confrontado a preceitos e concepções societárias anteriores, um passo significativo para uma nova e avançada delimitação do direito à educação escolar das crianças pequenas. Na década de 2000, a Educação Infantil teve seu escopo reduzido – de atendimento a crianças de 0 a 6 anos idade passou para de 0 a 5 anos –

e seu segmento da pré-escola, destinado a crianças de 4 e 5 anos de idade, passou a ser obrigatório.

Em síntese, pelas regras vigentes em 2020, a Educação Infantil destina-se às crianças de 0 a 5 anos de idade e compreende a creche – para crianças de 0 a 3 anos – e a pré-escola – para crianças de 4 e 5 anos (e para as de 6 anos, quando as crianças completam essa idade após 31 de março do ano letivo). Essa subdivisão deve-se às peculiaridades do cuidado e da educação das crianças, nas diferentes faixas etárias, tendo implicações para as exigências institucionais no atendimento a essas diferenças. É etapa que deve contemplar modalidades da educação – a educação especial, a educação indígena, a educação do campo e a educação quilombola.

Na organização federativa da oferta educacional, em regime de colaboração, conforme disposto na Constituição Federal (CF88), a competência comum da União, estados, Distrito Federal e municípios em prover os meios de acesso à educação (art. 23 da CF88) é complementada por definições de prioridades e de prestação de assistência técnica e financeira. Conforme a redação dada à CF88 pela EC nº 14/1996, a Educação Infantil é uma das etapas de atuação prioritária dos municípios, juntamente com o Ensino Fundamental. Na sua atuação, porém, os municípios devem contar com a cooperação técnica e financeira da União e do respectivo governo estadual (art. 30). Para a União, acrescenta-se a premissa de que a assistência aos estados e municípios deve garantir equalização de oportunidades e padrão mínimo de qualidade de ensino.

A oferta educacional pública, na educação básica, abrange a garantia de vaga nas escolas, com todas as condições administrativas, pedagógicas e de infraestrutura para o ensino, bem como de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Portanto, os programas suplementares também se destinam à Educação Infantil e integram o que aqui está sendo chamado de oferta educacional desta etapa, prioridade dos municípios com assistência da União e estados.

Os encargos com a oferta, nos termos da cooperação federativa, remetem ao seu financiamento. Em termos de responsabilidades públicas, a Constituição estabelece que cada esfera de governo deve aplicar uma parte de suas receitas resultantes de impostos em manutenção e desenvolvimento

do ensino (MDE) – 18% o governo federal e 25% os estados, o DF e os municípios. Também tem expressão como fonte o salário-educação, contribuição social recolhida pelas empresas e destinada exclusivamente ao financiamento da educação básica pública. Para a Educação Infantil, os municípios contam, então, com recursos próprios, quer sejam recursos da receita, resultantes de impostos vinculados à MDE e à cota municipal do salário-educação.

O financiamento da educação básica e, portanto, também o da Educação Infantil, está circunscrito à cooperação federativa prevista no âmbito normativo, o que tem se efetivado por meio de uma série de políticas. Tem destaque o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, estabelecido pela EC nº 53/2006, implantado em 2007, e que deve vigorar até que tenham início os efeitos financeiros do FUNDEB, de caráter permanente, inscrito na EC nº 108/2020. Dada a (re) distribuição intra-estadual de recursos e a complementação da União, milhares de redes municipais são beneficiadas por este Fundo, com maior disponibilidade de recursos para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. Ademais, a Educação Infantil conta com apoio de programas suplementares federais, tanto os de natureza legal e automática quanto os de assistência voluntária. No primeiro caso, o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE - e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar; na assistência discricionária, é exemplo o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância.

A par dos elementos de ordem mais geral, acima esboçados – direitos e deveres na Educação Infantil e responsabilidades federativas na oferta e no financiamento da Educação Infantil – nas próximas seções deste Capítulo apresentamos descrições da política de Educação Infantil em três perspectivas. Numa primeira, o que foi projetado em planos decenais de educação vigentes; em seguida, matrículas e taxas de atendimento da Educação Infantil; numa terceira, alguns delineamentos do financiamento da educação básica e, nele, especificidades da Educação Infantil. Nos três ângulos são examinados o Brasil, o Rio Grande do Sul e os municípios

gaúchos de Porto Alegre e de Alvorada, em anos das décadas de 2000 e 2010, a fim de oferecer um panorama relativamente contextualizado, em diferentes escalas, de desafios que circundam a oferta e o financiamento da Educação Infantil.

## **2 A AGENDA DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO**

No contexto da Educação Infantil, entendida como direito, tem ocorrido a implementação do Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024, instituído pela Lei nº 13.005, de junho de 2014, resultado de um amplo processo de discussão que envolveu a sociedade civil, o Poder Executivo e o Poder Legislativo. A partir da aprovação do PNE os entes federados subnacionais tiveram o prazo de um ano, a contar da publicação da Lei, para elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE, fato que ocorreu em todos os municípios do Rio Grande do Sul. Tais planos representam importante avanço para o campo educacional do ponto de vista do planejamento da política pública de educação.

O PNE define, no seu art. 2º, dez diretrizes que devem guiar a educação brasileira, na década, entre elas as referentes à expansão da cobertura educacional, à superação das desigualdades e de todas as formas de discriminação, à qualidade da educação, à gestão democrática da educação pública, ao estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) e à valorização dos/as profissionais da educação.

Além das diretrizes, o PNE estabelece 20 metas que contam, cada uma, com um conjunto de estratégias para que a educação seja garantida com qualidade pelo Estado. É no texto da Meta 1 do PNE que fica explícito o grande desafio que está posto, principalmente aos municípios pobres e mais populosos do Brasil, de universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola, para as crianças de 4 e 5 anos de idade, e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, a 50% das crianças de até 3 anos de idade até 2024. Portanto, há quatro anos já, nenhuma criança de 4 e 5 anos poderia estar fora da escola, uma vez que,

além da Meta 1 do PNE, a frequência é obrigatória, por determinação constitucional.

A ampliação do acesso à Educação Infantil é o foco da Meta 1 do PNE, porém é importante recordar que este Plano sucedeu ao PNE 2001-2011, no qual a Educação Infantil estava contemplada na meta que previa a ampliação da oferta para chegar ao atendimento de 50% das crianças com até 3 anos de idade e alcançar 80% daquelas com 4 a 5 anos. Ou seja, para a creche, o atual PNE repete o projetado no Plano anterior.

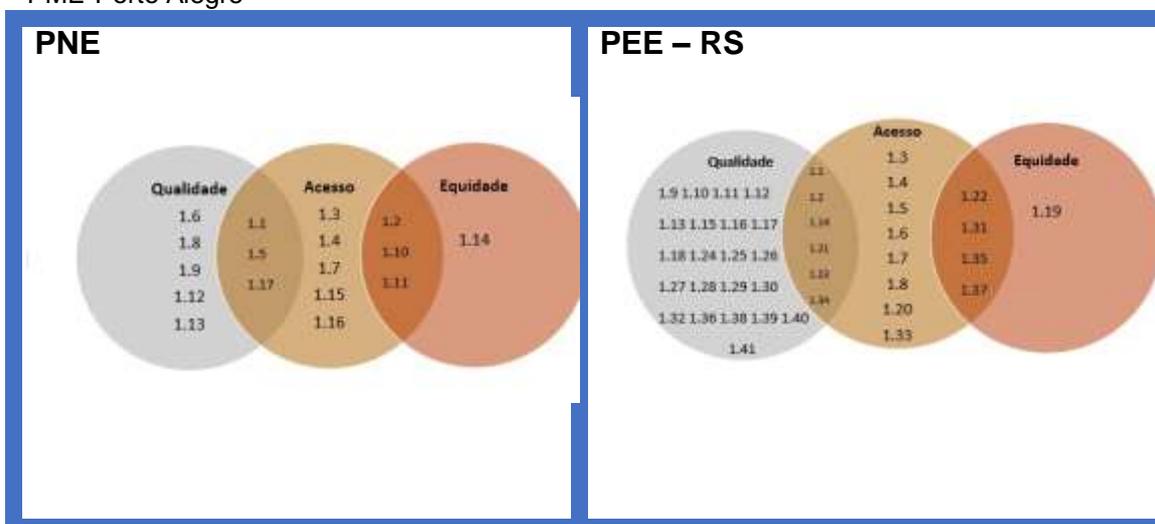
Segundo dados do Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação, publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2020), no Brasil o atendimento em creche havia alcançado, em 2018, cerca de 3,8 milhões de crianças de 0 a 3 anos, o que correspondia a 35,7%, e seria necessário incluir, até 2024, cerca de 1,5 milhão de crianças para atingir a meta estipulada no PNE. Em relação às crianças de 4 e 5 anos, a cobertura atingiu 93,8%, o que significa que cerca de 330 mil crianças dessa faixa ainda estavam fora da pré-escola, considerando-se a população existente em 2018, ano de referência para os dados apresentados pelo Inep. Salientamos que, segundo este Relatório, as taxas de atendimento vêm apresentando um progresso ao longo dos últimos anos de monitoramento; porém, é importante considerar que essa melhora nos índices se deve, pelo menos em parte, a uma redução no número de crianças da faixa etária da Educação Infantil, o que eleva os percentuais de atendimento.

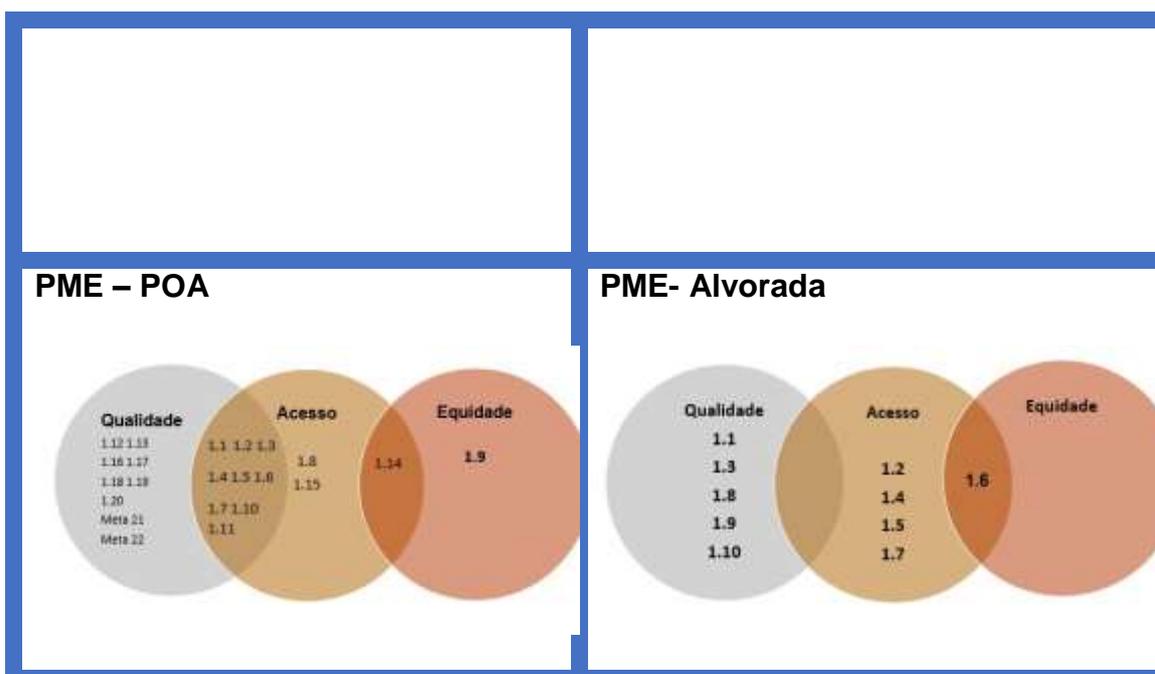
Segundo dados da Radiografia da Educação Infantil (TCE-RS, 2017), o Estado do Rio Grande do Sul evoluiu, de 2008 a 2017, da 19ª para a 4ª posição na colocação nacional referente à taxa de atendimento à Educação Infantil, porém verifica-se que uma maior evolução dessas taxas depende das cidades gaúchas que tem maior população. Alvorada, Viamão, Porto Alegre, Novo Hamburgo, Caxias do Sul, Pelotas, São Leopoldo, Rio Grande, Canoas, Gravataí e Santa Maria, concentram o maior número de vagas a serem criadas para atingir a meta 1 do PNE: 44.553 das vagas a mais em creche, que corresponde a 55,09% do total do Estado; 22.065 na pré-escola, que corresponde a 54,64% do total do Estado.

Considerando este quadro mais geral, procuramos compreender qual é o planejamento existente para atingir a Meta 1 do PNE, qual o plano de financiamento que dará condições para o seu cumprimento. Para isso, realizamos a análise do conteúdo das metas 1 e 20 dos Planos Municipais de Educação de Porto Alegre (PME-POA) e Alvorada (PME-Alvorada), do Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Sul (PEE-RS) e do PNE. Neste segmento do texto focamos na Meta 1, ficando a Meta 20 para a parte do Capítulo que aborda o financiamento.

Em relação à Meta 1, procuramos analisar os conteúdos das estratégias presentes nos planos referentes às dimensões de ampliação do acesso, da qualidade e da equidade, tendo como referência as dimensões de um estudo do Senado Federal (SENADO FEDERAL, 2018). A dimensão referente ao acesso abarca mais estratégias, porém, é importante salientar, muitas estratégias propõem a ampliação considerando as dimensões de qualidade e equidade. Isso quer dizer que os atores, ao formularem os planos, preocuparam-se com a ampliação do acesso, sem perder de vista a garantia do padrão de qualidade e o acesso ao direito à educação das populações que, historicamente, foram desprovidas de muitos direitos sociais. Na figura seguinte é apresentada a distribuição das estratégias dos quatro planos de educação, tendo em conta intersecções entre as dimensões do acesso, da qualidade e da equidade.

Figura 1 - Distribuição das estratégias da Meta 1 dos planos de educação considerando as dimensões de ampliação do acesso, qualidade e equidade – PNE, PEE-RS, PME-Alvorada e PME-Porto Alegre





Fonte: (1) PNE - Relatório nº 43 da Comissão de Educação, Cultura e Esporte sobre a Avaliação (SENADO FEDERAL, 2018); (2) PEE/RS, PME/Alvorada e PME/POA, elaboração própria, com base nas respectivas leis.

É possível observar, no que diz respeito à distribuição das estratégias, nas dimensões de ampliação do acesso, qualidade e equidade, que, no PNE, a maioria das estratégias estão relacionadas à dimensão do acesso, interseccionada com as dimensões de qualidade e equidade. Nos planos subnacionais observamos que ocorre uma prevalência da intersecção entre as dimensões de acesso e de qualidade da Educação Infantil, com poucas estratégias referentes à dimensão da equidade.

As estratégias que estão relacionadas com a dimensão da ampliação do acesso com qualidade e equidade trazem conteúdos que exigem que os entes federados definam, em regime de colaboração, metas de expansão das redes públicas, segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais, com estímulo ao tempo integral; fomentem o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na Educação Infantil, nas respectivas comunidades; desenvolvam mecanismos e promovam levantamento anual de demanda por creche e busca ativa das crianças na faixa etária da Educação Infantil, respeitando o direito de opção para a matrícula das menores de 4 anos; mantenham e ampliem, em regime de colaboração, programa nacional de

construção e reestruturação de escolas de Educação Infantil; articulem a expansão das redes públicas com a oferta de matrículas gratuitas em creches conveniadas; e priorizem o acesso à Educação Infantil, com oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar às crianças com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica.

Em relação à dimensão da qualidade, as estratégias estão relacionadas à promoção da formação inicial e continuada dos/as profissionais da Educação Infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação de nível superior; à elaboração de currículos e propostas pedagógicas articuladas entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da Educação Infantil; à garantia da aplicação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil; à garantia da especificidade da educação dos povos tradicionais que habitam o território; à garantia da avaliação institucional na rede pública; à implementação, em caráter complementar, de programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 anos de idade; à garantia do atendimento da criança em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade. Em relação à dimensão da qualidade, podemos destacar a importância do fortalecimento dos conselhos municipais de educação e dos órgãos executivos dos sistemas de ensino no acompanhamento, controle e fiscalização dessa qualidade.

A estratégia 1.1 do PME-Alvorada, de 2015, propõe que seja instituído, ainda naquele ano, o Sistema Municipal de Ensino para que as situações de credenciamento, autorização de funcionamento, e demais exigências legais, possam ocorrer de maneira mais ágil. O município foi um dos últimos da região metropolitana de Porto Alegre a instituir seu Sistema de Ensino, o que ocorreu em 2016. Em Alvorada, muitas escolas privadas de Educação Infantil não possuem credenciamento e autorização de funcionamento, emitidos pelo Conselho Municipal de Educação - CME; das 47 instituições de Educação

Infantil (privadas e comunitárias) cadastradas no CME-Alvorada, somente 18 possuíam credenciamento e autorização de funcionamento até outubro de 2020.

Situação que ocorre também em Porto Alegre, cujo PME dedicou uma meta específica para essa questão. Diferentemente da maioria dos planos municipais de educação, que possuem 20 metas, o PME-POA tem 23. As metas 21 e 22 estão diretamente relacionadas à Educação Infantil. A Meta 21 propõe implantar, até o segundo ano de vigência do PME (2017), avaliação da qualidade da educação das infâncias. A Meta 22 preocupa-se, especificamente, com o controle social e fiscalização do padrão de qualidade, através do processo de credenciamento e autorização de funcionamento das instituições e propõe efetuar, no decorrer do decênio, isto é, até o final de 2025, a regularização de 100% das instituições de Educação Infantil cadastradas no Sistema Municipal de Ensino. Dados do Relatório de Avaliação do PME de Porto Alegre/RS, período 2016 a 2018, realizado pelo Fórum Municipal de Educação (FME-POA, 2019), apontam que, segundo dados fornecidos pela Unidade de Regulação Escolar/SMED-POA, existem 558 Instituições de Educação Infantil (privadas e comunitárias) cadastradas e 43 escolas municipais de Educação Infantil, o que totaliza 601 instituições. O CME de Porto Alegre informou que 281 Instituições (privadas e comunitárias) estão credenciadas e autorizadas, somando-se a estas 35 escolas municipais de Educação Infantil (EMEI), totalizando 316 credenciadas; todavia, nem todas estão com sua renovação em dia. Então, em 2018, somente 52,58% das instituições de Educação Infantil estavam regularizadas no CME de POA, conforme quadro abaixo.

Quadro 1 - Percentual de instituições de Educação Infantil cadastradas no Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre – 2018

<b>Indicador 22 A (PME-POA)</b>	Regularização das Instituições de Educação Infantil cadastradas no SME – 2018
Meta prevista	601 = 100%
Meta executada no período	316 = 52,28%

Fonte: Fórum Municipal de POA (2018).

No que diz respeito à equidade, destacamos a estratégia 1.14 do PNE, que visa fortalecer o acompanhamento e o 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, visto que segundo dados do INEP (2020), a expansão das matrículas em creches tem sido acompanhada do aumento da desigualdade em relação aos recortes de renda familiar, exigindo a implementação de políticas públicas direcionadas a impulsionar o acesso das crianças mais pobres.

### **3 A POLÍTICA DE OFERTA DA EDUCAÇÃO INFANTIL: TAXA DE ATENDIMENTO E MATRÍCULAS**

Ao longo dos dez anos de publicação da Radiografia da Educação Infantil do Rio Grande do Sul fica evidente a importância do relatório, no que tange à fiscalização e controle das metas fixadas pelos planos de educação decenais. A Radiografia começou comparando número de matrículas e taxas de atendimento na Educação Infantil, de forma mais genérica, entretanto, no decorrer do tempo, o relatório amadureceu e tomou novas formas, abordando aspectos mais amplos do contexto da Educação Infantil, como índices de pobreza infantil, índice de Gini e, ainda, de forma mais individualizada, nas últimas edições é possível elaborar relatórios por cidade. Assim, abordamos nesta seção a política de Educação Infantil no que concerne à cobertura às matrículas da Educação Infantil no Brasil, no Rio Grande do Sul e nos municípios de Porto Alegre e Alvorada. Os anos contemplados acompanham a disponibilidade de dados das diversas edições da Radiografia.

#### **3.1 Cobertura do atendimento educacional das crianças de zero a cinco anos de idade**

No Quadro 2 podemos analisar a evolução da taxa de atendimento bruta da Educação Infantil no Brasil e no Rio Grande do Sul e, ainda, evolução do Estado quando comparado com as demais unidades federativas.

Quadro 2 – Evolução da taxa bruta de atendimento da Educação Infantil – Brasil e Rio Grande do Sul – 2008, 2010, 2011, 2012-2017

Ano	Brasil			Rio Grande do Sul			Posição do RS
	Creche	Pré-escola	Ed. Infantil	Creche	Pré-escola	Ed. Infantil	
2008	13,93%	74,52%	34,91%	16,56%	48,59%	28,18%	19°
2010	18,99%	81,30%	40,60%	21,39%	61,64%	35,61%	17°
2011	20,93%	80,23%	41,49%	23,01%	63,39%	37,28%	14°
2012	22,68%	83,93%	43,25%	25,46%	67,84%	39,84%	13°
2013	24,36%	85,77%	44,98%	27,70%	69,43%	41,86%	13°
2014	25,79%	87,56%	46,53%	30,49%	75,12%	45,63%	10°
2015	27,14%	86,70%	47,14%	32,59%	78,39%	48,13%	7°
2016	28,83%	88,76%	48,95%	34,64%	87,24%	52,48%	4°
2017	30,32%	89,85%	50,31%	35,99%	89,98%	54,30%	4°

Fonte: Radiografia da Educação Infantil – TCE/RS. Edições: 2011, 2012, 2013, jan/2015, nov/2015, 2016 e 2018. Elaboração própria.

Cabe observar que, durante o período abarcado no Quadro 2, houve a edição de normas importantes para que houvesse incremento nas taxas de atendimento à Educação Infantil. A EC nº 53/2006 (que estabeleceu o FUNDEB), a EC nº 59/2009 (que trata da frequência obrigatória à educação básica para as população de 4 a 17 anos de idade); ademais, os PNE (de 2001 e de 2014) serviram de catalizador para que aumentassem as taxas de atendimento no País e de forma mais acelerada no RS. Tudo isso sob o olhar vigilante do TCE/RS que tem como visão institucional contribuir para a melhoria da qualidade de vida do cidadão.

A taxa bruta de atendimento da Educação Infantil (Quadro 2) caracteriza-se pela divisão do número de matrículas na etapa pela população dos 0 aos 5 anos de idade, sendo assim, temos que, em 2008, essa taxa na Educação Infantil brasileira correspondia a 34,91%, enquanto a taxa rio-grandense era de 28,18%, uma variação negativa de 6,73 pontos percentuais (p.p.) quando comparada à taxa brasileira; nesse momento o Rio Grande do Sul ocupava a 19ª colocação, dentre 26 estados, no *ranking* de taxas de atendimento à Educação Infantil no País.

Na edição de 2018 da publicação Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul, os dados apresentados indicam evolução positiva para o Estado do RS. Em 2017, a taxa de atendimento na Educação Infantil brasileira foi de 50,31%, ao passo que a taxa rio-grandense chegou aos 54,30%, uma variação positiva 3,99 p.p. e ainda subiu 15 posições no *ranking*, chegando ao 4º lugar na taxa de atendimento à Educação Infantil no Brasil.

Quadro 3 – Evolução da taxa de atendimento na Educação Infantil por idade – Alvorada e Porto Alegre – 2013-2017

Ano	Alvorada – RS				Porto Alegre – RS			
	0 a 3 anos	4 e 5 anos	0 a 5 anos	Posição RS	0 a 3 anos	4 e 5 anos	0 a 5 anos	Posição RS
2013	4,84%	19,58%	9,78%	496º	39,46%	70,53%	49,75%	207º
2014	5,21%	20,78%	10,43%	496º	40,79%	74,26%	51,88%	220º
2015	4,58%	19,70%	9,64%	496º	41,95%	74,83%	52,85%	254º
2016	4,95%	29,43%	13,15%	496º	40,85%	77,39%	52,96%	279º
2017	4,84%	31,44%	13,74%	496º	39,35%	79,45%	52,64%	305º

Fonte: Radiografia da Educação Infantil – TCE/RS. Edição: 2018. Elaboração própria.

No Quadro 3 podemos examinar a evolução da taxa de atendimento das crianças nos municípios de Alvorada e Porto Alegre e, ainda, a

classificação da taxa de atendimento destes municípios quando comparados aos demais municípios gaúchos. Na taxa de atendimento por idade é contabilizado o número de matrículas de crianças de 0 a 3 anos, de 4 a 5 anos e de 0 a 5 anos de idade inseridos no sistema de ensino, independente da etapa em que estão matriculadas (TCE/RS, 2018). Assim, temos que, em 2013, a taxa de atendimento de zero a cinco anos em Alvorada correspondia a 9,78%, deixando o município na 496ª posição, a penúltima, no *ranking* estadual. Em Porto Alegre tínhamos a seguinte situação: 49,75% das crianças de 0 a 5 anos eram atendidas, deixando o município na 207ª na classificação estadual; temos, então, uma diferença de 39,97 p.p. entre a taxa de atendimento dos dois municípios. Em 2017, a taxa de atendimento de 0 a 5 anos foi de 13,74%, em Alvorada, uma variação positiva de 3,98 p.p., quando comparado a 2013; entretanto, não houve avanço na classificação estadual no período, mantendo-se na 496ª posição, entre os 497 municípios gaúchos. Porto Alegre retrocedeu na classificação estadual durante o período; em 2017, a taxa de atendimento era de 52,64%, um aumento de 2,89 p.p. quando comparado a 2013, mas não o suficiente para manter na sua classificação inicial, chegando a 305ª posição de 497 municípios em 2017.

Então, tomando por base a taxa de atendimento das crianças de 0 a 5 anos de idade, de 2013 a 2017, fica evidente que houve avanços em ambos municípios, mas não houve progresso em relação aos demais municípios do Estado, pois Alvorada manteve-se na penúltima colocação na classificação estadual e Porto Alegre caiu 98 posições em cinco anos, ou seja, Porto Alegre está em ritmo mais lento de crescimento da taxa de atendimento do público alvo da Educação Infantil, quando comparado aos outros municípios do Estado.

Também é de sublinhar a baixíssima cobertura do atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade de Alvorada. Embora com pequenas oscilações, a taxa de atendimento fica em torno de 5% nos cinco anos analisados, evidenciando o desafio considerável para atingir a meta de atendimento do PNE e do PME/Alvorada de 50% até 2024.

### 3.2 Matrículas na Educação Infantil

Nesta subseção são apresentadas as evoluções nas matrículas da creche, da pré-escola e da Educação Infantil municipal, privada e total. Estão separadas do seguinte modo: Brasil e Rio Grande do Sul, na Tabela 1, e os municípios de Alvorada e Porto Alegre na Tabela 2. Estes dados são necessários para compreensão de pontos importantes que serão apresentados a seguir.

Tabela 1 – Evolução nas matrículas da creche, da pré-escola e da Educação Infantil municipal, privada e total – Brasil e Rio Grande do Sul – 2008-2019  
Fonte: os autores, considerando a sinopse estatística da educação básica, 2008 a 2019.

Ano	Brasil					Rio Grande do Sul				
	Creche	Pré-escola	Educação Infantil			Creche	Pré-escola	Educação Infantil		
	Total	Total	Municipal	Privada	Total	Total	Total	Municipal	Privada	Total
2008	1.769.868	5.015.087	4.888.420	1.774.059	6.784.955	93.896	156.929	146.151	82.356	250.825
2009	1.909.938	4.900.441	4.915.969	1.809.440	6.810.379	98.029	166.251	161.618	86.850	264.280
2010	2.074.579	4.717.516	4.858.870	1.855.104	6.792.095	108.416	170.749	170.389	96.370	279.165
2011	2.307.177	4.696.625	4.956.921	1.977.146	7.003.802	117.142	176.270	179.130	103.053	293.412
2012	2.548.221	4.765.943	5.131.494	2.120.750	7.314.164	131.868	180.391	190.333	111.729	312.259
2013	2.737.245	4.870.332	5.317.981	2.230.433	7.607.577	143.472	184.632	199.293	119.410	328.104
2014	2.897.928	4.971.941	5.476.638	2.333.449	7.869.869	157.894	199.762	218.847	129.540	357.656
2015	3.049.072	4.923.158	5.567.651	2.347.229	7.972.230	168.793	208.438	232.588	135.760	377.231
2016	3.238.894	5.040.210	5.837.389	2.383.500	8.279.104	179.386	231.976	266.125	139.954	411.362
2017	3.406.796	5.101.935	6.086.159	2.362.868	8.508.731	186.369	239.256	281.637	140.408	425.625
2018	3.587.292	5.157.892	6.262.879	2.423.233	8.745.184	195.368	247.133	294.811	145.236	442.501
2019	3.755.092	5.217.686	6.405.337	2.505.837	8.972.778	203.317	254.686	306.298	149.528	458.003
Δ %	112,17%	4,04%	31,03%	41,25%	32,25%	116,53%	62,29%	109,58%	81,56%	82,60%

Nota: os totais incluem matrículas das redes estadual e federal

A Tabela 1 registra as matrículas na creche, pré-escola e Educação Infantil no Brasil e no Estado do Rio Grande do Sul; a Educação Infantil está

subdividida em matrículas municipais, privadas e totais para melhor compreensão dos fenômenos a serem descritos.

No Brasil, no início do período selecionado, 2008, a primeira fase da Educação Infantil, a creche, possuía 1.769.868 matrículas, o que representava 26,09%, da matrícula em Educação Infantil. Em 2019 a creche possuía 3.755.092 matrículas, 41,85% da rede infantil, um incremento de 1.985.224 matrículas e uma variação positiva de 15,76 p.p. na rede de Educação Infantil, demonstrando crescimento no número absoluto e na participação da creche no número de matrículas da Educação Infantil. Consequentemente, no mesmo período, a pré-escola teve uma variação negativa de 15,76 p.p. na sua representatividade no total de matrículas da Educação Infantil, mas um aumento de 202.599, o que significa que ambas as fases tiveram aumento no número de matrículas no período. Entretanto, as matrículas em creche tiveram um crescimento mais expressivo, o que se explica, em grande parte, pelos déficits em sua cobertura diante da demanda e das metas dos planos decenais de educação.

Verifica-se que houve um crescimento de 32,25% no total de matrículas da Educação Infantil, de 2008 a 2019, no Brasil, com um aumento de 1.516.917 matrículas na rede municipal (evolução de 31,03%) e aumento de 731.778 matrículas na rede privada (evolução de 41,25%). Na participação municipal houve variação negativa de 0,66 p.p., no período (em 2008 cobria 72,05% das matrículas, enquanto em 2019 cobria 71,39% das matrículas da Educação Infantil); ao mesmo tempo, na rede privada, houve variação positiva de 1,78 p.p. (em 2008 cobria 26,15% das matrículas, e em 2019 cobria 27,93% das matrículas da Educação Infantil). Cabe observar que uma parte das matrículas da rede privada é de instituições que recebem subsídios públicos, por meio de convênios ou termos de colaboração com as prefeituras. Deste modo, o esforço de financiamento público de oferta gratuita de Educação Infantil é bem maior do que o expresso pelo atendimento da rede municipal.

No RS, em 2008, a creche possuía 93.896 matrículas, o que representava 37,43% da matrícula em Educação Infantil. Em 2019 a creche possuía 203.317 matrículas, 44,39% da rede infantil, um aumento de 109.421 matrículas e uma variação positiva de 6,96 p.p. na sua proporção,

demonstrando crescimento no número absoluto e na porcentagem de matrículas de crianças de até três anos na Educação Infantil. No mesmo período, a pré-escola teve uma variação negativa 6,96 p.p. de sua representatividade, mas um aumento de 97.757 em suas matrículas, o que significa que ambas as fases da Educação Infantil tiveram aumento no número de matrículas no período, entretanto, as matrículas em creche tiveram um crescimento maior que as matrículas em pré-escola, no período compreendido entre 2008 e 2019, pelo mesmo motivo apontado para o Brasil.

Constata-se que houve um crescimento de 82,60% no total de matrículas da Educação Infantil, de 2008 a 2019, no RS, com um aumento de 160.147 matrículas na rede municipal (variação positiva de 109,58%) e aumento de 67.172 matrículas na rede privada (variação positiva de 81,56%). Na participação municipal houve variação positiva de 8,61 p.p., no período (em 2008 representava 58,27% das matrículas, enquanto em 2019 representava 66,88% das matrículas da Educação Infantil); ao mesmo tempo na rede privada houve variação negativa de 0,19 p.p. (em 2008 representava 32,83% das matrículas, e em 2019 representava 32,65% das matrículas da Educação Infantil).

É possível constatar que o estado do Rio Grande do Sul segue a tendência do Brasil, no que tange ao crescimento de matrículas na Educação Infantil. O movimento ocorrido no RS, todavia, foi de uma taxa de crescimento maior, dado que, em 2008, possuía taxa bruta de atendimento relativamente menor que a média nacional. O RS também diverge da média brasileira quanto ao movimento, nas proporções de matrículas das redes municipal e privada, pois, diferentemente do Brasil, registrou aumento na participação da rede municipal e redução da rede privada.

A Tabela 2 expõe as matrículas na creche, pré-escola e Educação Infantil nos municípios de Alvorada e de Porto Alegre.

Tabela 2 – Evolução nas matrículas da creche, da pré-escola e da Educação Infantil municipal, privada e total – Alvorada e Porto Alegre – 2008-2019

Ano	Alvorada					Porto Alegre				
	Creche	Pré-escola	Educação Infantil			Creche	Pré-escola	Educação Infantil		
	Total	Total	Municipal	Privada	Total	Total	Total	Municipal	Privada	Total
2008	767	805	-	1.399	1.572	17.004	21.578	5.276	29.119	38.582
2009	738	842	-	1.463	1.580	17.749	21.819	5.442	30.425	39.568
2010	673	699	-	1.322	1.372	18.906	21.584	5.742	31.316	40.490
2011	556	747	-	1.303	1.303	20.092	21.859	5.757	33.118	41.951
2012	604	1.123	322	1.405	1.727	22.240	22.791	5.801	36.239	45.031
2013	460	1.174	350	1.284	1.634	23.377	23.445	5.835	38.181	46.822
2014	534	1.243	354	1.423	1.777	24.432	24.407	6.134	39.897	48.839
2015	422	1.222	416	1.228	1.644	24.860	25.090	6.483	40.880	49.950
2016	477	1.826	1.048	1.255	2.303	24.318	25.898	7.784	41.665	50.216
2017	377	2.063	1.227	1.213	2.440	23.494	26.461	8.143	41.362	49.955
2018	468	2.483	1.595	1.356	2.951	23.332	27.614	8.095	42.438	50.946
2019	553	2.960	2.011	1.502	3.513	23.066	27.769	7.815	42.587	50.835
Δ %	- 27,90%	267,70%	524,53% <sup>4</sup>	7,36%	123,47%	35,65%	28,69%	48,12%	46,25%	31,76%

Fonte: os autores, considerando a sinopse estatística da educação básica, 2008 a 2019.

Nota: os totais incluem matrículas das redes estadual e federal.

Em Alvorada, em 2008, havia 767 matrículas na creche, o que representava 48,79% da matrícula em Educação Infantil. Em 2019, no mesmo segmento, havia 553 matrículas, 15,74% da rede infantil, uma redução no número absoluto de 214 matrículas e uma variação negativa de 33,05 p.p., na sua representatividade no total da Educação Infantil; houve decréscimo no número absoluto e na porcentagem de matrículas da creche na Educação Infantil. No mesmo período, a pré-escola teve uma variação positiva na sua

<sup>4</sup> Como não havia matrículas, para os anos anteriores, a variação percentual foi calculada em relação ao primeiro ano em que houve matrículas, o que aconteceu no ano de 2012.

representatividade, com aumento de 2.155 em suas matrículas; em 2008, tinha 805 matrículas, 51,21% da Educação Infantil, e em 2019 havia 2.960, 84,26% da Educação Infantil. A creche sofreu redução não apenas em números absolutos, mas também no que se refere à participação no total da Educação Infantil, movimento contrário ao da pré-escola.

Conforme os dados da Tabela 2, em Alvorada houve acréscimo de 123,47% no total de matrículas da Educação Infantil, de 2008 a 2019, com acréscimo de 2.011 matrículas na rede municipal (crescimento de 524,53%) e acréscimo de 103 matrículas na rede privada (crescimento de 7,36%). Na participação municipal houve variação positiva de 57,24 p.p., no período (em 2008 não havia matrículas na rede municipal e em 2019 as matrículas municipais cobriam 57,24% das matrículas da Educação Infantil), ao passo que, na rede privada, houve variação negativa da representatividade, de 46,24 p.p. (em 2008, cobria 88,99% das matrículas e, em 2019, cobria 42,76% das matrículas da Educação Infantil).

No município de Porto Alegre, em 2008, a creche tinha 17.004 matrículas, o que representava 44,07% da matrícula em Educação Infantil. Em 2019 a creche tinha 23.066 matrículas, 45,37% da rede infantil, um acréscimo de 6.062 matrículas e uma variação positiva de 1,30 p.p., na sua representatividade na Educação Infantil. No mesmo período, a pré-escola teve uma variação negativa de 1,30 p.p. na sua representatividade, no total de matrículas da Educação Infantil, e um aumento de 6.191 em suas matrículas (crescimento de 28,69%): em 2008, eram 21.578 matrículas, 55,93% da Educação Infantil, e em 2019 foram 27.769 matrículas, 54,63% da Educação Infantil. Em ambas as fases houve aumento no número de matrículas, entretanto, as matrículas em creche tiveram um crescimento maior que as matrículas em pré-escola entre 2008 e 2019.

Constatamos que houve um crescimento de 12.253 matrículas (31,76%) de 2008 a 2019, em Porto Alegre, com um aumento de 2.539 matrículas na rede municipal (incremento de 48,12%) e aumento de 13.468 matrículas na rede privada (incremento de 46,25%). Na participação municipal houve variação positiva de 1,70 p.p. e crescimento de 12,42%, no período (em 2008 havia 5.276 inscritos e cobria 13,67% das matrículas, enquanto em 2019 havia 7.815 inscritos e cobria 15,37% das matrículas da Educação

Infantil). Na rede privada houve variação positiva de 8,30 p.p., em termos de sua proporção do total e crescimento de 11,00% (em 2008 tinha 29.119 inscritos e cobria 75,47% das matrículas, e em 2019 tinha 42.587 inscritos e cobria 83,77% das matrículas da Educação Infantil).

Nesta subseção foi possível verificar que os municípios de Alvorada e Porto Alegre convergem no movimento de aumento do número de matrículas na Educação Infantil, mas alcançam esses aumentos de forma diferente. Quanto às matrículas em creche, em Alvorada houve redução no número de matrículas e nas taxas de participação na Educação Infantil, enquanto no município de Porto Alegre (que segue a tendência do Brasil e do RS) observamos aumento no número de matrículas na creche e aumento na sua taxa de participação na Educação Infantil. Quanto à pré-escola, observamos que Alvorada apresentou aumento no número de matrículas (seguindo a tendência do Brasil, RS e Porto Alegre) e aumento na porcentagem da pré-escola quando examinamos o total da Educação Infantil no município. Em Porto Alegre também observamos um aumento nas matrículas da pré-escola, mas este aumento perde espaço para as matrículas da creche, reduzindo-se a sua representatividade no total de matrículas da etapa (o mesmo ocorre no Brasil e RS).

Em Alvorada, a Educação Infantil municipal vem ganhando espaço, pois no início do período estudado não havia matrículas na Educação Infantil municipal, o que passa a ocorrer apenas em 2012 (apenas pré-escola até 2018); em 2019, 57,24% das matrículas são da rede municipal. No período, ocorre o início do funcionamento de duas escolas municipais de Educação Infantil em 2019, com atendimento à creche e pré-escola; e na pré-escola, em 2012, passa a ser oferecido atendimento em escolas municipais de ensino fundamental. Durante todo o período, é significativo o número de matrículas em instituições privadas sem fins lucrativos conveniadas com a Prefeitura, ou seja, a oferta privada conta com expressivo subsídio público: em 2019, mais da metade da matrícula em instituições privadas do município era financiada pelo poder público municipal, sendo que, na creche, havia atendimento em duas escolas municipais e em 10 instituições privadas conveniadas; há que ponderar, todavia, que o número de matrículas em instituições conveniadas diminuiu muito (eram 1.339 em 2008, e 788 em 2019, redução de 42%).

Em Porto Alegre, as matrículas da Educação Infantil municipal também aumentaram; no início do período estudado representavam 13,67% e, em 2019, chegaram à proporção de 15,37% das matrículas em Educação Infantil na capital gaúcha; por sua vez, as matrículas na rede privada passaram de uma representatividade de 75,47%, em 2008, para 83,77%, em 2019. Em Porto Alegre, o atendimento à Educação Infantil, em instituições privadas sem fins lucrativos, conveniadas com a Prefeitura, é muito significativo e cresceu no período examinado: em 2008, eram 12.600 matrículas em instituições com subsídio público, passando a 20.435, em 2019 (aumento de 62% e representatividade de quase a metade da oferta privada); a rede municipal, cujo aumento de matrículas foi relativamente menor, de 42% (Tabela 2), possuía, em 2019, 41 instituições com atendimento à creche, frente a 216 estabelecimentos da rede privada, subsidiada pela Prefeitura, que atendiam o mesmo segmento da Educação Infantil.

Em linhas gerais, o movimento das matrículas da Educação Infantil de Alvorada segue tendências do Brasil e do RS, predominando as matrículas municipais, ao passo que em Porto Alegre há o predomínio das matrículas privadas e, destas, um número mais significativo ofertado por instituições subsidiadas pela Prefeitura.

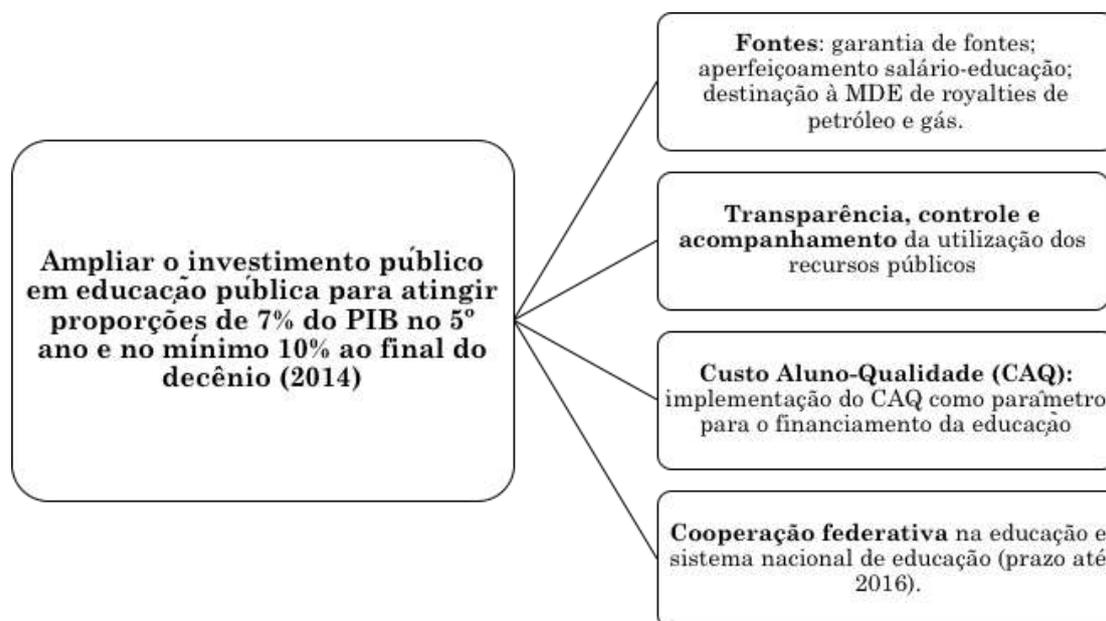
### **3.3A política de Educação Infantil: financiamento**

Este segmento do capítulo engloba componentes considerados imprescindíveis para a discussão do financiamento da Educação Infantil: a meta 20 do PNE, o FUNDEB, programas de assistência financeira da União à Educação Infantil e normas da responsabilidade fiscal.

A meta 20 do PNE refere-se ao financiamento público da educação, incluindo, é claro, o financiamento da Educação Infantil, e nela constam estratégias que convergem para a ampliação dos recursos, do controle, dos mecanismos qualificados de gestão e da cooperação federativa para garantir o direito à educação (ver Figura 2), pois, sem um financiamento adequado, as metas anteriores não serão plenamente cumpridas. A meta intermediária de gasto equivalente a 7% do PIB deveria ser atingida em 2019, mas não foi. Segundo dados do Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (INEP, 2020) os gastos públicos com educação pública apresentaram uma pequena

queda no período analisado, sendo 5,1% do PIB, em 2015 e 2016, e redução para 5,0% em 2017 e 2018; no que concerne aos gastos público em educação, de 5,5% do PIB em 2015 ocorreu pequeno aumento em 2016 (5,6%) e redução para 5,4% em 2017 e 2018.

Figura 2 - Meta 20 do PNE e síntese das suas estratégias



Fonte: Lei nº 13.005/2020 (PNE 2014-2024)

A meta 20 dos planos analisados, para a elaboração deste texto – PNE, PEE-RS, PME-Alvorada e PME-POA – possui estratégias que contemplam a necessidade de haver novas fontes de recursos e o reforço das fontes de recursos já existentes, contemplando, também, estratégias relacionadas com a transparência e o controle social, ao Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), tanto para sua definição quanto para sua implementação, e relacionadas a definições da política de cooperação federativa. Cabe um destaque para o CAQi e o CAQ, pois são parâmetros para assegurar um padrão de qualidade nas escolas de educação básica do país e inverter a lógica do financiamento da educação, passando de uma lógica que leva em consideração os recursos disponíveis

para a lógica que leva em consideração os recursos necessários para a garantia do direito à educação. O CAQi, primeira fase do CAQ, deveria ter sido implementado, mas não foi colocado em prática até 2016; é de observar, porém, que o Custo Aluno-Qualidade entrou na EC nº 108 (parágrafo 7º do art. 211), de 26 de agosto de 2020, trazendo grande esperança para a viabilização de um financiamento que garanta o direito à educação de maneira mais plena. Para a Educação Infantil, o estabelecimento do CAQi e do CAQ fariam muita diferença, pois é etapa que tem custos relativamente mais elevados, principalmente pelas exigências de atendimento a grupos menores de educandos, quer dizer, a necessidade de mais profissionais.

Para a compreensão da política de financiamento público da Educação Infantil é indispensável falar do FUNDEB e situar algumas especificidades da primeira etapa da educação básica, no âmbito deste Fundo. O FUNDEB é política pública de cooperação federativa no financiamento da educação básica e tem, como objetivos, manter e desenvolver a educação básica pública e valorizar os trabalhadores da educação, incluindo sua remuneração condigna. Sua natureza é contábil, é mecanismo redistributivo de recursos entre governos, no interior de cada Estado brasileiro e, também, de distribuição de recursos de complementação da União com critério de equalização. Em cada Fundo estadual há contribuição das prefeituras e do governo estadual, ou seja, no RS, há contribuição do governo do estado e das 497 prefeituras.

A composição de cada fundo estadual se faz pela retenção e distribuição de grande parte da fatia da receita de impostos dos governos subnacionais, que já é vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino (25%), ou seja, é uma subvinculação que corresponde a 20% de vários itens da receita resultante de impostos, sendo as principais o ICMS, o FPE e o FPM. Cabe acrescentar que existe a complementação da União ao FUNDEB, a qual está fixada em, no mínimo, 10% da soma de todos os recursos dos fundos estaduais e do DF, e que é direcionada apenas para os fundos de estados com menos recursos.

Cada ente (governo estadual ou município) recebe recursos do FUNDEB de acordo com a proporção de matrículas que atende, matrículas estas que são ponderadas conforme as etapas, modalidades e situações

específicas de oferta (como urbano e rural, atendimento em turno parcial ou integral). O cômputo de matrículas para a fórmula de distribuição dos recursos, assim como a aplicação dos recursos, deve limitar-se às etapas de atuação prioritária dos entes, por isso, para os municípios, contam matrículas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental e os recursos recebidos pelas prefeituras, somente podem ser aplicados nestas etapas. Para os estados, a abrangência é Ensino Fundamental e Ensino Médio. Ou seja, a Educação Infantil, no âmbito do FUNDEB, é exclusiva da alçada municipal.

A redistribuição intra-estadual do FUNDEB e a complementação federal minimizam injustiças do federalismo fiscal brasileiro, dando prioridade à oferta (matrículas atendidas por cada ente). A valorização dos profissionais da educação ocorre, principalmente, pela obrigatoriedade de destinar 60% do que cada ente recebe para a remuneração do magistério.

No Rio Grande do Sul, em que não há complementação da União, a redistribuição intra-estadual de recursos beneficia muitas redes municipais. O governo estadual sempre transferiu recursos a redes municipais, pois contribui com mais de 65% dos recursos e sua proporção de matrículas não chega a 50%. Em 2017, conforme dados da execução orçamentária estadual, o governo do Estado do RS transferiu 1,4 bilhão de reais ao FUNDEB, recurso recebido por prefeituras para aplicação na Educação Infantil e no Ensino Fundamental. No mesmo ano, segundo dados do Siope, Porto Alegre recebeu 35,7 milhões a mais – contribuiu com 242 milhões de reais e teve retorno de 278 milhões, ou seja, saldo positivo, porém não tão expressivo. Já Alvorada contribuiu, no mesmo ano, com 21,4 milhões e recebeu do FUNDEB/RS 83,2 milhões, um saldo positivo de 61,8 milhões, o que permitiu elevação muito expressiva na disponibilidade de recursos por aluno. O que ocorre com Alvorada demonstra o efeito redistributivo do FUNDEB, em benefício das redes com menos recursos fiscais e significativa proporção de matrículas.

As ponderações de matrículas são conteúdo importante a levar em conta no âmbito do FUNDEB. Em número de 19 itens de diferenciação, sofreram mudanças ao longo dos 14 anos de vigência do FUNDEB. No Quadro 4 constam as ponderações entre 2007 e 2020.

Quadro 4 – Diferenças e ponderações de matrículas no âmbito do Fundeb – Brasil – 2007-2020

Etapa/ Modalidade	Situações de Oferta	2007	2008	2009	2010	2011	2012 e 2013	2014- 2018	2019	2020
Creche	Tempo Integral Pública	0,80	1,10	1,10	1,10	1,20	1,30	1,30	1,30	1,30
	Tempo Integral Conveniada	0,80	0,95	0,95	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
	Tempo Parcial Pública	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	1,00	1,15	1,20
	Tempo Parcial Conveniada	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Pré-Escola	Tempo Integral	0,90	1,15	1,20	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
	Tempo Parcial	0,90	0,90	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,05	1,10
Ensino Fundamental	Anos Iniciais Urbano	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
	Anos Iniciais do Campo	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15
	Anos Finais Urbano	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
	Anos Finais do Campo	1,15	1,15	1,15	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
	Tempo Integral	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Ensino Médio	Urbano	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,25	1,25	1,25
	Do campo	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30
	Tempo Integral	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
	Integrado à Ed.Profissional	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Modalidades	Educação Especial	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
	Educação Indígena e Quilombola	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
	EJA/avaliação no processo	0,70	0,70	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
	EJA/EM+Técnico	0,70	0,70	1,00	1,00	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20

Fontes: Lei nº 11.494/2007 (2007) e Resoluções da Comissão Intergovernamental da Educação Básica de Qualidade (2008-2020)

Como pode ser observado, é dentro da Educação Infantil que ocorrem mais mudanças, com valorização da creche em tempo integral pública e da pré-escola em tempo integral (na qual nunca houve diferenciação entre

matrículas da rede pública e da rede conveniada). Conforme o disposto na Lei nº 11.494/2007, as ponderações poderiam variar entre 0,7 e 1,3. Dado este limite, o máximo de ponderação foi atribuído à creche pública em tempo integral e à pré-escola em tempo integral; porém, outros itens tiveram a mesma ponderação, como o Ensino Fundamental e o Ensino Médio em tempo integral, o que evidencia a restrição, no âmbito do FUNDEB, de ponderar com valores mais elevados a Educação Infantil, etapa que possui custos mais elevados, principalmente a creche.

O incremento no quantitativo de matrículas na Educação Infantil (ver Tabelas 1 e 2), ocorrido no período de vigência do FUNDEB foi resultante do incentivo do próprio FUNDEB, do reconhecimento da obrigatoriedade da pré-escola na Emenda n. 59/2009 à Constituição e da necessidade de elevar a cobertura da creche e da pré-escola frente às metas dos planos nacionais de educação (FARENZENA, 2020). As matrículas da rede particular de Educação Infantil tiveram um crescimento que, pelo menos em parte, foi devido à ampliação do subsídio público às instituições privadas de Educação Infantil sem fins lucrativos, também estimulado pela possibilidade do cômputo das suas matrículas no âmbito do FUNDEB.

Outro elemento a considerar, quando se trata do financiamento da Educação Infantil, são as ações de assistência financeira do Governo Federal aos municípios. Destaca-se aqui o Programa de Apoio a Educação Infantil<sup>5</sup> e o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), instituído pela Resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) nº 06, de 24 de abril de 2007, que visa garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil. Ambos poderiam ser muito importantes para a ampliação de vagas em creches e pré-escolas, porém não é o que tem se efetivado.

---

<sup>5</sup> Sob a denominação de Programas de Apoio à Educação Infantil, incluem-se três ações de repasses financeiros executadas pelo FNDE em parceria com a Secretaria de Educação Básica/MEC, com o objetivo de ampliar e melhorar o atendimento nessa etapa, sob a responsabilidade dos municípios e do Distrito Federal que são o Programa de apoio a novos estabelecimentos de educação infantil, o Programa de apoio a novas turmas de educação infantil e o Programa de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil (Brasil Carinhoso).

Segundo o Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 80: Implantação de Escolas para Educação Infantil, da CGU (BRASIL, 2017), de 2007 a 2017, foi prevista para o Proinfância, em leis orçamentárias, uma quantia superior a R\$ 13,7 bilhões, porém, os recursos federais efetivamente transferidos aos entes federados atingiram o montante de apenas R\$ 6,4 bilhões nesse período.

O estudo da CGU demonstrou que, das 8.824 creches e pré-escolas previstas, apenas 3.482 foram concluídas e, destas, somente 1.478 estavam em funcionamento; 1.297 obras estavam inacabadas, paralisadas e canceladas em 2017. Do montante de 1.768 obras em execução, 86% estavam com baixa ou sem nenhuma evolução física, há pelo menos três meses. O trabalho concluiu que o Proinfância apresentava baixa eficácia, eficiência e efetividade, havendo a necessidade de reavaliação e correção da política. Entre as falhas, destacam-se os problemas na Metodologia Inovadora - MI. O FNDE, gestor do Proinfância, decidiu utilizar, entre 2012 e 2015, em todo país, Metodologias Inovadoras na construção de prédios escolares infantis, com a definição de requisitos técnicos de estruturas pré-moldadas, porém, as metodologias foram descontinuadas e causaram aumento do passivo de obras não concluídas. No período do estudo, havia 249 construções iniciadas com MI que não poderiam migrar para alvenaria tradicional, devido à impossibilidade do aproveitamento dos serviços realizados.

Em Alvorada, no ano de 2014, foi firmado convênio para a construção das escolas do Proinfância, utilizando MI, porém, a MVC, empresa vencedora da licitação, decretou falência antes de iniciar a construção dos prédios das novas creches. Em 2015, o município migrou duas escolas para o método convencional, que tiveram as obras concluídas em 2019, não ficando com obras inacabadas. Já em outras cidades da Região Metropolitana de Porto Alegre, como Gravataí, Porto Alegre, Viamão e Guaíba, não aconteceu o mesmo, muitas obras que haviam sido iniciadas ficaram inacabadas por rescisão do contrato por falência da empresa contratada ou por atrasos no repasse dos recursos que fizeram as empresas desistirem das obras. Além do problema das obras inacabadas, muitas obras foram canceladas pelo FNDE.

Outro programa importante, que consiste no apoio financeiro suplementar prevendo aportes de verbas adicionais para o atendimento em creches de crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família - PBF é o Brasil Carinhoso. Este é um programa diretamente relacionado à estratégia 1.2 do PNE, referente à diminuição da desigualdade no acesso à Educação Infantil. A partir de 2016, além de beneficiários do PBF, a iniciativa passou a abrigar crianças com deficiência e contempladas com o Benefício de Prestação Continuada - BPC. Entre o final de 2015 e início de 2016, o Programa sofreu alterações consideráveis pelo Governo Federal. Passou-se a exigir que os municípios aumentassem o atendimento em creches de crianças do PBF para continuarem a fazer jus aos recursos e, ainda, previu-se a dedução dos repasses de eventuais saldos remanescentes anteriores não utilizados pelos municípios. Também foi alterado o valor per capita a ser repassado, que deixou de ser equivalente a 50% do valor mínimo anual por aluno de creche no FUNDEB, para ser definido pelo Poder Executivo tendo esse percentual como teto. O efeito dessa última medida foi drástico. Para o exercício de 2017, a Resolução CD/FNDE nº 15, de 6 de dezembro de 2017, estipulou o percentual de 2,65% do valor por aluno do FUNDEB. Devido às mudanças nos critérios e aos cortes orçamentários, o Programa, que em outros momentos mostrou-se um importante mecanismo de indução à matrícula em creche, das crianças mais vulneráveis, ficou praticamente inviabilizado. A significativa redução nos valores liquidados leva a concluir que o Programa deixou de ser prioridade para o Governo Federal.

Neste mesmo período, o Ministério do Desenvolvimento Social, hoje Ministério da Cidadania, lançou o Programa Criança Feliz, baseado na realização de visitas domiciliares periódicas, tendo como público-alvo prioritário gestantes e crianças de até 3 anos cujas famílias sejam beneficiárias do PBF, crianças de até 6 anos beneficiárias do BPC e crianças de até 6 anos em situação de acolhimento, nos termos do ECA. O Programa Criança Feliz insere-se na estratégia 1.12 do PNE, que trata da articulação intersetorial para a implementação de programas de orientação e apoio às famílias, com foco no desenvolvimento integral de crianças de até 3 anos, porém, tem contribuição limitada para o alcance da Meta 1 do PNE. A contribuição poderia ser mais significativa caso as visitas domiciliares fossem

utilizadas para realizar a busca ativa de crianças de 4 a 6 anos fora da escola ou para promover o levantamento de demanda manifesta por creche das crianças de famílias mais vulneráveis.

Além dos problemas relacionados à implementação dos programas acima referidos, alguns municípios do Brasil e do RS encontram dificuldade de expandir e financiar a educação pública devido aos limites de despesas com pessoal, estabelecidos na Lei nº 101/2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, visto que, ao construírem novas escolas também terão que arcar com gastos referentes à folha de pagamento dos trabalhadores em educação. A LRF estabelece o limite máximo da despesa com pessoal dos municípios em 60% da Receita Corrente Líquida - RCL, do qual 54% é reservado ao Poder Executivo e 6% ao Legislativo; caso ultrapassem o limite com gasto de pessoal estabelecido, recebem sanções/punições severas e criminais.

Segundo dados do TCE-RS (2019) municípios populosos como Alvorada, Viamão, Pelotas e Rio Grande já atingiram o Limite para Emissão de Alerta (que é de 48,60%) ou o Limite Prudencial (51,30%). Em 2019, Porto Alegre atingiu o percentual de 45,8% e Alvorada 50,4 % de despesa com pessoal sobre a Receita Corrente Líquida. A LRF está sendo um impedimento à ampliação da oferta pública de Educação Infantil, não só em municípios populosos com baixa arrecadação de impostos no RS, mas também em um número significativo de municípios no Brasil.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Atingir a Meta 1 dos planos de educação é um grande desafio, pois requer não só expandir a capacidade de oferta em creches e pré-escolas públicas pelas redes municipais e também, excepcionalmente, por meio de instituições conveniadas, mas também que essa oferta ocorra a fim de garantir o pleno direito à educação em todas as suas dimensões; requer identificar e trazer para o sistema educacional as crianças que se encontram fora dele, principalmente as crianças de famílias mais desprovidas da garantia de direitos.

Paradoxalmente, neste contexto de tantos desafios para a expansão e a qualificação da educação, a assistência financeira da União à Educação

Infantil, assim como a toda a educação básica, conta com menos recursos desde 2015, o que foi desencadeado pela crise econômica. Os recursos desta assistência são ainda mais duramente atingidos pelos preceitos da Emenda Constitucional (EC) 95/2016, que impõe um teto às despesas primárias no orçamento federal, o que impacta negativamente, também, a área da educação, seja as despesas com a rede pública federal de ensino, seja com a assistência da União em programas e ações direcionados à educação básica das redes e escolas estaduais, municipais e do Distrito Federal. Segundo Nota da Fineduca e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Fineduca, Campanha, maio de 2020), só em 2019 a educação perdeu R\$ 32,6 bilhões para as políticas de austeridade e, continuada essa política, a área será ainda mais prejudicada, em 2020, e nos próximos anos.

Por sua vez, o FUNDEB representou um avanço, pois apoiou a expansão da cobertura da Educação Infantil e do ensino médio, o que deve ser compreendido no bojo das suas interseções com a instituição da obrigatoriedade da educação básica para a população na faixa etária de 4 a 17 anos de idade e das metas do PNE 2014-2024.

A instituição do FUNDEB em caráter permanente, com a recente promulgação da EC nº 108, de agosto de 2020, garantirá mais estabilidade ao planejamento da oferta educacional. Ligado ao FUNDEB, e para além dele, é de extrema importância que tenha sido inserido na Constituição Federal, pela EC 108/2020, o preceito de que o Custo Aluno Qualidade (CAQ) deva ser referência para a garantia de padrão mínimo de qualidade na educação por parte da União. O CAQ, como vimos, também posicionado em estratégias da Meta 20 (financiamento da educação) do PNE 2014-2024, é instrumento potente para garantir igualdade nas condições de oferta entre redes públicas e escolas de todo o país.

No âmbito do FUNDEB de caráter permanente, o aumento da complementação da União é modificação expressiva, fixada em mais do que o dobro do nível atual, pois passa de, no mínimo, 10% dos recursos dos estados, DF e municípios para pelo menos 23%. Este acréscimo permitirá maior equiparação na disponibilidade de recursos, comumente mais visível nos valores por aluno em cada rede pública. A instituição de um sistema híbrido para a distribuição dos recursos de complementação da União é

modificação importante. A EC nº 108/2020 prevê três modalidades: (1) pelo valor aluno ano dos fundos (VAAF), de 10 pontos percentuais dos 23%; (2) pelo valor aluno ano total (VAAT), de 10,5 pontos percentuais dos 23%; e (3) por evidências de melhoria de gestão de evolução em indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do Sinaeb, de 2,5 pontos percentuais dos 23%. As duas últimas modalidades serão implantadas progressivamente, até 2026. A distribuição pelo VAAF e pelo VAAT resultará, gradualmente, em maior proximidade nos valores por aluno entre as redes públicas de educação básica. Por exemplo, considerando-se projeções com dados de 2017 e uma complementação ainda de 20%, o sistema híbrido permitiria passar de 1.700 para quase 3.000 municípios beneficiados com o complemento federal<sup>6</sup>. A metade da complementação VAAT deverá ser destinada à Educação Infantil, o que confere prioridade a esta etapa.

A tramitação da lei regulamentadora do FUNDEB, criado pela EC 108/2020, está em curso neste segundo semestre de 2020; há muito a definir, neste e nos próximos dois anos. Por exemplo, terão que ser fixados critérios, indicadores e procedimentos para definições acerca das diferenças e ponderações de matrículas. Também, procedimentos e critérios quanto à distribuição dos recursos novos de complementação da União, no que se insere a definição da destinação de 50% da complementação VAAT para a Educação Infantil. Ainda, é de sublinhar o debate sobre o FUNDEB contemplar - e como, ou não instituições privadas conveniadas com poderes públicos, entre elas as de Educação Infantil. Posicionamo-nos favoráveis ao estabelecimento de limites temporais para a contagem de matrículas e uso dos recursos do FUNDEB em instituições privadas subsidiadas, na perspectiva de que o FUNDEB seja instrumento exclusivo de financiamento da educação básica pública, tal como consta na EC 108/2020.

Temos disposições constitucionais-legais e planos pertinentes para a efetivação do direito à educação, porém ainda há um longo caminho de lutas a percorrer para que preceitos legais e planos se efetivem em políticas

---

<sup>6</sup> Estes dados foram produzidos por Thiago Alves (UFG) e constam em apresentação para audiência pública sobre o FUNDEB realizada na Comissão Especial do FUNDEB na Câmara dos Deputados, em 01/10/2019. Constam em Fineduca (julho de 2020).

públicas e que essas políticas sejam acessadas pelos segmentos da população que, ao longo da história, tiveram seus direitos negados.

Nesta perspectiva, consideramos de extrema importância o fortalecimento dos conselhos municipais de educação e de acompanhamento e controle social do FUNDEB, assim como dos órgãos executivos dos sistemas de ensino no acompanhamento, controle e fiscalização da qualidade da oferta da Educação Infantil, pois se verifica, principalmente em municípios populosos, que muitas escolas privadas de Educação Infantil não estão regularizadas junto aos órgãos de seus respectivos Sistemas de Ensino. Tal situação, além de possibilitar um atendimento que não obedeça aos padrões de qualidade estabelecidos pela legislação, pode gerar dados de cobertura (taxas de atendimento) subnotificados, visto que essas instituições não regularizadas acabam não registrando suas matrículas no censo escolar, o que dificulta o planejamento e o levantamento da demanda real para atingir as metas estabelecidas no PNE.

Para a consecução da Meta 1 do PNE é imprescindível a criação de novas vagas em Educação Infantil, principalmente em regiões mais pobres; sendo assim, é fundamental que haja aperfeiçoamento na gestão e no controle institucional e social, assim como a indispensável ampliação dos investimentos públicos, fazendo-se necessário maior regulamentação e exercício da colaboração entre os sistemas de ensino e da cooperação entre os entes federados, conforme preconiza o Plano Nacional de Educação.

## REFERÊNCIAS

ALVORADA. **Lei municipal nº 2897, de 24 de junho de 2015**. Cria o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Alvorada, 24 jun. 2015. Disponível em < <https://plone.ufrgs.br/monitoramentopne/planos-municipais-de-educacao-rs/a/alvorada>>. Acesso em: set. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 15 de outubro de 1988** [com redação atualizada até a Emenda à Constituição n. 108/2020]. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: set. 2020.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses estatísticas da educação básica 2008 a 2019**. Brasília,

2020. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 07 out. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente [...]. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)> Acesso em: set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional [...]. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)> Acesso em: ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério [...]. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm)> Acesso em: ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)> Acesso em: 14 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB [...]. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm)> Acesso em: 14 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005, de 13 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação [...]. Disponível em <<https://www.fnede.gov.br/legislacoes/institucional-leis/item/5774-lei-n%C2%BA13-005,-de-25-de-junho-de-2014>> Acesso em: 14 set. 2020.

\_\_\_\_\_. CGU. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 80**: Implantação de Escolas para Educação Infantil. Brasília, dezembro de 2017. Disponível em: <[file:///C:/Users/kleit/AppData/Local/Temp/913400\\_RAv\\_n%C2%BA\\_80\\_-\\_Proinf%C3%A2ncia.pdf](file:///C:/Users/kleit/AppData/Local/Temp/913400_RAv_n%C2%BA_80_-_Proinf%C3%A2ncia.pdf)> Acesso em: 14 de set. 2020.

FARENZENA, Nalú. A Política de Fundos e as Responsabilidades Federativas pela Oferta de Educação Básica. **F NED A – Revista de Financiamento da Educação**. v. 10, n. 21, 2020.

\_\_\_\_\_. A emenda da obrigatoriedade. Mudanças e permanências. **Retratos da Escola**. Brasília, v. 4, n. 7, p. 197-209, jul./dez. 2010.

FINEDUCA. CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Atenção: é preciso proteger o financiamento da educação básica dos prejuízos da crise econômica!** São Paulo: maio de 2020. Disponível em: <[https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/05/20200507\\_Nota\\_queda\\_receitas\\_final.pdf](https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/05/20200507_Nota_queda_receitas_final.pdf)> Acesso em: ago. 2020.

FME-POA. Fórum Municipal de Educação de Porto Alegre. **Relatório de Avaliação do Plano Municipal de Educação – PME de Porto Alegre/RS - 2016 a 2018**. Porto Alegre, RS, out. 2019. Disponível em

<[https://websmed.portoalegre.rs.gov.br/escolas/fmepoa/documentos/relatorio\\_avaliacao\\_2016\\_2018.pdf](https://websmed.portoalegre.rs.gov.br/escolas/fmepoa/documentos/relatorio_avaliacao_2016_2018.pdf)> Acesso em: 03 out. 2020.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. **Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2020**. Brasília: Inep, 2020.

PORTO ALEGRE. **Lei nº 11.858, de 25 de junho de 2015**. Institui o Plano Municipal de Educação (PME). Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-porto-alegre-rs>> Acesso em: set. 2020.

SENADO FEDERAL. **Relatório nº 43 da Comissão de Educação, Cultura e Esporte sobre a Avaliação de política pública referente ao tema: Cumprimento da meta 1 do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF, 2018. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?6&reuniao=8144&codcol=47> > Acesso em: 14 set. 2020.

## A EDUCAÇÃO INFANTIL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA: APRENDIZAGENS A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS E PERCEPÇÕES DOS EDUCADORES

Gabriela Dal Forno Martins<sup>1</sup>

Nathalia Pereira Moraes<sup>2</sup>

Priscilla Wagner Sternberg<sup>3</sup>

Marlene Rozek<sup>4</sup>

**Resumo:** O objetivo desta pesquisa foi caracterizar as percepções dos educadores a respeito dos princípios que norteiam a atuação na Educação Infantil em uma perspectiva da Educação Inclusiva. Para tanto, realizou-se um grupo focal com 13 educadores de uma escola privada do município de Porto Alegre, cuja proposta pedagógica está ancorada na perspectiva da Educação Inclusiva. Após a realização do grupo focal, as falas dos participantes foram transcritas e efetuou-se uma análise de conteúdo de caráter qualitativo. Para tanto, dois pesquisadores, de forma independente, classificaram as falas partindo de categorias de análise previamente elaboradas através da revisão da literatura. A estrutura final das categorias e subcategorias foi discutida entre os dois pesquisadores e um terceiro atuou como juiz em caso de dúvida e/ou discordância. As categorias e subcategorias resultantes do processo refletem princípios da atuação na Educação Infantil na perspectiva da Educação Inclusiva e indicam a necessária e urgente reflexão sobre o conceito de Educação Inclusiva, sobre a natureza da deficiência e sobre o papel do educador na Educação Infantil, com destaque para o processo de mediação.

**Palavras-chave:** Educação Infantil. Educação Inclusiva. Princípios e Percepções.

**Abstract:** The objective of this research was to characterize the educators' perceptions regarding the principles that guide the performance in Early Childhood Education in an Inclusive Education perspective. To this end, a focus group was held with 13 educators from a private school in the city of Porto Alegre, whose pedagogical proposal is anchored in the perspective of Inclusive Education. After the focus group was held, the participants' statements were transcribed and a qualitative content analysis was carried out. For this purpose, two researchers independently classified the statements based on analysis categories previously elaborated through the literature review. The final structure of the categories and subcategories was discussed

---

<sup>1</sup> Doutora em Psicologia pela UFRGS. Pós-doutoranda em Educação pela PUCRS. Pesquisadora junto ao NEPAPI/PUCRS.

<sup>2</sup> Pedagoga graduada pela PUCRS. Professora da Educação Infantil.

<sup>3</sup> Mestre em Educação pela PUCRS. Pesquisadora colaboradora junto ao NEPAPI/PUCRS.

<sup>4</sup> Doutora em Educação pela UFRGS. Professora junto ao Programa de Pós-graduação em Educação da PUCRS. Coordenadora do NEPAPI/PUCRS.

between the two researchers and a third one served as a judge in case of doubt and / or disagreement. The categories and subcategories resulting from the process reflect principles of action in Early Childhood Education from the perspective of Inclusive Education and indicate the necessary and urgent reflection on the concept of Inclusive Education, on the nature of disability and on the role of the educator in Early Childhood Education, with emphasis for the mediation process.

**Keywords:** Child education. Inclusive education. Principles and Perceptions.

## 1 INTRODUÇÃO

Até pouco tempo, em nosso país, tanto crianças pequenas quanto aquelas com deficiência eram entendidas a partir de um olhar assistencialista e filantrópico, que priorizava suas faltas e carências. Assim, entre avanços e retrocessos, tem-se hoje um cenário que reconhece o direito e o valor das crianças enquanto sujeitos e que preconiza a participação de todas no processo de aprendizagem, sendo respeitadas suas especificidades, características, habilidades e necessidades individuais (MARTINS, STERNBERG, 2017). Ao se propor uma reflexão sobre a Educação Infantil em uma perspectiva de Educação Inclusiva, há de se considerar, portanto, que ambas ainda estão se estruturando, tanto do ponto de vista da legislação, quanto da prática, o que justifica a carência de estudos nacionais na área, bem como o predomínio de estudos de natureza teórica e exploratória.

Diante disso, entende-se que ainda são necessários novos estudos que continuem explorando como os profissionais que estão inseridos nas escolas percebem e vivenciam o trabalho na Educação Infantil, a partir do viés da Educação Inclusiva. Tais estudos são importantes porque podem subsidiar processos de formação mais coerentes com as necessidades reais dos profissionais, como também servir de subsídio para se pensar em práticas efetivamente inclusivas dentro das escolas. Neste contexto, o presente estudo se propôs a caracterizar as percepções dos educadores a respeito dos princípios que norteiam a atuação na Educação Infantil em uma perspectiva da Educação Inclusiva.

Entende-se a Educação Inclusiva como uma modalidade capaz de promover a qualidade e aperfeiçoar a educação escolar em benefício de

todos os alunos, com ou sem deficiência<sup>5</sup>. Essa concepção parte da problematização do paradigma que conduziu a educação desde a criação da escola moderna, a qual delimitou em seu rastro a categoria das crianças não escolarizáveis. O movimento de inclusão presume, assim, que essas crianças passem a habitar um lugar a partir do qual sejam criados novos espaços e novos sentidos, constituindo um novo momento ético-político-ideológico (FONSECA, 2003; KUPFER; PETRI, 2000; MANTOAN, 2003; SEKKEL, 2003).

Obviamente, embora a Educação Inclusiva compreenda o desenvolvimento de práticas que vão além da presença de crianças com deficiência em escolas regulares, entende-se que essas crianças mereçam ser pensadas de forma diferenciada, por necessitarem, em muitos casos, de mais adaptações e apoios dentro da escola. No entanto, ressalta-se que, no paradigma da Educação Inclusiva, há um afastamento do modelo médico da deficiência (sustentado em um olhar patologizante, que supõe a habilitação do sujeito para se adaptar aos padrões sociais vigentes), para a priorização do modelo social, que implica a todos na construção de um mundo (sem preconceitos, acessível e com políticas eficientes) em que sujeitos com deficiência (assim como todos os demais indivíduos) possam assumir de forma plena seus papéis sociais (VEIGA, 2008).

Essa ideia vai ao encontro do proposto por Vygotsky, que atribuiu as conquistas individuais a um processo social compartilhado (de partilhas), o que, no caso das crianças, é especialmente privilegiado no contexto escolar. Ao dar valor ao papel da escola como espaço de cultura e de trocas sociais, por propor a heterogeneidade como fator enriquecedor a toda a comunidade escolar e por defender a não segregação de crianças com deficiência, Vygotsky é considerado por vários autores (BEYER, 2005; REGO, 2000; SAMPAIO; SAMPAIO, 2009) o precursor da Educação Inclusiva, apesar de ter desenvolvido suas ideias muito antes desta proposta ser elaborada.

---

<sup>5</sup> Sob o termo genérico —crianças com deficiência, neste artigo, será tomada por base a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência N° 13.146, (BRASIL, 2015) que considera a pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

Considera-se que o desenvolvimento humano se dá durante todo o ciclo da vida, a partir das trocas sociais estabelecidas, ou seja, a partir das interações entre o indivíduo, desde que nasce (ou até mesmo antes), e outras pessoas, principalmente aquelas com quem constitui vínculos afetivos. É a partir das relações com as outras pessoas que o indivíduo recorta e significa o meio. Portanto, desde que chega ao mundo, o bebê está aparelhado para se adaptar a um ambiente interacional, isto é, para o contato direto com outros seres humanos, e, também, sociocultural. Entende-se, portanto, que crianças com deficiência, inseridas na escola regular, teriam uma possibilidade maior de interação e de ganhos mais significativos, pelos variados intercâmbios ali propiciados. Nessa ótica, se beneficiariam da escola por esta trabalhar no sentido de levá-las a níveis mais elaborados de pensamento, linguagem e desenvolvimento, assim como todas as demais crianças (CARVALHO; PEDROSA; ROSSETTI-FERREIRA, 2012).

Dessa forma, o papel adequado da escola se dará quando, ao conhecer o nível de desenvolvimento das crianças, direcionará suas ações e estágios do desenvolvimento ainda não incorporados por essas, funcionando como um motor para novas conquistas cognitivas. O conhecimento proveniente de seu cotidiano, as ideias que têm sobre os objetos, fatos e fenômenos e suas teorias sobre o mundo que as rodeia permeiam essa teia de saberes, que se constituirá através de uma escola que tem sua proposta pedagógica pensada por meio de um currículo norteado pelo brincar e pelas percepções e hipóteses de construções das crianças. Destaca-se, nesse contexto, o papel de mediador do professor, que deverá apoiar o processo de desenvolvimento e aprendizagem da criança, a partir de seus conhecimentos prévios sobre o funcionamento do mundo - objetos e pessoas. Isso significa considerar seu nível de desenvolvimento real como ponto de partida, mas ir além, ou seja, interferir na zona de desenvolvimento proximal, provocando avanços que, de forma espontânea, não ocorreriam (VYGOTSKY, 2002; OLIVEIRA, 1997; REGO, 2000).

Esta importância atribuída ao professor também está presente no quadro conceitual proposto por Serrano e Afonso (2010), após extensa análise dos modelos de Educação Infantil de países europeus, sistematizados quanto ao que consideram princípios facilitadores para o trabalho inclusivo

nesta etapa. Defendem que uma proposta inclusiva se alicerça: 1) no enfoque nos interesses e nas necessidades da criança; 2) na criação de situações que provoquem o interesse da criança; 3) na formação de grupos heterogêneos; 4) na adaptação do currículo e dos requisitos; 5) na criação de um clima de confiança; 6) na organização de momentos de apoio individual e coletivo e; 7) no apoio dos educadores para a compreensão mútua entre as crianças; 8) na reflexão sobre os conhecimentos e as atitudes dos educadores na prática e 9) na verificação das condições que favoreçam a inclusão.

De forma sintética, este cenário precisa estar sustentado por um projeto institucional que garanta a educação de todas as crianças e permita o desenvolvimento de atitudes e rotinas voltadas à inclusão, que envolvam a participação de toda a comunidade escolar no processo educacional (SEKKEL, 2003; SEKKEL; MATOS, 2014; ZORTÉA, 2011). A organização e o planejamento do espaço físico da escola, a formação contínua dos educadores e o estabelecimento de redes de cooperação na comunidade – com os diferentes profissionais que trabalham com as crianças (especialmente aquelas com alguma deficiência) – são parte determinante para o sucesso deste projeto (SERRANO; AFONSO, 2010).

Embora a literatura apresente os princípios mais gerais que caracterizam a Educação Infantil em uma perspectiva da Educação Inclusiva, ainda são escassos os materiais de apoio e pesquisas que explorem, de forma mais específica, os princípios de atuação dos professores nesse contexto. No cenário nacional, especificamente, foram encontrados poucos estudos sobre o tema da inclusão na Educação Infantil. Além disso, dentre os estudos encontrados, alguns investigaram as concepções, crenças ou conhecimentos dos professores sobre a inclusão de maneira geral ou sobre deficiências específicas (DE VITTA; DE VITTA; MONTEIRO, 2010; FAVORETTO; LAMÔNICA, 2014; MELO; FERREIRA, 2009; SILVA *et al.*; 2010), enquanto outros discutiram aspectos da atuação dos professores de Educação Infantil em contextos inclusivos (SEKKEL; ZANELATTO; BRANDÃO, 2010; VEIGA, 2008).

Esse conjunto de estudos demonstra um caráter bastante inicial e recente da produção científica nacional sobre a Educação Inclusiva na Educação Infantil, cujas discussões tendem, ainda, a ser mais direcionadas

às vantagens e desvantagens desta perspectiva de trabalho e muito pouco voltadas à discussão de como se deve atuar na promoção de processos inclusivos. Isso demonstra que ainda é preciso avançar muito em nosso país no sentido de promover ambientes verdadeiramente inclusivos para as crianças com deficiência e, de forma mais ampla, para todas as crianças. Sendo assim, este estudo se mostra de grande importância para a construção efetiva de materiais inspiradores da prática para escolas e educadores de diferentes realidades e que atuam em diversos contextos educacionais.

### **1.1 Percursos metodológicos**

Refletindo, relatando e discutindo sobre suas práticas, 13 educadores que atuavam na Educação Infantil em uma escola privada da cidade de Porto Alegre (RS), participaram deste estudo. Destes, quatro eram pedagogas, uma pedagoga com ênfase em Educação Especial e uma professora licenciada em Artes Visuais, sendo que todas essas atuavam como professoras da Educação Infantil. Além destas, participaram um educador físico, uma funcionária da escola que atuava no setor administrativo, a coordenadora do Ensino Fundamental, o coordenador da Educação Infantil, a psicóloga escolar e as duas diretoras. A idade dos participantes variou entre 25 e 45 anos.

Foi escolhida uma escola cuja proposta pedagógica estava ancorada, desde sua criação, há 30 anos atrás, na perspectiva da Educação Inclusiva, a partir do conhecimento prévio dos pesquisadores em relação à mesma. A definição pelos participantes partiu da própria escola, após ser informada sobre os objetivos do estudo. Segundo a direção, os participantes que não atuavam diretamente na Educação Infantil estavam inseridos neste meio e faziam parte da rotina das crianças dessa faixa etária, por isso foram convidados a participar.

Utilizou-se, neste estudo, como técnica de coleta de dados o grupo focal, que se realizou em um único encontro, na própria escola, após o expediente de trabalho. Na data estabelecida para o encontro, os pesquisadores explicaram brevemente a todos os objetivos da pesquisa. Posteriormente, leram o texto inicial de *rapport* presente no roteiro semiestruturado que orientou a condução do grupo focal, esclarecendo sobre a forma de condução do grupo e sobre questões éticas.

Após, os pesquisadores e participantes se apresentaram dizendo seus nomes e funções dentro da pesquisa e escola e, em seguida, assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Também foi explicitado que o encontro seria gravado em áudio e que um dos pesquisadores ficaria responsável por fazer a anotação do início das falas para facilitar a sua posterior transcrição. Após esse momento, deu-se início ao grupo focal propriamente dito.

O diálogo com o grupo foi orientado a partir de um roteiro semiestruturado com questões norteadoras, como, por exemplo: o que vêm na cabeça de vocês quando pensam em Educação Inclusiva? Quais aspectos o professor deve levar em conta quando se propõe a trabalhar nessa perspectiva na Educação Infantil? Essas perguntas objetivaram inseri-los dentro dos tópicos abordados na pesquisa, de forma que suscitasse não respostas taxativas, mas reflexões sobre suas concepções e práticas. Segundo Barbour (2009), os grupos focais tornaram-se uma relevante abordagem dentro das pesquisas qualitativas em razão de assimilar melhor o progresso dos processos. De acordo com a autora, embora não seja consenso, existem pesquisadores que defendem que usar o grupo focal com pessoas que já se conhecem apresenta vantagens. Isso ocorre porque quando os participantes se reconhecem e/ou tem algum grau de vínculo, colaboram para a dinâmica do instrumento, assim como integralizam e opõem suas respostas às dos outros participantes, o que de fato ocorreu no presente estudo.

As falas dos participantes foram transcritas e, posteriormente, analisadas através da Análise de Conteúdo (BARDIN, 2010), de caráter qualitativo (LAVILLE; DIONNE, 1999). Para tanto, dois pesquisadores, de forma independente, categorizaram as falas, partindo de categorias de análise previamente elaboradas, por meio da revisão da literatura. Falas que não se enquadravam nessas categorias, mas que se mostravam relevantes, permitiram a redefinição ou elaboração de novas categorias, o que configura um modelo misto de análise. A estrutura final das categorias e subcategorias foi discutida entre os dois pesquisadores e um terceiro atuou como juiz em caso de dúvida e discordância.

As seguintes categorias resultaram do processo de análise: Concepção de Educação Inclusiva; Percepções sobre as deficiências; Papel e Identidade da Educação Infantil; Processo de desenvolvimento da criança; Características das interações entre as crianças; A função de mediação do professor na Educação Infantil e Trabalho em redes de cooperação. Para cada uma das categorias, foram elaboradas subcategorias, que refletem princípios da atuação na Educação Infantil na perspectiva da Educação Inclusiva, segundo a percepção dos profissionais.

## **1.2 Resultados e discussão**

Como é possível verificar na Tabela 1, para cada categoria foi possível estabelecer diversas subcategorias, cujos títulos foram elaborados de modo a deixar explícito o princípio de atuação subjacente. Considerando o número extenso de subcategorias e a complexidade que envolve cada uma delas, optou-se, nesse artigo, em apresentá-las de maneira geral, sem explorar nuances qualitativas das falas dos participantes, o que será feito em outras publicações, permitindo maior profundidade na análise. Assim, aqui, tem-se como objetivo principal apresentar o quadro geral dos princípios de atuação na Educação Infantil na perspectiva da Educação Inclusiva, a partir da percepção dos profissionais participantes do estudo.

Na categoria Concepção de Educação Inclusiva, foram incluídos princípios que salientam a importância de uma perspectiva geral de entendimento sobre o que significa trabalhar no viés da Educação Inclusiva. Por exemplo, segundo os participantes, esse trabalho pressupõe que o profissional esteja aberto a construir-se como educador diariamente. Trata-se, portanto, da necessidade de uma formação de ordem ético-pessoal. Para tanto, segundo Munhóz (2005), considerando que muitos professores foram formados sob a compreensão que associava deficiência à incapacidade de aprendizagem, faz-se imprescindível a oferta de formação continuada. Esta, de caráter reflexivo, deve permitir ao professor um interminável movimento de dar-se conta e romper com barreiras pessoais, profissionais e institucionais que estejam inviabilizando o trabalho pedagógico com as crianças.

Dessa forma, a Educação Inclusiva também envolve um movimento de inclusão do professor e não só das crianças. Por isso, é primordial que as

escolas tenham uma diretriz institucional bem estabelecida e que seja apresentada de forma clara aos educadores, permitindo que estejam cientes do projeto no qual estão inseridos. Porém, a partir do momento em que o educador sabe qual é sua base de atuação e os princípios que o devem nortear, é preciso que ele tenha autonomia e liberdade em seu espaço de trabalho, tal como salientado pelos participantes do presente estudo.

Tabela 1 - Categorias e subcategorias resultantes do processo de análise

Categorias	Subcategorias - princípios da atuação
Concepção de Educação Inclusiva	<p>Considerar a adversidade como processo motivacional para a superação.</p> <p>Estar predisposto a acolher as diferenças</p> <p>Aceitar que a Educação Inclusiva requer formação contínua.</p> <p>Buscar equilíbrio entre autonomia do professor e o projeto institucional.</p>
Percepções sobre as deficiências	<p>Compreender as deficiências de um ponto de vista social.</p> <p>Perceber as especificidades que envolvem ser um sujeito com deficiência e as particularidades de sua família.</p> <p>Trabalhar para a superação das barreiras psicológicas que permeiam o processo de inclusão e/ou exclusão.</p> <p>Entender que superproteção é também uma via de exclusão.</p>
Papel e identidade da Educação Infantil	<p>Conhecer as especificidades do currículo da Educação Infantil.</p> <p>Reconhecer o cuidar e o educar como dimensões indissociáveis na Educação Infantil.</p> <p>Buscar equilíbrio entre a atenção coletiva e individual.</p> <p>Conhecer os diferentes microcontextos de desenvolvimento da criança e a forma como interagem entre si e com o macrocontexto (sociedade).</p>
Processo de desenvolvimento da criança	<p>Legitimar o brincar como atividade autêntica da criança.</p> <p>Garantir o vínculo com o adulto como base para a exploração e autonomia da criança.</p> <p>Valorizar e atender as necessidades motoras (motricidade livre, rica e diversa) das crianças.</p>
Características das interações entre as crianças	<p>Perceber que crianças em grupo cooperam entre si.</p> <p>Entender que crianças incluem e excluem-se umas às outras com base em suas características e potencialidades.</p> <p>Considerar o diálogo como ferramenta no processo de inclusão.</p> <p>Compreender que o brincar é um contexto para a</p>

	inclusão no grupo de pares.
A função de mediação do professor na Educação Infantil	Respeitar e não negar a deficiência. Viabilizar diferentes oportunidades de desenvolvimento e aprendizagem para as crianças. Utilizar a mediação como fator colaborativo. Realizar uma seleção e gestão cuidadosa de objetos e tempos. Assegurar a mediação como elo fortalecedor das relações entre as crianças.
Trabalho em redes de cooperação	Enxergar a equipe como um espaço de cuidado. Compreender a relevância do trabalho em equipe para fins de planejamento pedagógico. Reconhecer a importância da comunicação clara e baseada na confiança. Promover a reflexão sobre a prática para a construção da identidade da instituição.

Fonte: As autoras

A autonomia no ambiente de trabalho é essencial, pois é com essa independência que o professor pode agir, refletir sobre seus atos e mudar algumas perspectivas. Isso se associa a alguns princípios que fazem parte da categoria Percepções sobre as deficiências. Nesta, entendeu-se que as deficiências demandam um olhar particular para cada situação, mas isso não deve ser encarado como um —tratamento especialll, diferenciado ou ligado à superproteção e, sim, como um processo que se aplica a todas as crianças. Por isso, os educadores devem ter liberdade para conhecê-las, explorar e identificar quais são suas particularidades e interesses para que, então, possam pensar em como eliminar eventuais barreiras que estão dificultando seu processo de desenvolvimento e aprendizagem.

Esse esforço se associa a uma compreensão das deficiências desde um ponto de vista social. A perspectiva social da deficiência (GESSER, NUERNBERG, TONELI, 2012; OMOTE, 1996) enfatiza que o que define a condição de deficiência não são somente características inerentes ao sujeito (sua condição biológica, corporal, etc.), mas, também, a forma como estas são percebidas por uma audiência - o contexto social. Além disso, dentro dessa lógica, uma condição de deficiência pode deixar de existir, na medida em que se eliminam as barreiras que a determinavam.

Por isso, é de suma importância que a escola busque compreender todos os anseios e dificuldades das famílias dentro de um contexto social maior, que não envolve somente o ambiente escolar, posto que o preconceito está inteiramente associado ao desconhecido. A escola é um espaço muito favorável para a desconstrução e ressignificação de uma visão deturpada sobre o que é a deficiência e quais são suas implicações. É preciso que a escola tenha um projeto que preconize e revele o que a criança pode fazer, isto é, suas habilidades e competências e não suas incapacidades e fracassos.

Para que isso ocorra, no entanto, deve-se ter clareza que não é qualquer projeto de Educação Infantil que viabiliza essa forma de conceber a criança e suas possibilidades de desenvolvimento e aprendizagem. Por isso, na percepção dos participantes, uma atuação na perspectiva da Educação Inclusiva demanda que os profissionais reflitam sobre o Papel e Identidade da Educação Infantil, tema da terceira categoria.

Um primeiro aspecto ressaltado foi a importância de conhecer e pensar o currículo como um instrumento político que busca expandir as possibilidades e garantir determinados conhecimentos sistematizados historicamente pela humanidade. Sendo assim, ao compreender o currículo como instrumento político, é preciso entender que o mesmo não deve ser algo rígido e inflexível, pois, segundo Oliveira (2010), um currículo que promove a aprendizagem e busca conhecer seus sujeitos para pensar em propostas significativas requer uma organização em diversos aspectos. Um desses aspectos é a bagagem pessoal de história e cultura familiar das crianças. Sendo assim, é necessário ser visto como um percurso em que as crianças não apenas indicam, mas também constroem e direcionam, valorizando as relações de cuidado, as interações e rotinas, baseadas, estas, por uma filosofia de respeito pela infância.

É fundamental que o currículo costure estas vivências singulares com os conhecimentos já estruturados na nossa sociedade e construa possibilidades de aprendizagens plurais e que, certamente, acolherão todos os sujeitos. As crianças necessitam de adultos que as enxerguem como seres dotados de consciência cultural do mundo ao seu redor. Sujeitos capazes, produtores de suas próprias aprendizagens e que precisam ter suas

experiências validadas enquanto ferramenta potente de construção de conhecimento no contexto educativo.

Para que o educador valorize a criança como sujeito capaz e produtor de suas próprias aprendizagens é necessário que planeje pensando na melhor possibilidade para atingir seu objetivo de identificar as especificidades e potencializar o que há de mais rico na diversidade. Nesse sentido, é imprescindível que o adulto conheça as crianças, saiba quais são seus desejos, necessidades e preferências. Quando o planejamento é feito pensando nessas singularidades, todas as crianças são beneficiadas. Pensando por essa ótica, um aspecto de grande relevância, segundo os educadores, quando se pensa nas diferentes necessidades das crianças, é o cuidar e o educar como dimensões indissociáveis na Educação Infantil. Sendo assim, é importante frisar que qualquer atividade de atenção individual, como os momentos de refeição, sono e higiene, deve ser considerada tão pedagógica quanto qualquer outra atividade dentro da escola.

O contexto da escola de Educação Infantil exige que o educador busque equilíbrio entre os momentos de atenção individual e coletiva. De acordo com os educadores, para que seja possível a garantia dos direitos básicos e de aprendizagem, a escuta atenta e olhar sensível, com respeito às individualidades, o afeto, o acolhimento e a mediação do adulto nas relações da infância, são essenciais e devem estar presentes. Quanto mais oportunidades de se desenvolver, de forma integral, mais a criança terá autonomia para fazer escolhas e compreender o mundo. Deste modo, conhecer os microcontextos de desenvolvimento da criança e a forma como interagem entre si e com o macrocontexto (sociedade) é fundamental. E para compreendê-los é essencial olhar para como a criança se comunica. Ela fala através do corpo, do olhar, do choro, de palavras e por diversas vias simbólicas. Precisa, portanto, encontrar um adulto atento e sensível, permeável às suas formas de comunicar e expressar o que vive e o que sente.

Um educador com um olhar sensível e escuta atenta utiliza o planejamento para a promoção da diversidade na escola. E para que o planejamento atenda a este objeto, um dos aspectos necessários é que o professor conheça o Processo de desenvolvimento da criança, tema da

quarta categoria. Esta foi a categoria menos expressiva, em termos quantitativos, considerando a frequência de falas dos participantes no grupo, porém seu conteúdo é bastante relevante. Dentre as características essenciais de desenvolvimento da criança, destacou-se o brincar como atividade muito significativa para a edificação de estruturas importantes para a evolução das crianças.

Isso ocorre porque o brincar possibilita e aperfeiçoa a construção da reflexão, da criatividade e da autonomia. Apesar do crescente reconhecimento do brincar como uma necessidade fundamental da criança, assim como um dos principais contextos de aprendizagem, atividades descontextualizadas, que envolvem exercício e treinamento, ainda estão presentes no cotidiano das escolas de Educação Infantil, deixando o brincar como momento -livre, sem intencionalidade pedagógica e que se resume a brincadeiras de -recreação. Em uma escola de Educação Infantil, cuja ação pedagógica está ancorada na perspectiva da Educação Inclusiva, o currículo deve ser constituído tendo como centro o brincar como ferramenta de livre expressão das crianças e o afeto.

Por isso, garantir o vínculo com o adulto como base para exploração e autonomia da criança foi outro tópico trazido com grande relevância pelos educadores. Proporcionar às crianças experiências mobilizadoras de afetos nas quais suas emoções são vistas, valorizadas e respeitadas edifica um suporte sólido e resulta em um alicerce para que as crianças se sintam confortáveis, seguras e consigam se desenvolver com maior auto regulação, utilizando de sua autonomia – essa incentivada pelo adulto – para construir sua aprendizagem.

Os educadores precisam ser impulsionadores e, a partir de uma percepção aguçada sobre as necessidades das crianças, atender as suas demandas motoras (motricidade livre, rica e diversa), outro aspecto levantado como de muita valia pelos educadores. É primordial que os educadores tenham conhecimento sobre os períodos de desenvolvimento das crianças, mas que o enxerguem como norteador, e não como um processo único, linear e universal. Nesse sentido, oportunizar um ambiente que favoreça as diferentes formas de se movimentar das crianças (pensando nos móveis que compõem os espaços, os materiais que serão ofertados, os desafios que

podem e devem ser impostos para impulsionar o desenvolvimento, etc.); e uma postura encorajadora e de crença nas potencialidades desses sujeitos compõem o papel do educador para um desenvolvimento integral de todas as crianças. Tenham elas um desenvolvimento considerado dentro de uma perspectiva normativa –regularll ou um desenvolvimento lento ou diferente.

Através da categoria Características das interações entre as crianças entendeu-se que grupos heterogêneos na Educação Infantil são favoráveis ao desenvolvimento de todas as crianças, com ou sem deficiência, visto que, no convívio com as diferenças há um enriquecimento natural do meio, favorecendo as interações sociais (SEKKEL; MATOS, 2014). A Educação Infantil é um espaço favorável à inclusão justamente porque, nesta etapa, os questionamentos suscitados pela diversidade e o incômodo gerado pelo encontro com o diferente se configuram como situações constantes, diferentemente do que ocorre em outros níveis de escolarização (FERRARI, FRELLER, 2008).

Essas situações são construídas no brincar, que é uma atividade autêntica e legítima que caracteriza um período específico do desenvolvimento humano: a infância. Sabe-se, também, que o brincar é um grande facilitador da aceitação da diversidade, pois, o interjogo entre imaginação, representações e o mundo real facilita muito na aceitação e entendimento das diferenças. Isso acontece devido à sinceridade e espontaneidade da criança em sua forma de expressar o que pensa e sente em relação às pessoas. Logo, o brincar é um recurso indispensável para a inclusão na Educação Infantil.

Para que o brincar seja um recurso que funcione de forma efetiva é preciso que a -Função de mediação do professor na Educação Infantilll, outra categoria considerada significativa para os educadores, atue baseada na confiança e segurança construída com a criança (vínculo) como possibilidade de parceira nas diversas situações do cotidiano da escola. E, nesse contexto, é necessário que os educadores respeitem e não neguem as deficiências dos sujeitos. Que compreendam suas especificidades, que as levem em consideração, que isso não —encaixotell seu trabalho, mas que seja um aspecto de relevância em seu olhar. Para se desenvolver, a criança precisa se sentir confiante e protegida, isto é, respeitada verdadeiramente em sua

singularidade. Só assim se sentirá confiante para poder arriscar, tentar e errar. Segundo Tassoni (2010), ainda que os fenômenos afetivos sejam de origem subjetiva, isso não os torna independentes da ação do meio sociocultural, pois estão conectados à qualidade das interações entre os sujeitos, enquanto experiências vivenciadas.

Desde a sua concepção, brinquedos e brincadeiras têm feito parte do discurso, na prática permaneciam restritos aos momentos de —bagunça ou ao recreio (KISHIMOTO, 2001; LORDELO; BICHARA, 2009). No entanto, atualmente, sabe-se que é no brincar que muitas das aquisições esperadas na Educação Infantil estão contempladas. Por isso, é muito importante que o educador saiba quais objetos oferecer, em qual momento, quais devem ser deixados para que as crianças, de forma independente, possam manipulá-los quando necessário e etc. Isto exige esforço, pois se sabe que ser professor deve envolver tentativa, erro, construção, acertos, etc. Por isso, é imprescindível que o educador use as adversidades como motivação para a melhora de suas propostas e atitudes. Para isso, é necessário que o professor seja um profissional com senso de autoeficácia, isto é, ter autoconfiança em sua capacidade para realizar suas atividades. Só assim, o educador poderá superar limites, enfrentar desafios e romper preconceitos.

Finalmente, na categoria -Trabalho em redes de cooperação, percebeu-se que o educador deve receber apoio da equipe escolar para que consiga realizar seu trabalho de forma tranquila sabendo que será amparado nas diversas situações do cotidiano escolar. Apoiar deve estar ligado diretamente à escuta e não julgamento. A Educação Inclusiva não deve ser imposta ao professor, mas construída com ele, tendo em vista que essa proposta necessita de um trabalho articulado de escuta, compartilhamento e intervenções orientadas pelo compromisso com os valores humanos (FONSECA, 2003; SEKKEL; ZANELATTO; BRANDÃO, 2010). Os educadores e as crianças precisam confiar naqueles que os cercam para que possam dialogar sobre as diversas situações do cotidiano com tranquilidade.

É de extrema importância que exista confiança em relação à comunicação para que suas aflições, expectativas e dúvidas sejam sanadas de forma integral. A falta de segurança e clareza em um diálogo abre brechas para interpretações equivocadas com consequências indesejáveis. A

comunicação é a base de toda a convivência; portanto, melhorar a comunicação no ambiente escolar contribui na proposição de soluções de conflito, exposição de ideias, explicação de estratégias etc. Outro aspecto deveras importante é que a escola estruture uma identidade pensando nos autores que fundamentam os princípios que a norteiam. A conexão entre as instituições – escola e universidade - é essencial para que movimentos de transformação ocorram.

## **2 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O estudo buscou caracterizar as percepções dos educadores a respeito dos princípios que norteiam a atuação na Educação Infantil em uma perspectiva da Educação Inclusiva. Os resultados obtidos nesta pesquisa permitem refletir que a Educação Inclusiva deve ser encarada como um paradigma educacional alicerçado no compromisso ético de garantir a participação e aprendizagem para todos. Também se pode perceber que a inclusão social precisa ser uma das dimensões da inclusão.

Entretanto, para que essas ações sejam eficazes, é importante que a escola, antes de tudo, revise sua concepção sobre o papel da Educação Infantil. Para se trabalhar na perspectiva da Educação Inclusiva é necessário que a escola pense a pedagogia na perspectiva relacional, na qual se exalta o papel do professor como mediador e parceiro experiente, que respeita e valoriza o protagonismo infantil de todas as crianças, inclusive daquelas com deficiência.

Novos estudos ainda são necessários para que se continue investigando e analisando como os educadores percebem e vivenciam o trabalho na Educação Infantil na concepção da Educação Inclusiva. Estes estudos são importantes para dar base a formações mais coerentes com a realidade das escolas, assim como, para subsidiar políticas efetivamente inclusivas no país. Portanto, espera-se que esta pesquisa possa contribuir de forma significativa para as reflexões sobre as práticas do cotidiano dos educadores e crianças dentro das escolas, de forma a pensar na realidade de forma mais crítica e contextualizada, que oportunize uma educação de qualidade a todos.

## REFERÊNCIAS

- BARBOUR, R. **Grupos focais**: coleção pesquisa qualitativa. Bookman Editora, 2009.
- BRASIL. **Lei Nº 13.146, de 6 de julho de 2015** de inclusão da pessoa com deficiência. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146)> Acesso em: set. 2020
- CARVALHO, A. M.; PEDROSA, M. I.; ROSSETTI-FERREIRA, M. C. **Aprendendo com a criança de zero a seis anos**. São Paulo: Cortez, 2012.
- VITTA, F. C. F. D.; VITTA, A. D.; MONTEIRO, A. S. Percepção de professores de Educação Infantil sobre a inclusão da criança com deficiência. **Revista Brasileira de Educação Especial**. 415-428, 2010.
- FAVORETTO, N. C.; LAMÔNICA, D. A. C. Conhecimentos e necessidades dos professores em relação aos transtornos do espectro autístico. **Revista Brasileira de Educação Especial**. Marília, 20(1), 103-116, 2014.
- FERRARI, M.; FRELLER, C. **Educação Inclusiva**: percursos na Educação Infantil: laboratório de estudos sobre o preconceito LaEP. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2008.
- FERREIRA, M. S. **Educação regular, educação especial**: uma história de separação. [s.l.]:Afrontamento, 2007.
- STOBÄUS, C. D.; MOSQUERA, J. J. M. **Educação especial**: em direção à educação inclusiva. Porto Alegre: Edipucrs, 2003.
- GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos**: coleção pesquisa qualitativa. Porto Alegre: Bookman Editora, 2009.
- KISHIMOTO, T. M. A LDB e as instituições de Educação Infantil: desafios e perspectivas. **Revista Paulista de Educação Física**, (supl. 4), 2017, 07-14.
- KRON, M.; SERRANO, A. M.; AFONSO, J. L. (Eds.). **Crescendo juntos**: passos para a inclusão na educação de infância. Porto/POR: Porto Editora, 2014.
- KUPFER, M. C. M.; PETRI, R. Por que ensinar a quem não aprende? **Estilos da clínica**, 5(9), 2000, 109-117
- LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. SIMAN, Lana Mara (adap.). Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: EditoraUFMQ, 1999.
- LORDELO, E. R.; BICHARA, I. D. **Revisitando as funções da imaturidade**: uma reflexão sobre a relevância do conceito na Educação Infantil. São Paulo: Psicologia USP, 20(3), 2009.
- MANTOAN, M. T. E. Uma escola de todos, para todos e com todos: o mote da inclusão. **Educação**, (49), 2003, 127-135.
- MARTINS, G. D. F; STERNBERG, P. W. A Educação Infantil como contexto inicial do processo de escolarização. In: ROZEK, M.; DOMINGUES, C. L. K. (Org.), **As dificuldades de aprendizagem e o processo de escolarização** (p. 143-163). Porto Alegre: Edipucrs, 2017.

MELO, F. R. L. V. D.; FERREIRA, C. C. D. A. O cuidar do aluno com deficiência física na Educação Infantil sob a ótica das professoras. **Rev. bras. educ. espec.** [online]. 2009, vol.15, n.1, pp.121-140.

MUNHÓZ, M. A. Educação Infantil no sistema educacional inclusivo. **Ensaio Pedagógico**, 52, 2005.

OLIVEIRA, Marta Kohl. **Vygotsky Aprendizado e Desenvolvimento: Um Processo Sócio-Histórico**. São Paulo: Ed. Scipione, 1993.

OLIVEIRA, Z. D. M. R. (2010). O currículo na Educação Infantil: o que propõem as novas diretrizes nacionais? In: PANIAGUA, G.; PALACIOS, J. **Educação infantil: resposta educativa à diversidade**. Porto Alegre: Artmed, 2007.

REGO, T. C. **Vygotsky: uma perspectiva histórico-cultural da educação**. Petrópolis: Editora Vozes Limitada, 2013.

SAMPAIO, C. T.; SAMPAIO, S. M. R. **Educação inclusiva: o professor mediando para a vida**. Salvador: Edufba, 2009.

SEKKEL, M. C. **A construção de um ambiente inclusivo na Educação Infantil: relato e reflexão sobre uma experiência** (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo), 2003.

SEKKEL, M. C., & PRADO MATOS, L. Educação inclusiva: formação de atitudes na Educação Infantil. **Psicologia Escolar e Educacional**. 18(1), 2014.

SEKKEL, M. C.; ZANELATTO, R.; DE BARROS BRANDÃO, S. Ambientes inclusivos na Educação Infantil: possibilidades e impedimentos. **Psicologia em estudo**, 15(1), 2010.

SERRANO, A. M.; AFONSO, J. Educação pré-escolar em contextos inclusivos: Reflexões em torno de uma experiência europeia Comenius. **Inclusão: Revista da Educação Especial**, 10, 2010, 7-28.

SILVA, D. R. D. C.; LEMOS, S. M. A.; PERIN, R. M.; CARVALHO, S. A. D. S.; SANTOS, L. M. D. Conhecimentos e práticas de professores de Educação Infantil sobre crianças com alterações auditivas. **Rev. soc. bras. fonoaudiol**, 2010, 197-205.

SOUKAKOU, E. P. **The Inclusive Classroom Profile (ICP): Manual**. Baltimore, Maryland/EUA: Paul H. Bookers, 2016.

TASSONI, Elvira Cristina Martins; LEITE, SA da S. A relação afeto, cognição e práticas pedagógicas. **Reunião Anual da ANPED**, v. 33, 2010.

VEIGA, M. M. A inclusão de crianças deficientes na Educação Infantil. **Revista Paidéia**, 5(4), 2008.

ZORTÉA, A. M. **Inclusão na Educação Infantil: as crianças nos (dês) encontros com seus pares** (Dissertação de Mestrado). 237 p. Porto Alegre: UFRGS, 2007. Disponível em <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/13735>> Acesso em: set. 2020.

## O DESAFIO DAS ESPECIFICIDADES À DOCÊNCIA NA EDUCAÇÃO INFANTIL

Natana Fussinger<sup>1</sup>

Janaina Raquel Cogo<sup>2</sup>

Martin Kuhn<sup>3</sup>

**Resumo:** Esta reflexão aborda as especificidades da docência na Educação Infantil. Entre os aspectos considerados estão a formação, os saberes docentes específicos requeridos pelo exercício da docência na Educação Infantil e os aspectos epistêmicos. Como horizonte de fundo lança-se um olhar sobre as políticas educacionais da Educação Infantil, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (2010) e a Base Nacional Comum Curricular/BNCC (2017). Trata-se de um estudo bibliográfico, lastreado por pesquisas concluídas e em andamento, voltadas às práticas das professoras de Educação Infantil e aos saberes específicos que constituem a docência com crianças de 0 a 5 anos e 11 meses. Sustenta-se que a docência na Educação Infantil mobiliza muitos modos de fazer a docência com as crianças pequenas que se anunciam nos muitos saberes docentes específicos à atuação nesta faixa etária. Por fim, reconhece-se que há enormes desafios a serem enfrentados ante as discrepâncias econômicas, sociais e culturais de nosso país para assegurar a formação humana de qualidade afirmada nas políticas e nos documentos curriculares orientadores da Educação Infantil. Nada disso efetivamente acontece se no âmbito da escola a formação de professores e as práticas educativas não tiverem asseguradas as condições materiais, financeiras, humanas e pedagógicas.

**Palavras-chave:** Educação Infantil. Políticas Educacionais. Saberes Docentes.

**Abstract:** This reflection addresses the specificities of teaching in Early Childhood Education. Among the aspects considered are training, the specific teaching knowledge required for teaching in Early Childhood Education and epistemic aspects. As a background horizon, a look at the educational policies of Early Childhood Education, the National Curriculum Guidelines for Early Childhood Education (2010) and the Common National Curricular Base / BNCC (2017) is launched. This is a bibliographic study, supported by

---

<sup>1</sup> Mestranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI, Campus de Frederico Westphalen/RS. Professora de educação infantil na rede pública municipal de Taquaruçu do Sul e Palmitinho/RS. E-mail: natanafussinger@hotmail.com

<sup>2</sup> Doutoranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Mestra em educação. Professora de Educação Infantil na rede pública municipal de Santa Rosa/RS. E-mail: janaraquelsr@gmail.com

<sup>3</sup> Doutor em Educação nas Ciências pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ – Ijuí/RS e Universidad Autónoma de Madrid/Espanha. Professor da educação básica da rede pública do Estado do Rio Grande do Sul. E-mail: mark@outlook.com.br

completed and ongoing research, focused on the practices of Early Childhood Education teachers and the specific knowledge that constitutes teaching with children aged 0 to 5 years and 11 months. It is maintained that teaching in Early Childhood Education mobilizes many ways of teaching with young children that are announced in the many teaching knowledge specific to performance in this age group. Finally, it is recognized that there are enormous challenges to be faced in the face of economic, social and cultural discrepancies in our country in order to ensure the quality human education affirmed in the policies and curriculum documents guiding Early Childhood Education. None of this effectively happens if, within the school, teacher training and educational practices have not ensured material, financial, human and pedagogical conditions.

**Keywords:** Child Education. Educational Policies. Teaching Knowledge.

## 1 INTRODUÇÃO

A Educação Infantil é recente no cenário das políticas públicas educacionais. Em 1996 com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN, Lei nº 9.394/1996, a Educação Infantil é incorporada como uma das etapas da educação básica. Por sua vez, a Lei nº 12.796/2013<sup>4</sup> reafirma a pré-escola como primeira etapa da educação básica e estabelece a matrícula obrigatória a partir dos 4 anos de idade. As alterações nos estatutos legais da Educação Infantil e as pesquisas na área lançam novo olhar sobre Educação Infantil, interrogando a formação de professoras e a docência em ambientes de crianças pequenas. Ponderar sobre esses aspectos significa reconhecer as singularidades e as especificidades que distinguem esta etapa das demais da educação básica.

A terminologia utilizada pela Base Nacional Comum Curricular - BNCC (2017), bebês, crianças bem pequenas e crianças pequenas demarca exigências específicas a cada uma dessas etapas da infância, o que requer que elas sejam atendidas de modo a que se desenvolvam integralmente. Nesse sentido, na presente reflexão, consideramos a Educação Infantil para além das ações compensatórias, assistencialistas e escolarizantes presentes em seu itinerário histórico e a compreendemos como um tempo e espaço fundamental à formação humana omnilateral. Esse entendimento pressupõe um olhar atento às infâncias, à maneira como as crianças constroem suas

---

<sup>4</sup> Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências.

aprendizagens, às concepções epistemológicas e pedagógicas das professoras<sup>5</sup>, bem como aos saberes específicos requeridos à docência na Educação Infantil.

A criança é reconhecida pelas políticas públicas como um sujeito de direitos. Com direito ao brincar, a aprender, a conviver, a participar, a explorar, a se expressar e se conhecer. Assegurar os direitos aos infantes requer reconhecê-los como sujeitos ativos na construção de sua humanidade, de sua aprendizagem, de sua autonomia, de sua identidade. Ao interrogar os aspectos epistêmicos da docência na infantil, interroga-se igualmente o trabalho pedagógico das professoras, suas escolhas metodológicas, bem como a sua forma de condução dos processos de aprendizagem. Assim, para perseguir a proposição da reflexão a organizamos em três movimentos: 1) o primeiro apresenta o cenário das políticas educacionais que regem a organização da Educação Infantil e as compreensões de docência para esta etapa da educação básica; 2) o segundo discute a formação das professoras, considerando as especificidades do trabalho docente na Educação Infantil; 3) e o terceiro movimento aborda os aspectos epistêmicos dos saberes docentes que orientam as escolhas metodológicas e as práticas pedagógicas desenvolvidas por professoras da Educação Infantil.

## **2 FORMAÇÃO DOCENTE PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL**

As pesquisas sobre a formação de professores e a docência têm alargado seu espaço em programas de pós-graduação nas últimas décadas. Na Educação Infantil, as pesquisas dirigidas à formação das professoras e às especificidades da docência assumiram o palco mais enfaticamente, quando da inclusão da Educação Infantil como primeira etapa da educação básica<sup>6</sup>. Nesse sentido, as pesquisas e os estudos têm-se dobrado sobre a formação e a atuação docente, abordando exigências e especificidades próprias de cada etapa. A intenção de conhecer soma-se ao desafio de pensar uma formação inicial e continuada que garanta e assegure, às professoras, o

---

<sup>5</sup> Neste trabalho, será utilizado o substantivo feminino, quando nos referimos aos professores de educação infantil, pois a maioria dessa categoria são mulheres. Ressaltamos que isso não exclui a possibilidade da atuação de homens na educação infantil.

<sup>6</sup> Artigo 208, inciso IV: educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

domínio dos saberes específicos necessários à sua atuação com crianças pequenas.

Assim, no cenário de conquistas de oferta e de melhoria na qualidade<sup>7</sup> da Educação Infantil, a procura por parte das famílias cresce. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº. 9.394 de 1996, incumbe em seu art. 11, inciso V, os municípios da oferta de Educação Infantil em creches e pré-escolas. Nesse contexto surge o desafio da organização dos tempos e de espaços qualificados para acolher as crianças, assim como a preocupação com a qualificação das escolas, das professoras, dos profissionais e das práticas pedagógicas dos que atuam nesses ambientes.

A legislação que rege a formação inicial das professoras de Educação Infantil - LDBEN - Lei 9.394/96 apresenta, em seu art. 62, que esta -far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na Educação Infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal (BRASIL, 1996). Recentemente o documento institui, no parágrafo 8º, que -os currículos dos cursos de formação de docentes terão por referência a Base Nacional Comum Curricular de 2017, que normatiza as aprendizagens essenciais<sup>8</sup> ou o conjunto de aprendizagens que todas as crianças devem desenvolver no decorrer dessa etapa da educação básica.

De caráter mais específico, encontramos a Resolução CNE/CP Nº 1, de 15 de maio de 2006, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura. Essas Diretrizes explicitam que além de formar profissionais para atuar na Educação Infantil, habilita para atuar —nos anos iniciais do Ensino Fundamental, nos cursos de Ensino Médio, na modalidade Normal, de Educação Profissional na área de serviços e apoio escolar e em outras áreas nas quais sejam previstos conhecimentos pedagógicos (BRASIL, 2006, art. 4º). Nesse contexto, com

---

<sup>7</sup> A concepção de criança é revista. De um ser passivo e incapaz passou a ser reconhecida como um sujeito histórico, co-construtora do seu conhecimento e de identidade, na interação com seus pares e adultos. Isso pode ser evidenciado fortemente nos estudos de Dahlberg, Moss e Pence (2003) e Cohn (2005).

<sup>8</sup> -Na Educação Infantil, as aprendizagens essenciais compreendem tanto comportamentos, habilidades e conhecimentos quanto vivências que promovem aprendizagem e desenvolvimento nos diversos campos de experiências, sempre tomando as interações e a brincadeira como eixos estruturantes. Essas aprendizagens, portanto, constituem-se como objetivos de aprendizagem e desenvolvimento (BRASIL, 2017, p. 44).

vistas à Educação Infantil, o art. 5º aborda que o egresso do curso de Pedagogia deverá estar apto a —compreender, cuidar e educar crianças de zero a cinco anos, de forma a contribuir, para o seu desenvolvimento nas dimensões, entre outras, física, psicológica, intelectual, social (BRASIL, 2006, Art. 5, II). Essas atribuições dirigidas às pedagogas caracterizam especificidades inerentes ao trabalho na Educação Infantil.

As novas percepções das políticas públicas para as especificidades do exercício da docência, na Educação Infantil, visa a melhoria da qualidade das práticas educativas nesta etapa de formação. Tal entendimento amplia pesquisas e estudos na área e contribuiu para a produção de um documento curricular específico para a Educação Infantil, aprovado no final do ano de 2009<sup>9</sup> e ficou conhecido como Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI). Este documento reúne princípios, fundamentos e procedimentos que objetivam orientar as políticas públicas na elaboração, planejamento, execução e avaliação de propostas pedagógicas e curriculares da Educação Infantil.

Neste sentido, as DCN's para a Educação Infantil (2009) definem que os professores sejam capazes de elaborar e desenvolver propostas pedagógicas que considerem a criança como centro do planejamento curricular e como produtora de cultura. Nas diretrizes a criança é concebida como “[...] sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade produzindo cultura” (BRASIL, 2010, p. 14).

O reconhecimento das especificidades das crianças de cada etapa da Educação Infantil aumenta a demanda de formação específica para esses profissionais. Pois, se a criança passa a ser vista como co-construtora do seu conhecimento, curiosa, ativa e, portanto, um ser altamente potente e criativo, desde o seu nascimento, ela requer profissionais que a auxiliem em suas aprendizagens. Sob esse entendimento, a formação e a docência na Educação Infantil têm tomado um importante espaço no debate nacional e

---

<sup>9</sup> Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

internacional, provocando pesquisadores de instituições públicas e privadas a pesquisar a temática.

Apesar da identidade das professoras para a docência na Educação Infantil, com saberes específicos, ainda estar se constituindo, temos compreensões relevantes já anunciadas. Conforme Oliveira (2011, p. 26) a professora da Educação Infantil, creche e/ou pré-escola,

[...] participa da elaboração da proposta pedagógica de sua instituição, desenvolve, com base nela, um plano de trabalho junto às crianças, zela pela aprendizagem e desenvolvimento delas, ajustando as condições do ambiente físico e social, responde pela programação estipulada, participa de treinamentos e busca articulação com a família e a comunidade.

Além disso, a reflexão sobre a docência nesta faixa etária considera que a profissional da creche e da pré-escola traz consigo determinadas marcas identitárias, constituídas historicamente. Cerisara (2002, p. 102) pondera que, —[...] são profissões que se construíram no feminino e que trazem consigo as marcas do processo de socialização que, em nossa sociedade, [...] tem como eixos fundamentais o trabalho doméstico e a maternagem. Desse modo, qualificar a prática pedagógica, requer interrogar o imaginário social presente e associado a quem exerce a docência na Educação Infantil, marcada por pré-conceitos e desvalorizada socialmente. Em décadas de Educação Infantil compensatória e assistencialista não se exigiu desses profissionais saberes e habilidades específicos para atuar na Educação Infantil. A condição de mulher, mãe, cuidadora, dona de lar, era vista como requisito —natural à função de cuidar as crianças pequenas. Entre outros requisitos, bastava gostar de crianças e lhe oferecer proteção, higiene e alimentação para ser professora dessas etapas.

A luta pelo direito das crianças pequenas à educação afirma-se desde a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e é reiterada pelo Estatuto da Criança e Adolescente, Lei nº 8.069/1990 (BRASIL, 1990), impulsionada pelos movimentos comunitários, pelos movimentos de mulheres, pelos movimentos de trabalhadores, pelos movimentos de redemocratização do país, além, evidentemente, pelas lutas dos próprios profissionais da educação (BRASIL, 2010). Nesse movimento, as políticas educacionais subsequentes ampliam as

conquistas não só em termos de garantias, acesso, permanência, mas fundamentalmente para uma educação de qualidade.

O cenário das lutas pelos direitos feministas contribui e fortalece a discussão da docência com formação específica para atuar na Educação Infantil. À garantia do cuidar e do educar somam-se todos os outros direitos conquistados como alimentação, higiene e cuidados, ou seja, com atenção voltada para a integralidade da educação na infância. Tardif (2002, p. 174), ao abordar as ações e os saberes na prática educativa, infere que —[...] o trabalho do professor não corresponde a um tipo de ação específico e acrescenta que ele —[...] recorre constantemente a uma grande diversidade de ações. Assim, reiteramos a necessidade de uma formação consistente das professoras da Educação Infantil para que possam atender às especificidades demandadas pelas crianças. No movimento que segue, apresentamos alguns requisitos e saberes específicos à atuação docente na Educação Infantil, presentes nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (2010) e na Base Nacional Comum Curricular (2017).

### **3 ESPECIFICIDADES DA DOCÊNCIA NA EDUCAÇÃO INFANTIL**

Em vista da multiplicidade de saberes demandados pela relação pedagógica com as crianças interrogamos: que especificidades docentes requer a Educação Infantil? Ou que saberes específicos são demandados pela prática cotidiana? Questões como essas permeiam o cenário das políticas de formação de professores, dos documentos orientadores e das práticas pedagógicas dos docentes de crianças de 0 a 5 anos e 11 meses.

No transcurso da década de 80 acentuaram-se as pesquisas e os estudos voltados ao debate do cuidar e do educar. Esse marco educacional ganha destaque nos espaços educativos com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Conforme Azevedo (2013, p. 78), a Constituição reconhece a educação como um direito social da criança pequena, interrogando o caráter assistencialista, que historicamente orientou seu atendimento, —[...] atribuindo-lhe caráter único de Educação Infantil. Posteriormente, no início da década de 90, o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA – Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, contribui de modo significativo à definição de um sistema de elaboração e fiscalização de políticas públicas voltadas para a

infância. A efetivação dessas políticas garante, pelos menos de modo positivado, o direito das crianças à educação e ao cuidado como —bin mio indissociável e como princípio norteador da docência na Educação Infantil (MARTINS FILHO, 2020, p. 78). Tais orientações normativas interrogam o perfil da professora, impõe novas exigências à formação de professores e a atuação na prática pedagógica.

O cenário da formação das professoras também se torna objeto de políticas e propostas de reformulação. A efetivação do direito da criança a ser cuidada e educada em espaços coletivos, ou seja, em creches e pré-escolas —impulsiona a definição de uma pedagogia com especificidades para a Educação Infantil [...] (MARTINS FILHO, 2020, p. 31). Fortalece-se o movimento que busca um conjunto de pressupostos e práticas pedagógicas para orientar a formação e a docência na Educação Infantil. Martins Filho (2020, p. 39) afirma que

A produção da docência perpassa por um processo complexo, heterogêneo e múltiplo, em que se entrecruzam concepções dos docentes do que seja a educação, a infância, a Educação Infantil, a criança e os espaços e os tempos educacionais de vida em uma coletividade, entre duas categorias geracionais, crianças e adultos, muito diferentes entre si.

Reconhecendo a complexidade da docência com as crianças justifica-se a preocupação com saberes e competências<sup>10</sup> específicas para esta faixa etária. Na Educação Infantil, para Martins Filho (2020, p. 40), —as minúcias da vida cotidiana estão relacionadas ao princípio de cuidado e educação, dimensão norteadora da especificidade desse segmento educacional e pedagógicoll. O autor utiliza o termo minúcias no sentido de —cuidado com as menores particularidades, os pormenores, os detalhes (apud HOUAISS, 2010, p. 42) das práticas pedagógicas. Nesse cenário desafiador para a escola e para as professoras, avoluma-se —a luta pelo reconhecimento da especificidade da docência na Educação Infantil. Mesmo que tais conquistas se deem por caminhos tortuosos e relações conflituosas, —apresentou profícua força de resistência, o que contribuiu para o seu contínuo aprimoramento,

---

<sup>10</sup> Na Base Nacional Comum Curricular (BNCC, 2017), —competência é definida como a mobilização de conhecimentos (conceitos e procedimentos), habilidades (práticas, cognitivas e socioemocionais), atitudes e valores para resolver demandas complexas da vida cotidiana, do pleno exercício da cidadania e do mundo do trabalholl (BRASIL, 2017, p. 08).

bem como para a conquista de vários direitos<sup>II</sup> (MARTINS FILHO, 2020, p. 63).

No enredo da luta pelas conquistas, em termos de políticas públicas, destaca-se o papel da LDBEN, Lei nº 9.394/1996, que amplia as discussões em âmbito nacional sobre a educação e, neste contexto, a Educação Infantil ganha especificidade pedagógica no que tange à docência. A lei, a partir de 2013, pela resolução nº 12.796, Art. 26, orienta que os currículos da Educação Infantil devam ter base nacional comum<sup>11</sup>, a ser complementada em cada sistema de ensino, dando também autonomia e flexibilidade na condução dos saberes a serem desenvolvidos. Persistem, nesse cenário, as discussões no que se refere à docência na Educação Infantil. Mas, diante de esforços e avanços políticos é perceptível a crescente exigência de qualificação e de formação profissional, sobretudo quanto à especificidade da prática docente. Nesse sentido, conforme Martins Filho (2020, p. 66), isso é motivado pelo intuito de —encontrar bases comuns de orientação para o pensar e o agir educacional e pedagógico<sup>III</sup> com as crianças da Educação Infantil.

O debate em torno da especificidade da docência na Educação Infantil é uma elaboração recente e vem alargando fronteiras nos últimos 20 anos. Ou seja, ainda se encontra em processo de constituição e consolidação com muitos desafios para a superação da visão assistencialista que por muito tempo permeou a Educação Infantil. Atualmente, conforme Martins Filho (2020, p. 76), objetiva-se a consolidação de —práticas que respeitem os direitos das crianças e as especificidades das culturas infantis e da prática pedagógica.<sup>II</sup> As DCN's para a Educação Infantil sugerem que as escolas de Educação Infantil respeitem os seguintes princípios:

I – Éticos: da autonomia, da responsabilidade, da solidariedade e do respeito ao bem comum, ao meio ambiente e às diferentes culturas, identidades e singularidades.

II – Políticos: dos direitos de cidadania, do exercício da criticidade e do respeito à ordem democrática.

---

<sup>11</sup> Art. 26. Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013).



específica para a atuação nessa etapa, considerando as singularidades da infância. O entendimento das especificidades pelas professoras é também apontado por Azevedo (2013, p. 163) que ressalta que a professora da Educação Infantil —[...] trabalha com a educação da infância, e esta é uma especificidade, em relação aos demais professores, que não pode estar ausente dos estudos e discussões da formação de professores dessa área.

Reitera Azevedo (2013, p. 67) que, atualmente, a sociedade passou a ter outro olhar para a criança e a infância, —reconhecendo-a como um ser histórico e social, inserida em uma determinada cultura, um ser em desenvolvimento, que já faz parte da sociedade, que já é cidadã. Em sintonia com a concepção de uma criança participante, ativa na sociedade, considera-se também a necessidade de um profissional que compreenda o desenvolvimento cognitivo, psicomotor, social, afetivo, ético e estético em sua prática educativa. Historicamente, em contexto educativo de infância vinculada a assistência social, não se reconhecia a importância da interação nos momentos de cuidado da criança. Atualmente, na perspectiva de uma Educação Infantil de qualidade é imprescindível que a professora reconheça o cuidado com a criança como aspecto indissociável à educação da infância, traduzida pelo binômio cuidar e educar.

Sobre o binômio cuidar e educar é preciso considerar que todas as ações desenvolvidas na Educação Infantil são educativas. Das professoras de Educação Infantil espera-se o reconhecimento de que ações percebidas pelo senso comum como apenas de cuidados são importantes ao desenvolvimento da criança e possuem uma dimensão formativa. Assim, Azevedo (2013) ressalta que é necessária a clareza dos professores de Educação Infantil sobre a intencionalidade pedagógica de sua atuação em todas as ações desenvolvidas. Conforme o autor,

A preocupação neste momento não é se o professor está cuidando ou educando, mas a qualidade da interação que ele estabelece com a criança, da compreensão que ele tem da importância daquele momento para o desenvolvimento da criança, e, mais uma vez, da intencionalidade educativa que pode estar presente na sua ação, o que vai depender das concepções e conhecimentos do professor sobre as crianças (AZEVEDO, 2013, p. 100).

Neste movimento compreensivo, a dimensão lúdica da Educação Infantil é outro aspecto a ser considerado na formação de professores para esta etapa. A BNCC (2017) propõe que a criança na Educação Infantil aprenda brincando pelo viés das interações e brincadeiras, o que também está previsto nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil desde 2010. As brincadeiras devem ser enriquecidas com a participação ativa das crianças, e planejadas com intencionalidade pedagógica. Para assegurar o desenvolvimento integral das crianças na Educação Infantil, a BNCC (2017) elenca cinco campos de experiências de aprendizagem que devem ser contemplados a partir das interações e das brincadeiras. Os campos de experiência possuem a finalidade de entender a criança em sua integralidade e objetivam orientar as ações da professora. São eles: (1) o Eu, o Outro e o Nós; (2) Corpo, Gestos e Movimentos; (3) Traços, Cores, Sons e Formas; (4) Escuta, Fala, Pensamento e Imaginação; (5) Espaço, Tempos, Quantidades, Relações e Transformações.

Os campos de experiência propostos pela BNCC alinham-se aos direitos de aprendizagem definidos pelo mesmo documento, considerando as práticas sociais e o desenvolvimento de múltiplas linguagens na infância. Os campos de experiências –reconhecem que a imersão das crianças em práticas sociais e culturais criativas e interativas promovem aprendizados significativos (BRASIL, 2017, p. 11). À professora cabe compreender estes cinco campos, que, em tese, constituem —um arranjo curricular que organiza e integra brincadeiras, observações, interações que acontecem na rotina da creche/escola. Dão intencionalidade para as práticas pedagógicas e colocam a criança no centro do processo (BRASIL, 2017, p. 11).

É possível reconhecer que as pesquisas e os documentos norteadores do trabalho pedagógico com as crianças pequenas têm abordado questões acerca da importância de as professoras compreenderem e considerarem este período da vida como um tempo de vivências, interações e descobertas, para seu desenvolvimento contínuo. Isso significa pensar em tempos e espaços coletivos de Educação Infantil, de brincadeiras e de ações lúdicas que incorporem práticas de cuidado e de educação que valorizem a escuta, a fala, a imaginação, o lúdico, a criação, o faz de conta, aspectos que constituem especificidades da sua atuação docente com os pequenos.

Conforme Silva (2013, p. 30) significa reconhecer que [...] o desenvolvimento físico, cognitivo, afetivo, social e cultural das crianças é percebido como um processo único, marcado por diferentes dimensões que acontecem no interior das relações entre os adultos e as crianças e entre as crianças. Trata-se, ainda, de compreender a rotina como um [...] tempo de aprender, de conviver, de falar, de escutar, de silenciar, de brincar, de ser (OLIVEIRA *et al.*, 2019, p. 76).

A especificidade da relação do adulto com as crianças de 0 a 3 anos requer ser muito estreita, sobretudo com os bebês que ainda não desenvolveram a linguagem oral e demandam cuidados constantes como nos momentos de sono, alimentação e higiene, por exemplo. Essas dimensões caracterizam a ação docente. Tristão (2006, p. 40) exemplifica que

Virar uma criança, colocá-la mais perto do grupo, perceber seus sinais - corporais, prestar atenção na temperatura-ambiente para deixá-la com uma roupa confortável, cobri-la em um dia de frio e outras tantas ações podem fazer a diferença entre a atenção, característica de uma prática humanista e emancipadora, plena de significados, e o descaso, característica das práticas desumanizadoras voltadas para o conformismo e subalternidade.

Esses são saberes docentes específicos das professoras na atuação com as crianças da Educação Infantil. Assim, há inúmeros saberes que constituem tarefa primordial na rotina das educadoras que atuam com bebês, crianças bem pequenas e crianças pequenas. Sustentamos que esses saberes específicos devem ser objeto da formação inicial e complementados na formação continuada ou em serviço. Neste sentido, pretende-se, hoje, que uma professora na Educação Infantil [...] seja capaz de organizar os espaços de atendimento infantil, mediando as interações das crianças, que tenham um olhar crítico sobre a sua atuação, que tenha formação específica para atuar na área e compreenda a relevância social do trabalho que desenvolvem (AZEVEDO, 2013, p. 102).

Atender especificidades significa reconhecer que os sujeitos da Educação Infantil são marcados pela diferença. Neste espaço educacional compartilham-se vidas de bebês, crianças bem pequenas, com crianças em fase pré-escolar. Ou seja, de crianças que não caminham, que estão desenvolvendo a sua linguagem oral e usam fralda, àquelas que verbalizam a sua preferência por alimentos, se alimentam sozinhas e ou já escrevem seu

próprio nome. Essa diversidade de sujeitos prenuncia uma diversidade de saberes específicos à tarefa docente na Educação Infantil, pois para cada fase: bebês (0 a 1 ano e 6 meses); crianças bem pequenas (1 ano e 7 meses a 3 anos e 11 meses) e, crianças pequenas, (4 anos a 5 anos e 11 meses) a BNCC apresenta materiais de suporte específicos para o trabalho da professora junto à criança.

A —escolarizaçãoll na Educação Infantil, atividades repetitivas e monótonas, como sentar-se à mesa para colorir o desenho xerocado ou até mesmo a escrita mecânica de trabalhos em folhas de ofício, por exemplo, são duramente criticados. Atividades dessa natureza simbolizam —passatempooll na Educação Infantil e pouco contribuem à aprendizagem, se comparado à infinidade de brincadeiras e ações práticas que se constituem no entorno das interações cotidianas de uma criança. Contudo, são recorrentes em práticas pedagógicas em sala de aula de Educação Infantil, como forma de —mostrar trabalholl, dar visibilidade ao que realiza com a criança, sobretudo passar a imagem de —boa professorall aos familiares das crianças. Há o imaginário social de que as crianças, ao final do dia, apresentem os trabalhos produzidos na escola.

Altino José Martins Filho (2020) pondera com sutileza que as experiências de uma criança não cabem em uma folha de A4. Ele defende uma pedagogia para a Educação Infantil longe desse recurso e propõe que as crianças tenham contato diário com interações e brincadeiras que lhes estimulem a criar de forma livre, serem criativas e potentes nas mais diversas situações, desfazendo a tradição —escolarizantell enraizada nas escolas da infância. Para tanto, a organização das rotinas, como evoca Martins Filho (2020), requer a organização de diferentes ambientes para sua realização e não a repetência diária dos mesmos cenários de aprendizagem, de brincadeiras livres e dirigidas, de histórias e de jogos.

Barbosa (2010, p. 7) afirma em suas pesquisas que —[...] o espaço físico da escola nos ensina que os ambientes têm uma linguagem silenciosa, porém potente. Eles nos ensinam como proceder, como olhar, como participarll. Ou seja, o ambiente deve ser um convite para a criança explorar, manusear, criar, brincar e se encantar. Tudo isso faz parte do planejamento da professora e constitui uma especificidade básica de sua atuação com as

crianças da Educação Infantil. O ambiente deve acolher a criança e ela deve querer estar nele e, como tal, deve ser alegre, prazeroso e rico de materiais que a provocam. Nas palavras de Barbosa (2010, p. 07-08), requer-se:

Uma sala limpa, organizada, iluminada, com acessibilidade aos materiais, objetos e brinquedos é muito diferente de uma sala com muitos móveis, com objetos e brinquedos fora do alcance das crianças e escura ou abafada. Cada um destes ambientes nos apresenta uma concepção de infância, de educação e cuidado. Os ambientes são a materialização de um projeto educacional e cultural.

Deste modo, —os ambientes precisam ser coerentes com as necessidades das crianças, proporcionando situações de desafio, mas também oferecendo segurança (BARBOSA, 2010, p. 8). Diante de tantas especificidades que competem ao docente da Educação Infantil é fundamental que a escola e a família mantenham o diálogo diário no compartilhamento de tarefas. Muitas professoras são resistentes a aceitar ouvir as famílias e atender seus pedidos, assim como levar até elas peculiaridades da criança que ocorrem no dia a dia do espaço coletivo. Barbosa (2010, p. 4) sugere que —[...] as famílias não podem ser vistas apenas como usuárias de um serviço, mas como colaboradoras, isto é, coautoras do processo educacional, pois é preciso sintonia quando se trata de educar uma criança pequena ou um bebêl.

Propiciar à criança, desde muito pequena, o faz de conta, o imaginário, a fantasia, são meios de compreensão do mundo adulto, elaboração de signos, construção de sentidos, bem como a resolução de conflitos. Isso é possível, por meio da literatura infantil, jogos pedagógicos, brincadeiras e experiências (que envolvam criar, explorar, manipular, fantasiar) a ela proporcionadas. É importante que a professora de Educação Infantil saiba brincar junto, interagir, mediar, observar e promover situações concretas, atributos fundamentais à docência com as crianças de 0 a 5 anos e 11 meses.

#### **4 A DOCÊNCIA NA EDUCAÇÃO INFANTIL: ASPECTOS EPISTÊMICOS**

As concepções das professoras podem assumir diferentes tonalidades epistêmicas e estas se traduzem em diferenciações nas práticas educativas desenvolvidas na Educação Infantil. Interrogar os pressupostos epistemológicos presentes nas práticas educativas desenvolvidas na

Educação Infantil traz a possibilidade de sua ressignificação, de lançar novos olhares às práticas educativas. É importante ressaltar que não há como ressignificar as práticas, as metodologias do trabalho pedagógico docente, dissociado de rupturas epistemológicas e das racionalidades que as orientam. Outro ponto a ser destacado é que dependendo da concepção epistemológica docente, as crianças serão percebidas como sujeitos passivos em relação às suas aprendizagens, ou serão percebidas como sujeitos ativos.

Nesse sentido, as concepções sobre a construção do conhecimento podem ser aprioristas/inatistas, empiristas e/ou construtivistas. Cada epistemologia se orienta por uma concepção de sujeito, de como conhecemos, da relação entre professora e criança e de como deve ser o processo de ensino-aprendizagem. Assim, a epistemologia apriorista, de origem platônica, considera que os conhecimentos advêm do próprio sujeito. Conforme Matui (1995, p. 36), para Platão, —o ser humano já trazia desde o nascimento as ideias dos objetos, que a alma teria contemplado, antes de nascer, no mundo das ideias verdadeiras. Se a alma já contemplou as ideias verdadeiras, o conhecimento para essa teoria seria a lembrança do adormecido no sujeito. O conhecimento seria recordação. Nesta perspectiva, a criança já nasce com as essências dentro de si e o processo de amadurecimento despertaria essas suas capacidades.

A teoria apriorista/inatista acredita que o desenvolvimento acontece de maneira maturacional, mais ou menos de maneira igual para todas as crianças, em etapas cronologicamente previstas. Na teoria apriorista, de acordo com Becker (2012, p. 18), —confunde-se desenvolvimento cognitivo com maturação biológica. Para o autor, a concepção epistemológica apriorista sustenta as pedagogias não diretivas, em que a professora é concebida como uma auxiliar, uma facilitadora no desenvolvimento das aprendizagens para a criança. Assim, bastaria acompanhar, já que o sujeito —traz um saber ou uma capacidade de conhecer que ele precisa, apenas, trazer à consciência, organizar, ou, ainda, recheiar de conteúdo.

O ensino de acordo com essa teoria seria baseado nos dons e no desenvolvimento das capacidades inatas dos sujeitos, atribuindo às dificuldades que a criança apresenta a ela própria ou a família, pois a criança possuiria ou não capacidades para aprender certos conteúdos, de acordo

com a bagagem hereditária. Dessa forma, a influência do meio e das interações também são relativizadas porque as capacidades são inerentes aos sujeitos e pouco pode ser mudado através das experiências. Desse modo, a epistemologia apriorista relativiza o papel das interações para a construção do conhecimento e sustenta práticas educativas que acreditam que o sujeito já nasce e somente precisa amadurecer para construir os conhecimentos, portanto, uma visão de criança como uma planta que se desenvolverá naturalmente, como anunciado por Comenius (2006), que requer apenas poda para aparar seus desvios. O ensino tem a função basicamente de expandir os conhecimentos que o sujeito já traz consigo.

Na teoria empirista a criança é considerada uma tábula rasa. O sujeito não nasce com nenhum saber inerente, pois os conhecimentos são oriundos de fontes exteriores ao sujeito. Os conhecimentos da criança decorrerão das experiências vivenciadas e organizadas pela reflexão ou pela mente. Assim, para essa teoria do conhecimento, a influência do meio é central para o processo de aprendizagem. O ensino para esta teoria é centrado na professora, sendo que esta é percebida como a detentora e transmissora dos conhecimentos. O papel da atividade da criança no processo de aprendizagem não é considerado, assumindo-se como um sujeito passivo, que possui poucos conhecimentos, os conhecimentos são externos a ele e é apenas um receptor de aprendizagens. Tal perspectiva está presente, fortemente, na escola e nas práticas pedagógicas diretivas, características da escola tradicional.

Para as teorias que compreendem o conhecimento como construção, de perspectiva construtivista, o sujeito é culturalmente ativo e os conhecimentos são construídos pelos sujeitos na interação com o meio. A construção do conhecimento é percebida como um processo individual e singular por meio das relações com o meio físico e social. Para tanto, o ambiente deve ser desafiador, favorecendo oportunidades e desafios para que o sujeito consiga avançar em suas aprendizagens. Nessa perspectiva epistêmica, a aprendizagem é um processo dialógico, dinâmico e democrático, centrado nos sujeitos que aprendem. Aprender e ensinar se constituem em processos ativos, assim, a importância da interação no processo educacional é considerada. A professora é percebida como uma

mediadora na construção dos conhecimentos das crianças, valorizando os conhecimentos prévios. A construção do conhecimento acontece também nas esferas social e cultural e não apenas na escola.

O planejamento na Educação Infantil torna-se importante para significar as vivências e interações da criança com e no mundo. Para as epistemologias que compreendem o conhecimento como um processo de construção da criança, considera-se a singularidade de cada criança e o caminho até o conhecimento não é visto como algo pronto, mas como um processo de interação e significação a partir das vivências e interações estabelecidas. Assim, para uma proposta significativa de currículo na Educação Infantil, um dos primeiros aspectos a ser considerado é a compreensão dos pressupostos teórico-epistemológicos que a nortearão.

Compreender a criança como um ser ativo, que constrói suas aprendizagens, por meio da interação com e no mundo, permeadas por diversas linguagens, já demarca o campo epistêmico de onde se compreende a Educação Infantil. Se o ensino for baseado na ideia de que a criança é um ser incompleto, sem conhecimentos, que necessita apenas assimilar conteúdos para aprender; ou como um ser completo, que precisa somente amadurecer para as aprendizagens; o papel do ensino e a importância das interações e vivências infantis são relativizados, como também a importância da Educação Infantil para as aprendizagens e desenvolvimento infantil não são considerados. Reportando-nos à seção acima, que discute as especificidades da docência na Educação Infantil (políticas, documentos e autores), é possível reconhecer nelas uma orientação epistêmica de perspectiva construtivista.

O trabalho com projetos pedagógicos é uma das possibilidades de organização do currículo significativo para a infância, na perspectiva da epistemologia construtivista. A organização curricular em projetos evidencia a curiosidade, interesse e atividade das crianças no processo de construção do conhecimento. Para Barbosa e Horn (2008, p. 33-34):

Os projetos são muitos modos de organizar as práticas educativas. Eles indicam uma ação intencional, planejada coletivamente, que tenha alto valor educativo, com uma estratégia concreta e consciente, visando à obtenção de determinado alvo. (...) Eles são elaborados e executados para as crianças aprenderem a escutar, a

pesquisar, a procurar informações, a exercer a crítica, a duvidar, a argumentar, a opinar, a pensar, a gerir as aprendizagens, a refletir coletivamente e, o mais importante, são elaborados e executados com as crianças e não para as crianças.

Barbosa e Horn (2008) ressaltam que a organização das práticas educativas em projetos possibilita a atividade das crianças na Educação Infantil, considerando o protagonismo e autonomia das crianças. Ao considerar a aprendizagem a partir de projetos, valorizando a curiosidade e a criatividade dos sujeitos envolvidos nesse processo, seu papel ativo, contempla atributos de uma concepção construtivista de compreender o conhecimento e o processo de aprendizagem. O conhecimento é construído, o currículo não é estático e as interações com outros sujeitos envolvidos e os diversos contextos são considerados elementares para a construção do conhecimento.

O trabalho com projetos pedagógicos na Educação Infantil possibilita a flexibilidade para acolher a curiosidade, a interação e a criatividade das crianças, valorizando os direitos apontados pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC de 2017). A BNCC, para a Educação Infantil, considera seis direitos de aprendizagem para as crianças na Educação Infantil, que são: conviver, brincar, participar, explorar, expressar e conhecer-se<sup>12</sup>. Para efetivar nas práticas educativas os direitos de aprendizagem propostos na BNCC (2017) é necessário reconhecer a criança como um sujeito que constrói suas aprendizagens nas vivências, por meio da interação. Portanto, espera-se que a criança seja reconhecida como sujeito ativo, que participa, que se expressa, que explora, que convive, que brinca, que conhece e que aprende nas interações com outras pessoas e com o mundo.

Considera-se, nesse sentido, a importância do trabalho com projetos pedagógicos, pois como destacam Barbosa e Horn (2008, p. 87-88):

A pedagogia de projetos vê a criança como um ser capaz, competente, com um imenso potencial e desejo de crescer. Alguém que se interessa, pensa, duvida, procura soluções, tenta outra vez, quer compreender o mundo a sua volta e dele participar, alguém aberto ao novo e ao diferente. Para as crianças, a metodologia de projetos oferece o papel de protagonistas das suas aprendizagens,

---

<sup>12</sup> -É importante observar que todos os direitos estão definidos por verbos, ressaltando assim a ação humana, no caso, a atividade da criança na sua interação com outras crianças e adultos, decorrendo daí suas aprendizagens e processos de desenvolvimento que constituem a si mesmas e ao mundoll (OLIVEIRA et al., 2019, p. 294).

de aprender em sala de aula, para além dos conteúdos, os diversos procedimentos de pesquisa, organização e expressão dos conhecimentos.

Tal modo de compreender a criança e os processos de aprendizagem na Educação Infantil rompe com posturas centradas no professor como detentor do conhecimento e em que as crianças são passivas. Reflete uma proposta de currículo que acolhe os interesses e as necessidades das crianças. Redin (2017, p. 23), acerca da superação de práticas espontaneístas e reprodutivistas na Educação Infantil, considera que -a criança aprende no e com o mundo, mas esse mundo é feito de pessoas com diferentes idades, culturas, crenças e valores [...]. E é nas relações e nas trocas que se ressignificam os saberes/fazeres. Acrescenta que, nesse cenário, o planejamento —serve para recolocar a professora como uma das mediadoras do processo de aprendizagem humana. Desloca-se o processo educativo para uma perspectiva relacional, professora/criança, criança/criança, criança/mundo, criança/linguagem. À professora cabe ser propiciadora de situações desafiadoras múltiplas de aprendizagem.

A linguagem nessa perspectiva é fundamental. É por meio dela que nos relacionamos com os outros e o mundo. Stein (2009, p. 42) pondera que aprendemos como um eu concreto no mundo, —[...] que articula esse mundo significativamente. Esse universo de significação implica sempre o mundo e os outros [...]. Portanto, a nossa relação com o mundo se faz via linguagem. Como essa linguagem se constrói é o que, no fundo, nos ensina o construtivismo. Considerar a linguagem nos processos de aprendizagem é, portanto, ampliar as compreensões sobre o conhecimento.

Acreditamos que cada sujeito constrói e reconstrói seus conhecimentos como sujeito inserido no mundo, por meio de processos singulares. Por isso a importância de as professoras que trabalham na Educação Infantil terem clareza dos pressupostos epistêmicos que orientam os seus saberes e fazeres pedagógicos.

Considerar o conhecimento como um percurso de construção na Educação Infantil, é reconhecer que as crianças são curiosas e produzem suas hipóteses sobre o mundo. A professora da Educação Infantil, que compreende isso, entende que as aprendizagens das crianças acontecem por

meio das interações com outras pessoas e com o mundo. Assim, efetivar os direitos de aprendizagem garantidos pelas políticas educacionais recentes é fundamental. Planejar, oportunizar situações e espaços para que as crianças possam experimentar, criar hipóteses, e assim, protagonizar e significar suas aprendizagens são tarefas das professoras da Educação Infantil. Desse modo, os movimentos feitos pelo texto demonstram a importância da superação de práticas espontaneístas e reprodutivistas na Educação Infantil.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir da análise breve tecida acerca das políticas educacionais para o atendimento à primeira infância, em nosso país, é possível concluir que muito se avançou, passando de uma perspectiva compensatória e assistencial para a preocupação com a qualidade da educação oferecida nas instituições dirigidas à infância. A preocupação com a formação e a valorização das profissionais dessa etapa de educação é manifesta reiteradamente nas recentes políticas educacionais e pode trazer novos rumos para uma Educação Infantil de qualidade.

Nas últimas décadas, a Educação Infantil é discutida e toma novas proposições e orientações quanto a sua implementação e efetivação em espaços coletivos de educação. A Constituição Federal de 1988 garantiu o direito às crianças de serem atendidas em creches e pré-escolas. Posteriormente, em 1990, encontramos o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, que reafirma e confere direito a educação de forma pública e gratuita a todas as crianças. Neste cenário, garantiu-se mais tarde a efetivação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN - Lei 9394/96, que avança ao reconhecer a Educação Infantil como a primeira etapa da educação básica, cuja finalidade é desenvolver a criança integralmente até os seus cinco anos de idade. Sem questionar o teor dessas políticas, certamente foram significativas as conquistas, ainda em construção e consolidação, no âmbito da Educação Infantil.

Com produção de políticas públicas voltadas à garantia de acesso e permanência, também políticas curriculares foram postas em movimento no sentido de assegurar qualidade às instituições e às práticas educativas na Educação Infantil. Documentos norteadores como o Referencial Curricular

Nacional para a Educação Infantil (1998), as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (2010) e a Base Nacional Comum Curricular - BNCC (2017), sem dúvidas, foram importantes para questionar e romper com uma tradição compensatória e assistencialista que predominava na Educação Infantil, mas com muito ainda a ser conquistado. Os documentos afirmam a indissociabilidade do cuidar e do educar no atendimento às crianças, reconhecida como uma das especificidades das professoras que atuam nessa faixa etária, como destacado ao longo da reflexão.

No cenário atual, a recente Base Nacional Comum Curricular - BNCC (2017) tornou-se referência obrigatória para elaboração dos currículos escolares e propostas pedagógicas para todas as etapas da educação básica. No caso da Educação Infantil, normatiza as aprendizagens essenciais que todas as crianças devem desenvolver no decorrer dessa etapa da educação básica, definidas em seis direitos de aprendizagem (conviver, brincar, participar, explorar, expressar e conhecer-se) e estruturadas em cinco campos de experiências: (1) o Eu, o Outro e o Nós; (2) Corpo, Gestos e Movimentos; (3) Traços, Cores, Sons e Formas; (4) Escuta, Fala, Pensamento e Imaginação; (5) Espaço, Tempos, Quantidades, Relações e Transformações. Alinhar em âmbito nacional a Educação Infantil, por meio dos direitos de aprendizagem e campos de experiência anuncia critérios formais (conhecimentos), políticos (emancipação humana), éticos e estéticos (sensibilidade à diferença) e pedagógicos (fazer docente) para a organização das instituições de educação dos pequenos e igualmente se torna parâmetro para orientar as práticas educativas das professoras.

Refletir sobre a Educação Infantil requer problematizar a infraestrutura, os materiais, a legislação que rege a formação inicial e continuada das educadoras, mas, sobretudo, é preciso pensar nos sujeitos que compõem a Educação Infantil. A docência com crianças pequenas pressupõe saberes específicos e requer que se considere diversos aspectos, como a faixa etária, as rotinas, os tempos e os espaços, as relações de afetividade envolvidas nesse ambiente educativo, a indissociabilidade entre o cuidar e o educar. Fundamentalmente requer reconhecer que a aprendizagem se faz pelas interações com seus pares, professores e crianças, crianças e crianças, crianças e ambiente e com demais sujeitos que integram seu espaço coletivo

e de formação. Desse modo, a docência, na Educação Infantil, requer profissionais qualificados e com formação específica à área. Uma sólida formação teórica, epistemológica e pedagógica é requisito ao desenvolvimento de práticas educativas que considerem as crianças como sujeitos de direitos e como ativas no processo educativo, tal como sugerem as diversas políticas.

A docência, na Educação Infantil, é complexa e desafiadora. Apesar de sua tradição compensatória e assistencialista, hoje, ela alarga seu campo de compreensão e é reconhecida pelas especificidades que cabem a esta etapa de educação e às suas práticas educativas. Assegurar que as crianças sejam partícipes ativas do processo de seu desenvolvimento e de sua aprendizagem, configura-se um novo olhar para a Educação Infantil, como um espaço coletivo de vivências, de interações, de afeto, de curiosidades, de magia, de criatividade, de encantamento e de aprendizagens que deixam marcas em sua identidade.

As enormes discrepâncias econômicas, sociais e culturais de nosso país tornam colossais os desafios a serem enfrentados no interior das escolas de Educação Infantil país afora. Há muito a ser feito para assegurar a formação humana de qualidade, afirmada nas políticas e nos documentos orientadores da Educação Infantil. Nada disso efetivamente acontece se no âmbito da escola, da formação de professores e das práticas educativas não estiverem asseguradas as condições materiais, financeiras, humanas e pedagógicas.

## REFERÊNCIAS

ARCE, Alessandra. Documentação oficial e o mito da educadora nata na Educação Infantil. **Caderno de Pesquisa**. São Paulo, n. 113, jul. 2001. Disponível em <<https://www.scielo.br/pdf/cp/n113/a09n113.pdf>> Acesso em: 20 jun. 2020.

AZEVEDO, Heloísa Helena Oliveira de Azevedo. **Educação Infantil e formação de professores**: para além da separação cuidar-educar. 1. ed. São Paulo: Unesp. 2013.

BARBOSA, Maria Carmen Silveira. Especificidades da ação pedagógica com os bebês. In: I Seminário Nacional: currículo em movimento – perspectivas atuais, 2010, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos**. Belo Horizonte: nov, 2010. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2010-pdf/7154-2->

2-artigo-mec-acao-pedagogica-bebes-m-carmem/file>. Acesso em: 09 jun. 2020.

BARBOSA, Maria Carmen Silveira; HORN, Maria da Graça Souza. **Projetos pedagógicos na Educação Infantil**. Porto Alegre: Artmed, 2008.

BECKER, Fernando. **Educação e construção do conhecimento**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Disponível em

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **LDBEN nº. 9.394 de 1996**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)> Acesso em: 24 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. MEC. Ministério da Educação. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. (DCNEI). Secretaria de Educação Básica. Brasília, 2010. Disponível em:<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=9769-diretrizescurriculares-2012&category\\_slug=janeiro-2012-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9769-diretrizescurriculares-2012&category_slug=janeiro-2012-pdf&Itemid=30192)>. Acesso 24 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia. **Resolução CNE/CP 01 de 15 de maio de 2006**. Brasília, 2006. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01\\_06.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf)> Acesso em: 03 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: MEC, 2017.

Disponível em

<[http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC\\_EI\\_EF\\_110518\\_versao\\_final\\_site.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versao_final_site.pdf)> Acesso em: 27 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Disponível em

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)> Acesso em: 20 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. MEC. Ministério da Educação. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Secretaria da Educação Básica. Brasília: MEC/SEB, 2009. Disponível em

<[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic\\_qualit\\_educ\\_infantil.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_qualit_educ_infantil.pdf)> Acesso em: 04 jun. 2020

\_\_\_\_\_. MEC. Ministério da Educação. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. Secretaria de Educação Básica. Brasília, DF, 2006. Volume 1 e 2. Disponível em

<<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol1.pdf>> Acesso em: 04 jun. 2020.

CERISARA, Ana Beatriz. **Professoras de Educação Infantil: entre o feminino e o profissional**. São Paulo: Cortez, 2002.

COHN, Clarice. **Antropologia da criança**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2005.

- COMENIUS, Jan Amos. **Didática Magna**. 3. ed. São Paulo: Martins Fonte, 2006.
- DAHLBERG, Gunilla; MOSS, Peter; PENCE, Alan. **Qualidade na educação infantil da primeira infância: perspectivas pós-modernas**. Porto Alegre: Artmed. 2003.
- KISHIMOTO, Tizuko Morchida; OLIVEIRA-FORMOSINHO, Júlia. (Orgs). **Formação em contexto: uma estratégia de integração**. São Paulo: Pioneira, 2002.
- MARTINS FILHO, Altino José. **Minúcias da vida cotidiana no fazer-fazendo da docência na Educação Infantil**. 1. ed. Florianópolis: Insular, 2020.
- MATUI, Jiron. **Construtivismo: Teoria construtivista sócio-histórica aplicada ao ensino**. São Paulo: Moderna, 1995.
- OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos de. **Educação Infantil: fundamentos e métodos**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- OLIVEIRA, Zilma Moraes Ramos de; MARANHÃO, Damaris; ABBUD, Ieda; ZURAWSKI, Maria Paula; FERREIRA, Marisa Vasconcelos; AUGUSTO, Silvana. **O trabalho do professor na Educação Infantil**. 3. ed. São Paulo, Biruta, 2019.
- REDIN, Marita Martins Redin. **Planejando na Educação Infantil com um fio de linha e um pouco de vento**. In: **Planejamento, práticas e projetos pedagógicos na Educação Infantil**. 4. ed. Porto Alegre: Mediação, 2017.
- SILVA, Isabel de Oliveira e. **Professoras da Educação Infantil: formação, identidade e profissionalização**. In: **Docência na Educação Infantil**. TV Escola. Salto para o futuro. 2013.
- STEIN, Ernildo. **Aspectos filosóficos e sócio-antropológicos do construtivismo pós-piagetiano – II**. In: GROSSI, Esther Pillar; BORDIN, Jussara (Orgs.). **Construtivismo Pós-Piagetiano**. Petrópolis: Vozes, 2009.
- TARDIF, Maurice. **Saberes docentes e formação profissional**. Petrópolis: Vozes, 2002.
- TRISTÃO, Fernanda Carolina Dias. **A sutil complexidade das práticas pedagógicas com bebês**. In: MARTINS FILHO, Altino José *et. al.* **Infância Plural: crianças do nosso tempo**. Porto Alegre: Mediação, 2006, p. 39 – 58.

## EDUCAÇÃO INFANTIL NO MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL/RS: IMPASSES E PERSPECTIVAS NA FORMAÇÃO DE PROFESSORES

Mirian Cristina Hettwer<sup>1</sup>

Débora Teixeira Mello<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente estudo teve como objetivo conhecer as políticas públicas de formação de professores da Educação Infantil do município de Cachoeira do Sul/RS. Trata-se de um estudo de caso com abordagem qualitativa em que a coleta de dados deu-se por meio da pesquisa documental. As análises realizadas nessa investigação revelaram que as políticas educacionais para a Educação Infantil estão no caminho de seu cumprimento no município da pesquisa, atingindo as metas estabelecidas pelas políticas públicas com ampliação das vagas para pré-escola, porém ainda há muito a se fazer, pois as características e especificidades dessa etapa da educação básica não estão sendo respeitadas. Percebemos que há necessidade de formação específica dos professores para a etapa Educação Infantil, pois grande parte dos profissionais possui apenas a habilitação mínima do Curso Normal, o que torna urgente uma política de formação continuada de professores no referido município.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Educação Infantil. Formação de Professores.

**ABSTRACT:** This paper aims to know public policies to train teaches for child education at Cachoeira do Sul, RS. This is a case study with a qualitative approach, in which data collection was done through document research. Analysis carried out in this research revealed that education policies for early childhood education are on the way to fulfilment at the above-mentioned town, reaching the goals established by public policies with expansion of pre-school places, but there is much to do as characteristics and particularities in this stage of basic education are not being respected. We have noticed that there is need for specific training of teachers for child education, since most professionals have only the minimum qualification at teachers' college, which makes policy for continuing education urgent at the above-mentioned town.

**Keywords:** Public Policies, Child Education, Teachers Training

---

<sup>1</sup>Professora da Rede Estadual do Rio Grande do Sul no município de Cachoeira do Sul. Mestre em Políticas Públicas e Gestão Educacional - PPPG/UFSM - mirian\_hettwer@hotmail.com.

<sup>2</sup>Professora Associada do Centro de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Gestão Educacional da Universidade Federal de Santa Maria – PPPG /UFSM - deboramellors@yahoo.com.br.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo é resultado da dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Gestão Educacional da Universidade Federal de Santa Maria e trata das políticas públicas para a Educação Infantil e da sua oferta na rede municipal de Cachoeira do Sul/RS. Além disso, discute a formação de professores para a primeira etapa da educação básica nesse município. Os aspectos que nos motivaram a pesquisar sobre a temática em questão, partem da necessidade de conhecer a oferta da Educação Infantil na região e de verificar as possibilidades de qualificar essa oferta. Nesse sentido, buscamos investigar as políticas públicas para a Educação Infantil, que surgiram com o passar dos anos, principalmente após a década de 80 e 90, trazendo consequências para a oferta e para a formação de professores em todo o Brasil, inclusive em Cachoeira do Sul/RS.

A Educação Infantil é a primeira etapa da educação básica no Brasil e tem passado por diversas reformulações no decorrer dos últimos anos, assim como alterações no papel que ocupa na sociedade, deixando de ser uma prática assistencialista para ser vista como etapa educacional fundamental ao desenvolvimento infantil. Porém, essa etapa da educação básica tem suas especificidades, ela desempenha um papel social que vai além do educar, pois oferece condições de desenvolvimento, de socialização e de interação entre as crianças de 0 a 5 anos, aspectos que devem ser levados em conta na formação de professores.

A Educação Infantil passa por mudanças nas políticas públicas, desde o seu surgimento até os dias atuais, a principal alteração sendo o desejo da ampliação na oferta de vagas devido à importância assumida na sociedade. Para isso, um dos aspectos a ser levado em consideração nessa nova perspectiva de reconhecimento da Educação Infantil é a formação do professor responsável pela etapa, ou seja, a qualificação do corpo docente é um dos fatores que deve ser considerado quando se fala em oferta com qualidade. Diante das especificidades da Educação Infantil, no contexto atual, que assume novas direções e orientações, de acordo com as políticas públicas nacionais e municipais vigentes, surge a indagação a respeito dos

processos de formação inicial e continuada de professores da primeira etapa da educação básica.

Dessa forma, este estudo visa problematizar a Educação Infantil do município de Cachoeira do Sul/RS, no contexto das políticas públicas brasileiras, no sentido de compreender quais são as condições para a sua oferta, isto é, como é seu atendimento e seu funcionamento; além disso, visa identificar as políticas de formação de professores dessa etapa e como estas são implementadas na rede municipal.

Esta pesquisa caracteriza-se por ser de abordagem qualitativa, pois, de acordo com Flick (2009 p.20) -a pesquisa qualitativa é de particular relevância ao estudo das relações sociais devido à popularização das esferas de vidall, já que busca entender um problema específico em profundidade e envolve os sujeitos e o contexto da pesquisa. Trata-se de um Estudo de Caso, pois busca investigar a situação de um contexto real (GIL, 2008). Nesse caso, o estudo será realizado a respeito das políticas públicas referentes à Educação Infantil e à formação de professores do município de Cachoeira do Sul/RS.

Como instrumento para a coleta de dados, foi utilizada a pesquisa documental, que investiga documentos que não receberam -tratamento analítico (GIL, 2008, p. 51), os quais foram utilizados a fim de retirar informações para se compreender um fenômeno que, no caso, referia-se das políticas públicas para o acesso à Educação Infantil e à formação de professores. A partir disso, buscamos conhecer a história e a legislação da Educação Infantil na esfera municipal, assim como as políticas públicas para a formação de professores.

## **2 HISTÓRIA E LEGISLAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL**

É recente a importância dada aos direitos da criança na legislação brasileira. E, para começar a compreender essa caminhada de organização legal e institucional, é interessante fazer um resgate histórico da Educação Infantil no município de Cachoeira do Sul.

As primeiras iniciativas para o atendimento das crianças e a proteção da infância dirigiam-se ao combate da mortalidade infantil no Brasil e tiveram, como ênfase, as práticas médicas e higienistas. Ao longo do século XIX, houve a mudança do atendimento focado na caridade para a filantropia,

substituindo-se as ações religiosas por uma assistência de cunho social, com maior preocupação com a criança. O jornal *Mãe de Família*<sup>3</sup> traz a primeira notícia a respeito da educação das crianças, em creche no Brasil, noticiando que, a partir da Lei do Ventre Livre e das novas condições sociais da população brasileira, torna-se necessário um local para que as mães pobres e trabalhadoras tenham a quem confiar seus rebentos, durante a jornada de trabalho. Assim, criam-se as primeiras creches que atendiam às crianças de 0 a 2 anos e os jardins de infância para as crianças maiores. Diante disso, defendia-se a permanência da criança pequena com a mãe, devendo ir à creche somente as crianças cujas mães trabalhassem.

As primeiras creches do Brasil aparecem somente no período republicano, associadas às indústrias, com vistas ao atendimento aos filhos das suas funcionárias. A primeira delas foi no Rio de Janeiro, vinculada à Fábrica de Tecidos Corcovado, em 1899, que posteriormente abriu filiais em todo o país (KUHLMANN, 2003).

Da mesma forma que as creches, é a partir da mudança de regime que os jardins-de-infância e as escolas maternais começam a aparecer em vários municípios do país, em instituições vinculadas aos organismos educacionais, ou então de assistência social ou de saúde, destinadas ao atendimento de crianças pobres (KUHLMANN, 2003, p. 477).

As primeiras preocupações com a infância partiram dos grupos de médicos e de higienistas e não tinham caráter educativo, tinham como objetivo minimizar a miséria e a negligência familiar. Diante disso, inicia-se, assim, uma política de proteção à infância, com a criação de diversos órgãos de assistência, a fim de melhor conhecer a realidade da Educação Infantil. Essa prática caracteriza-se pela criação de instituições de atendimento às crianças de zero a seis anos, filhas de mães trabalhadoras, e diz respeito basicamente ao caráter médico, com poucas iniciativas de caráter educativo.

Com o passar do tempo, após reivindicações das mulheres que ingressaram no mercado de trabalho e necessitavam de um local para a guarda de seus filhos, foram sendo instituídas novas políticas educacionais em todo o Brasil, e a Educação Infantil passou por várias alterações. A primeira regulamentação do trabalho feminino, em 1923, fez com que se

---

<sup>3</sup> Destaque dos autores.

ampliasse e fosse facilitado o acesso das crianças às creches, —prevendo que os estabelecimentos de indústria e comércio deveriam facilitar a amamentação durante a jornada, com a instalação de crechesll ( UHLMANN, 2003, p. 481).

Segundo Campos (1999), com o Movimento de 30, marcado por reivindicações trabalhistas, foi garantido, pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada em 1934, o direito de as empregadas terem um espaço adequado para a guarda de seus filhos e o direito de descanso destas para a amamentação, porém o problema até hoje é tornar essas leis realidade.

Diferentemente das leis trabalhistas, as leis educacionais andaram sempre a passos lentos para o atendimento das necessidades reais. No final da década de 70 e início da década de 80, o número de instituições de atendimento à criança aumentou, porém com caráter de educação compensatória e de privação cultural, oferecidas a partir de programas governamentais de baixo custo, como o Projeto Casulo, ou ainda em instituições filantrópicas e particulares, sem fiscalização pública permanente. Nesse sentido, não há caráter educacional nessas instituições em que, muitas vezes, trabalham profissionais sem formação adequada, principalmente nas creches, que —vão atender a população mais empobrecida, constituindo uma rede educacional paralela e segregadall (CAMPOS, 1999, p. 122).

Após a redemocratização política do Brasil, no início dos anos 80, diante da problemática educacional presente, a criança começa a ser o centro das discussões, em que o desenvolvimento infantil passa a ter grande importância, o que se deve, entre outros fatores, às reivindicações das mulheres pelo seu direito de ingressar no mercado de trabalho e de participação política. Nesse sentido, o movimento feminista faz uma —crítica ao papel tradicional da mulher na família e a defesa da responsabilidade de toda a sociedade em relação à educação das novas geraçõesll (CAMPOS, 1999, p. 122). Assim, os debates educacionais, promovidos pelo movimento feminista e educacional, garantem o direito de acesso da criança de 0 a 6 anos a vagas de creche e pré-escola, sendo obrigação do Estado a garantia desse direito.

Vindo a fortalecer esses movimentos e reivindicações, os direitos das crianças e dos adolescentes começam a ser percebidos e os direitos humanos passam a ser tema dos debates, considerando a criança um sujeito

de direitos. Nessa perspectiva, iniciam-se as discussões sobre a responsabilidade dessa etapa, principalmente da creche: se deveria ser responsabilidade da assistência social (que evidencia o caráter assistencialista) ou da área educacional. Dessa forma, a passos lentos, a conscientização da importância do atendimento à criança ganha espaço nas discussões que primam pela qualidade do atendimento a essa faixa etária.

Assim, a partir do Conselho Nacional da Mulher, surge um importante documento, a —Carta de princípios da criança: compromisso social, em que é reforçado o direito da criança à educação, ou seja, a oferta de vagas nas instituições deve ter número suficiente para o atendimento de todas as crianças, e não somente daquelas filhas de mães trabalhadoras.

Com isso, entre as políticas que trouxeram as maiores alterações a essa etapa educacional na época, a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA - de 1990 e a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional de 1996 - LDB 9394/96 - reconheceram a educação como direito da criança e a Educação Infantil como a primeira etapa da educação básica. Concomitantemente, diante desse contexto histórico das políticas públicas brasileiras, também no município de Cachoeira do Sul/RS, o atendimento à infância começa a ser instituído, com a criação de turmas do Jardim de Infância, atendendo crianças de 5 e 6 anos em instituições de ensino da rede estadual e privada.

O primeiro registro de atendimento às crianças de 0 a 6 anos, no município, foi no ano de 1953, quando foi fundada a Casa da Criança Sagrada Família, entidade filantrópica ligada à igreja, que tinha como objetivo atender às crianças de classe baixa, filhas de mães trabalhadoras ou crianças consideradas em risco social. Assim, evidencia-se o caráter assistencialista na educação de crianças de 0 a 6 anos presente na época. Essa instituição foi fundada a partir de iniciativas voltadas à proteção da criança, e há informações de que ela também recebia crianças abandonadas pelas suas famílias.

Com o surgimento de novas políticas públicas para o atendimento da criança, na década de 70, temos a criação do Projeto Casulo, de âmbito nacional, cujo objetivo é —criação de novas vagas de 0 a 6 anos, a baixo custo ( UHLMANN JR., 2000).

A partir desse projeto, no município de Cachoeira do Sul, em 1979, foi criada a Creche Cristo Rei, situada em um bairro pobre da cidade, cujo objetivo era fornecer atendimento de quatro a oito horas diárias às crianças carentes da região em que, além da alimentação, tinha-se a preocupação de oferecer-lhes atividades recreativas de acordo com cada faixa etária. Na época, a Educação Infantil tinha como foco atender aos filhos das mães trabalhadoras, porém, nos anos 70, com o contexto de acentuada urbanização que o país sofreu e com a crescente participação das mulheres no mercado de trabalho, houve o início do reconhecimento da importância do acesso a creches/pré-escolas para o desenvolvimento infantil. No município de Cachoeira do Sul, essa valorização também está fortemente relacionada.

Nesse sentido, na busca pela ampliação das vagas, tivemos a fundação de mais três creches municipais, durante a década de 1980: Creche Nossa Senhora Aparecida, em 1984; Creche Apçrim, em 1986; e Creche Irmão Pedro, em 1988. Nesse período, tivemos, também, a Creche Emma de Bem Garcia, em 1984 e a Creche Regina Prothmann, em 1987, estas em caráter filantrópico. A criação das instituições caracteriza a necessidade da população local de atendimento às crianças pequenas.

A Constituição Federal de 1988 evidencia a importância da Educação Infantil, ampliando a sua função social, sendo entendida como local para a produção de conhecimento, o que demonstra seu caráter educativo. Já o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) traz as políticas de proteção à infância e a garantia de acesso à educação. Atendendo a essas políticas educacionais e de proteção à infância, ocorreu grande ampliação das vagas na Educação Infantil no município com a fundação de creches como Sonho Meu, em 1992; Sagrado Coração de Jesus, em 1994; e Mundo Azul, em 1996. Todas as creches do município, nessa época, estavam vinculadas e eram mantidas pela Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social – (STAS).

Com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996, as creches municipais de Cachoeira do Sul sofreram alterações para a sua adequação às novas exigências, entre elas, conforme o artigo 89, a integração ao sistema de ensino até 1999. Dessa maneira, as instituições de Educação Infantil foram desvinculadas da Secretaria Municipal

de Trabalho e Assistência Social e passaram a ser vinculadas à Secretaria Municipal de Educação - SMED. De acordo com relatos das professoras da rede, no momento de transição, houve muitas dúvidas e receios quanto ao repasse de verbas e à organização do sistema de atendimento, pois, enquanto faziam parte da STAS, todas as instituições recebiam suas verbas e incentivos regularmente, e, com isso, havia o receio de não se saber como seria a gestão de recursos com a troca de mantenedora. Destarte, em 2000, todas as instituições de Educação Infantil incorporaram a nomenclatura de Escola Municipal de Educação Infantil - EMEI, e até mesmo as entidades filantrópicas aderiram a tal nomenclatura e passaram a ser vinculadas à SMED.

Em 2001 foi sancionado o Plano Nacional de Educação (2001-2010), e a Educação Infantil recebeu o devido reconhecimento diante das metas do plano, sendo então contemplada com 25 metas específicas. A Meta 1, do Plano Nacional de Educação de 2001 a 2010, estabelecia a matrícula de, no mínimo, 50% da população de até 3 anos na creche e matrícula prevista de 80% da população de 4 a 5 anos na pré-escola em dez anos; porém, Cachoeira do Sul não atingiu essa meta, de acordo com os dados divulgados pelo Tribunal de Contas Estado do Rio Grande do Sul na Radiografia da Educação Infantil no RS — Análise do desempenho 2009/2010. Atendendo a esses avanços da Educação Infantil em nível nacional, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul realizou uma série de estudos que analisam a oferta do direito a esta etapa da Educação Básica.

Apesar de Cachoeira do Sul não atingir a meta estipulada pelo PNE (2001-2010), durante os anos de vigência desse plano, houve considerável ampliação do número de vagas. Essas novas perspectivas para a Educação Infantil, garantidas pelas políticas públicas, fizeram com que surgissem novas instituições em Cachoeira do Sul: Escola Municipal de Educação Infantil Sítio Encantado, em 2005 (situada na zona rural); Escola Municipal de Educação Infantil Favo de Mel, em 2006; Escola Municipal de Educação Infantil Trem da Alegria, em 2007; e Escola Municipal de Educação Infantil Recanto dos Baixinhos, em 2007.

A partir dos relatórios emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado, os municípios são capazes de planejar suas políticas para a Educação Infantil, e,

com bases nesses relatórios, podemos traçar a seguinte tabela com a oferta de vagas em creche e pré-escola em Cachoeira do Sul/RS:

Tabela 1 - Matrícula em creches e pré-escolas em Cachoeira do Sul/RS

Ano	Creche				Pré-escola			
	Total	Municipal	Estadual	Privada	Total	Municipal	Estadual	Privada
2010	909	396		513	1.459	774	110	575
2011	898	362		536	1.460	855	111	494
2012	1.103	520		583	1.444	993	110	341
2013	1.105	514		591	1.554	956	107	491
2014	1.200	563	29	608	1.595	1.014	76	505
2015	1.255	571	31	653	1.539	962	85	492

Fonte: TCE/RS, 2015.

Com a análise dos dados pode-se verificar que, quanto maior a oferta de vagas, tanto maior o número de matrículas em creche na rede municipal. As classes existentes na rede estadual devem-se ao fato de estarem presentes em uma escola de aplicação do Curso Normal no Instituto Estadual de Educação João Neves da Fontoura<sup>4</sup>.

Outro aspecto que deve ser levado em consideração, de acordo com a Tabela 1, é que, embora o número de vagas em creche tenha aumentado entre 2010 e 2015 na rede municipal, o número de matrículas na rede privada em creche também aumentou na mesma proporção, entre 2010 e 2015. Isso evidencia que a sociedade necessita dessas vagas e que a rede pública não está comportando a real necessidade, dando espaço para a rede privada consolidar-se.

<sup>4</sup> O Instituto Estadual de Educação João Neves da Fontoura é uma escola com Curso Normal em nível médio e pós-médio que desde o ano de 1929, forma professores da Educação Infantil e Anos Iniciais, dessa maneira, o Instituto conta quatro com classes de aplicação de pré-escola para as normalistas aplicarem suas práticas pedagógicas.

Em 2007, Cachoeira do Sul foi contemplada com duas instituições do programa ProInfância<sup>5</sup> do Governo Federal (Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007): as unidades do ProInfância Patrona Marisa Tim Sari inaugurada em 2011 e a unidade ProInfância Patrona Júlia Tavares inaugurada em 2016. A intenção do programa era expandir o número de matrículas, garantindo o acesso à Educação Infantil, além de garantir a qualidade do atendimento nessas unidades. Com esse programa, pode-se verificar o aumento das vagas em escolas de educação infantil no município, pois, em 2010 a taxa de atendimento em creche era de 24,11% e na pré-escola era de 69,25%, somente em 2015, o município atingiu a taxa de atendimento de 34,14% para crianças de 0 a 3 anos, e para 4 a 5 anos, a taxa de atendimento passa para 75,57%, de acordo com os dados da Radiografia da Educação Infantil de 2015.

Dessa maneira, evidencia-se a importância da criação de políticas públicas específicas para a ampliação das vagas na Educação Infantil, a fim de garantir o direito à educação.

De acordo com o Plano Municipal de Educação (2015-2025):

Em 2015, três unidades estão sendo construídas no âmbito do Proinfância, destinadas ao atendimento de parte da demanda reprimida da Educação Infantil, em que estimam-se aproximadamente 360 vagas em turno parcial ou 180 vagas integrais. A implantação dessas creches partiu do estudo de necessidades do Município, em bairros sem atendimento educacional voltado às crianças de 0 a 5 anos. (MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL, 2015, p. 10).

No ano de 2015, ainda havia um número considerável de vagas a serem criadas para o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) e do Plano Municipal de Educação (2015-2025): para creche, ainda seriam necessárias 598 vagas e, para pré-escola, 494 conforme Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul (TCE, 2015).

---

<sup>5</sup> Proinfância Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil o objetivo desse programa é prestar assistência financeira e garantir o acesso das crianças às creches e pré-escolas públicas com as condições adequadas, ou seja, com espaços e matérias que garantam a aprendizagem com a devida qualidade (BRASIL, 2017).

A Educação Infantil em Cachoeira do Sul, em 2016, inicia um novo cenário, quando passou de 1.066 novas crianças inscritas com idade entre 0 e 5 anos. Com uma lista de espera, somente entre as crianças de 0 a 2 anos, 171 aguardavam por uma vaga. Abaixo, apresentamos uma tabela com informações atuais sobre a oferta da Educação Infantil no município.

Tabela 2 – Oferta de vagas na Educação Infantil na Rede Municipal em Cachoeira do Sul em 2016

Idade	Vagas oferecidas	Vagas preenchidas	Lista de espera	Vagas disponíveis	Taxa de atendimento
0 a 2	184	184	171	0	
2 a 3	555	520	0	35	80%
4 a 5	1.408	1.217	0	191	100%

Fonte: Secretaria Municipal de Educação.

De acordo com dados recentemente divulgados pelo Inep sobre o Censo Escolar de 2016, o número de matrículas na Educação Infantil aumentou 56,6% no Brasil. Na faixa etária adequada à creche (até 3 anos de idade), o atendimento escolar era de 25,6%, indicando que há um substancial espaço para ampliação da oferta; e, na faixa etária adequada à pré-escola (4 e 5 anos), o atendimento escolar era de 84,3% (77,3% e 91,4% para as populações de 4 e 5 anos, respectivamente).

Com a expansão das políticas públicas no Brasil, as vagas de Educação Infantil foram sendo ampliadas com o passar dos anos. De acordo com dados da Secretaria Municipal de Educação do município da pesquisa, em 2016, as metas do Plano Nacional de Educação (2014-2024), relativas à oferta de vagas, foram alcançadas. Entretanto, para complementar o atendimento em Educação Infantil e para o cumprimento da Lei nº. 12.796/13, que altera a LDB/96 e reafirma a Emenda Constitucional nº 59, no que diz respeito à obrigatoriedade da Educação Infantil a partir de 4 anos, o município ainda conta com turmas de pré-escola alocadas em treze Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF) localizadas na zona urbana e na zona rural do município. De acordo com a Secretaria Municipal de Educação, nas

Escolas Municipais de Ensino Fundamental, temos 349 crianças matriculadas em turmas da pré-escola e nas Escolas Municipais de Educação Infantil, o número de matrículas é de 823 crianças da Educação Infantil.

Com base nesses dados, podemos ver que a oferta da Educação Infantil constitui-se, majoritariamente, em EMEI, porém o número de crianças matriculadas em Escolas de Ensino Fundamental é de 29,77%, o que caracteriza a perda dos espaços e do respeito às especificidades da Educação Infantil, conforme indicado pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (2009).

Assim, de acordo com os dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação, em 2016, o município contava com 15 Escolas Municipais de Educação Infantil, com 109 turmas de creche e pré-escola, atendendo 1.559 crianças; três Escolas Municipais de Educação Infantil Conveniadas, com 33 turmas de creche e pré-escola, atendendo 557 crianças; e 13 Escolas Municipais de Ensino Fundamental, com 23 turmas de pré-escola, atendendo 349 crianças.

Diante do exposto, podemos constatar que a Educação Infantil do município de Cachoeira do Sul avançou em alguns aspectos relativos à oferta, atingindo as metas nacionais, porém necessita ainda ampliar e qualificar essa oferta, pois muitas das vagas não são oferecidas em turno integral, e há muitas vagas em Escolas Municipais de Ensino Fundamental, por exemplo.

### **3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A FORMAÇÃO DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM CACHOEIRA DO SUL/RS**

Ao realizar o estudo do histórico da formação de professores, de acordo com Tanuri (2000), identificamos que esta iniciou, no Brasil, em 1835, com a criação da primeira Escola Normal no Rio de Janeiro. Com o passar dos anos, as escolas espalharam-se por todo o país, porém sem o subsídio de políticas públicas eficazes para a formação de professores, comprometeu a qualidade da formação desses profissionais e a qualidade do ensino nas escolas.

O mais grave é que as falhas na política de formação se faziam acompanhar de ausência de ações governamentais adequadas pertinentes à carreira e à remuneração do professor, o que acabava por se refletir na desvalorização social da profissão docente, com

consequências drásticas para a qualidade do ensino em todos os níveis (TANURI, 2000, p. 85).

Em 1988, tivemos a aprovação da nova constituinte, a Constituição Federal de 1988, em que o Estado se compromete com a educação, tida como direito das crianças de 0 a 6 anos, assumindo a oferta educacional como uma das suas prioridades. Em vista disso, a Constituição trata da valorização profissional, estabelecendo, em seu artigo 206, incisos V e VII, que o ingresso será exclusivamente por meio de concurso público, com piso salarial para os profissionais da educação pública.

No caminho do reconhecimento do direito à educação pelas crianças, temos a valorização do profissional e de quem irá trabalhar com elas. Em seguida, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB/96, Lei 9.394/96, institui a formação em nível superior para todos os professores da educação básica. A LDB/96 reconhece a Educação Infantil como primeira etapa da educação básica e, diante disso, os debates sobre a formação de professores da Educação Infantil tomaram maior força, em que se discute o local e o modo como essa formação deveria ocorrer.

Após a Constituinte de 1988 e a promulgação da LDB/96, as questões referentes à formação dos professores que atuam na Educação Infantil começaram a se tornar mais evidentes. Essas leis implantaram o funcionamento das instituições que, até então, eram associadas às Secretarias de Assistência Social, como já foi dito anteriormente, devido a sua característica predominantemente assistencialista, passando a vinculá-las às Secretarias Municipais de Educação na busca de garantir, dessa forma, um caráter mais pedagógico. Consequentemente, a formação do profissional a atuar nessa etapa educacional passou a fazer parte das discussões, salientando-se a presença do professor formado preferencialmente em nível superior.

Em seu artigo 62, a LDB/96 trata da formação dos professores:

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na Educação Infantil e nos 5 primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal (BRASIL, 1996a).

Além disso, a LDB/96 também aponta a questão da valorização do trabalho docente quando, em seu artigo 67, estabelece que:

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III - piso salarial profissional;

IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI - condições adequadas de trabalho. (BRASIL, 1996a).

Logo após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases, ainda em 1996, entrou em vigor a Lei Federal nº 9.424/96 conhecida como Lei do FUNDEF, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, com o objetivo de universalizar o Ensino Fundamental e valorizar o magistério, em que recursos financeiros retirados de impostos seriam destinados à educação dos estados e municípios. Dessa maneira, com a Lei do FUNDEF, Estado e município assumiriam a obrigação de investir, no mínimo, 60% dos recursos na remuneração dos docentes, enquanto 40% deveriam ser investidos em melhorias na educação. Entretanto, a Educação Infantil não foi contemplada com esses investimentos, pois as verbas eram destinadas ao Ensino Fundamental.

As dúvidas deixadas em relação à Educação Infantil pela LDB/96 fizeram com que a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação fizesse algumas colocações a respeito da formação dos professores e da organização das escolas de Educação Infantil.

1. Vinculação das Instituições de Educação Infantil aos Sistemas de Ensino;

2. Proposta Pedagógica e Regimento Escolar;

3. Formação de Professores e outros Profissionais para o trabalho nas instituições de Educação Infantil;

4. Espaços Físicos e Recursos Materiais para a Educação Infantil (BRASIL, 2000).

Atendendo a essas políticas de formação e valorização profissional, o município de Cachoeira do Sul, com o Plano de Carreira para o Magistério Municipal, instituído pela Lei Municipal 3.240 de 8 de fevereiro de 2001, estabelece que os membros do magistério se constituam em três níveis, de acordo com a formação pessoal do professor:

I - Nível Especial 1, formação em nível médio, na modalidade normal e/ou seguido de estudos adicionais e em nível superior, em Licenciatura Curta;

II - Nível 1, formação em nível superior, em curso de licenciatura plena ou outra graduação correspondente a áreas de conhecimento específicas do currículo, com formação pedagógica, nos termos da legislação vigente;

III - Nível 2, formação em nível de pós-graduação, em cursos na área de educação (MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL, 2001).

Dentro desses níveis, o cargo de professor é constituído por seis classes que determinam a promoção dos membros do magistério. Entre os critérios para a alteração de classe, o Plano de Carreira determina que

Art. 9º. Merecimento é a demonstração, por parte do professor, do fiel cumprimento de seus deveres e da eficiência no exercício do cargo, bem como da contínua atualização e aperfeiçoamento para o desempenho de suas atividades, avaliadas mediante um conjunto de dados obtidos. [...]

§ 7º. Na qualificação será considerada a participação em cursos, treinamentos, seminários, encontros e outros relacionados com a atividade exercida ou com a titulação do membro do magistério com, no mínimo, 75% de frequência, excluindo-se os cursos inerentes aos níveis de habilitação (MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL, 2001).

Nesse sentido, o Plano de Carreira prevê a qualificação profissional e a valoriza. Em artigo específico prevê a jornada de trabalho do professor, determinando que 20% da sua carga horária sejam destinados à preparação e avaliação do trabalho didático, à colaboração com a administração da escola, às reuniões pedagógicas, à articulação com a comunidade e ao aperfeiçoamento profissional, de acordo com a Proposta Pedagógica da escola (MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL, 2001). Em seu artigo 32, o Plano de Carreira define que -os membros do magistério enquadrados no Nível Especial 1 deverão adquirir a formação necessária, nos termos da Lei

Federal 9394/96II (MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL, 2001). Assim, o plano prevê a formação continuada dos professores, a fim de se adequar à legislação nacional de formação mínima em nível superior para os professores da educação básica.

Com os avanços das políticas públicas para a valorização profissional, em 2007 foi lançada uma nova política de financiamento da educação, um novo fundo, o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Professores), criado pela Emenda Constitucional nº 53/06, Lei nº 11.494. Com essa lei, além do Ensino Fundamental, também são contemplados com os recursos vindos da arrecadação de impostos a Educação Infantil e o Ensino Médio, porém agora em maior quantidade, sendo mantida a regra de 60% do recurso destinado à remuneração docente.

A valorização profissional é reforçada com a —Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de 0 a 6 anos à EducaçãoII e os —Par metros Nacionais de Qualidade para a Educação InfantilIII, ambos lançados pelo Ministério da Educação em 2006, afirmando a formação específica para os profissionais que trabalharem com a Educação Infantil.

O FUNDEB representa grande avanço das políticas, pois financia todas as etapas da educação básica. A distribuição dos valores se dá a partir da análise do número de matrículas e da situação da oferta.

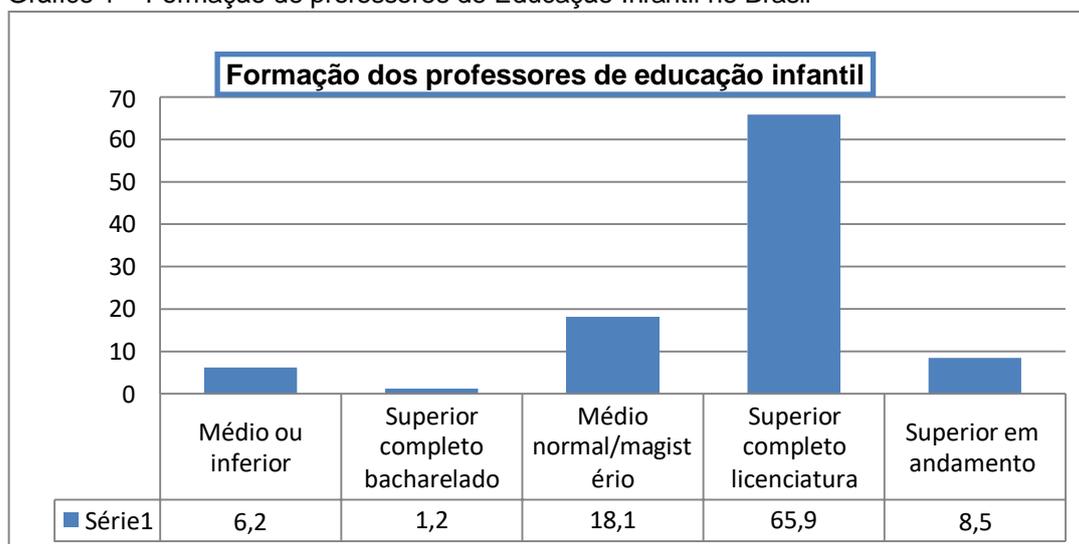
Em 2014 foi sancionada a Lei nº 13.005/14, que define o novo Plano Nacional de Educação para o próximo decênio (2014-2024). O plano possui quatro metas diretamente relacionadas à formação e à valorização profissional docente. Uma das metas estabelecidas por ele, a Meta 1, é universalizar a Educação Infantil, na pré-escola até 2016, em que, segundo Pinto e Flores (2017)

Para atender a essa demanda, na Estratégia 1.8, há a determinação de -promover a formação inicial e continuada dos (as) profissionais da Educação Infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior.II (BRASIL, Lei 13.005/14, Meta 1, Estratégia 1.8). Ficou estabelecida na Meta 15 a garantia, em parceria entre os entes federativos, de que no prazo de um ano de vigência do PNE-2014-2024, -[...] todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuamII (PINTO; FLORES, 2017, p. 244).

Sendo assim, nesse PNE, há a determinação de que os professores da Educação Infantil tenham formação específica em nível superior. Para contemplar o que foi afirmado pelo PNE (2014-2024) foram lançadas novas Diretrizes Curriculares para os cursos de formação de professores em nível superior e para a formação continuada, Resolução CP/CNE nº 2/2015, assim como decretos, como o Decreto nº 8.752/2016, que dispõe sobre a Política Nacional de Formação de Professores.

Dessa maneira, observamos que as políticas de formação de professores estão no centro das discussões a respeito da qualidade na educação, porém há necessidade de um trabalho efetivo e de real colaboração entre os entes federados, a fim de buscar um desenvolvimento profissional docente e com a devida valorização e formação, pois, embora sejam criadas políticas de formação, o número de professores com formação específica necessita aumentar. Conforme dados do Resumo Técnico — Censo da Educação Básica 2017, entre os anos 2013 e 2017, o número de professores na Educação Infantil aumentou 16,4%, porém a formação docente ainda é um ponto de discussão, conforme demonstrado no gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Formação de professores de Educação Infantil no Brasil



Fonte: Resumo Técnico: Censo da Educação Básica 2017.

Em 2017, 65,9% dos professores de Educação Infantil tinham ensino superior completo em alguma licenciatura. O número demonstra que ainda há muito se fazer a respeito da formação dos professores, pois ainda se admite a

formação em nível médio/magistério de forma expressiva e também outras formações de ensino superior que não da área da educação.

O Plano Municipal de Educação de Cachoeira do Sul (2015-2025) concorda com o que foi estabelecido pelo PNE (2014-2024) quando determina as seguintes estratégias para sua Meta 1:

1.23 promover a formação continuada dos profissionais (docentes e não docentes) da Educação Infantil, garantindo, progressivamente (conforme prazo definido na meta específica), o atendimento por profissionais que tenham formação superior;

1.24 efetivar programas de Formação de Profissionais de Educação Infantil, em parceria entre Estado e Município, a fim de que em 5 (cinco) anos, todos os dirigentes de instituições de Educação Infantil obtenham formação mínima em curso normal e, em 10 (dez) anos, com formação em nível superior; e que, em 5 (cinco) anos, todos os professores(as) obtenham habilitação específica, modalidade normal e, em 10 (dez) anos, 100% deles obtenham formação específica de nível superior (MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL, 2015).

De acordo com esse PME (2015-2025), ainda se admite a formação mínima na modalidade normal, porém o PNE (2014-2024), em sua Meta 15, estabelece que, no prazo de um ano de vigência do plano, —todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam (BRASIL, 2014). Nesse sentido,

A exigência de formação em nível superior ainda é um ponto de tensão no debate sobre condições e necessidades da primeira etapa da educação básica. A LDB 1996 estabelece o nível superior, admitindo a formação mínima em nível médio na modalidade normal para a atuação docente na Educação Infantil e anos iniciais do ensino fundamental. Neste cenário, a definição posta no PNE (2014-2024) reafirma a formação em nível superior, o que permite lutar pelo direito à formação inicial e continuada de todos os profissionais envolvidos na educação da criança de 0 a 6 anos. Porém, ao utilizar a terminologia -profissionais da Educação Infantil, não destaca a figura do professor, o que é extremamente necessário frente à situação histórica de leigos atuando como professor nesta etapa. A discussão sobre a formação se articula com a meta 15 que visa garantir, em regime de colaboração política nacional, a formação dos profissionais da educação e propõe assegurar, a todos os professores da educação básica, formação específica em curso de licenciatura, na área do conhecimento em que atuam. Isso significa garantir a formação em pedagogia para os professores da Educação Infantil. (BARBOSA *et al*, 2014, p. 513-514)

Atualmente, de acordo com o PME (2015-2025), em 2015, no sistema municipal de ensino de Cachoeira do Sul/RS, atuam

201 professores (as) na modalidade de Creche e 84 professores (as) na modalidade de Pré-escola. As escolas municipais de Educação Infantil dispõem de equipe diretiva e supervisores, bem como de monitores, educadores cuidadores e ajudantes de educadores cuidadores (MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL, 2015, p. 11).

De acordo com dados obtidos no Censo Escolar de 2007 a 2015, sobre a formação dos professores da rede municipal de ensino do município, o número de professores com curso superior não atinge a Meta 15, estabelecida pelo PNE (2014-2024), e podemos afirmar que não houve crescimento significativo no número de professores com ensino superior na Educação Infantil com a implementação dessa política. O PME 2015-2025, em sua Meta 15, que dispõe da formação dos professores, estabelece:

Meta 15 – Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência no PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurando que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam (MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL, 2015, p. 57).

Tabela 3 – Número e porcentagem de professores de creche e de pré-escola com ensino superior em Cachoeira do Sul/RS

Ano	Professores de Creche com Ensino Superior		Professores de Pré-Escola com Ensino Superior	
2007	18	58,1%	19	57,6%
2008	21	50%	32	72,7%
2009	25	59,5%	55	71,4%
2010	19	47,5%	51	71,8%
2011	15	46,9%	46	57,5%
2012	17	41,5%	44	51,8%
2013	22	43,1%	56	64,4%
2014	29	42%	50	62,5%
2015	31	39,2%	59	59%

Fonte: MEC/Inep/DEED/Censo Escolar / Preparação: Todos Pela Educação 2016.

De acordo com os dados do Inep, podemos constatar que muito deve ser feito para que a Meta 15 do PNE e do PME seja cumprida. Entretanto, devemos observar que, embora não haja crescimento, o número de professores de pré-escola com ensino superior é maior do que de creche, demonstrando que há uma preocupação maior com as crianças de 4 e 5 anos, em alocar os professores com mais formação nas turmas de pré-escola, o que evidencia uma característica mais assistencialista na creche. Outro aspecto que deve ser observado é que esses dados se referem à formação no ensino superior, não sendo necessariamente na área da educação, mais especificamente, formação em Pedagogia.

Com esse recorte sobre a legislação para a formação de professores, percebemos que a qualidade da Educação Infantil perpassa pela qualificação dos profissionais dessa etapa da educação básica, assim como a formação continuada e o plano de carreira, pois, segundo Silva (2011), —a oferta de uma Educação Infantil de qualidade está associada, entre outros aspectos, à garantia de professores bem formados, valorizados, com condições adequadas de trabalho (SILVA, 2011, p. 379). Contudo, há muito a ser feito para que as políticas sejam cumpridas e que realmente haja a qualificação

profissional para os professores de Educação Infantil do município em questão.

#### **4 ALGUNS CAMINHOS DA FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO INFANTIL**

Os direitos das crianças de 0 a 6 anos adquiridos, principalmente, por meio da Constituição Federal de 1988, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, do Plano Nacional de Educação (2014-2024) e das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (2009), trouxeram consequências para a importância conferida à Educação Infantil e, dessa maneira, para a formação de professores. De acordo com Campos (2006)

Os motivos que justificam a crescente importância que vem sendo conferida à Educação Infantil são de diversas naturezas. Em primeiro lugar, decorrem das profundas mudanças ocorridas no papel da mulher na sociedade moderna, e as consequentes transformações nos arranjos familiares que envolvem a proteção, o cuidado e a educação dos filhos. Em segundo, são reflexo das condições de vida nas cidades, onde agora vive a maioria das populações das nações industrializadas, que provocaram grandes mudanças na forma como as crianças vivem sua infância. Em terceiro, estão fundamentados na evolução das pesquisas científicas sobre o desenvolvimento infantil, as quais apontam a enorme importância dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento físico, cognitivo, afetivo e social dos seres humanos, assim como nos estudos que constatam que a frequência a boas pré-escolas melhora significativamente o aproveitamento das crianças na escola primária, especialmente no caso de alunos de baixa renda (CAMPOS, 2006, p. 92).

A formação de professores é uma questão primordial para que haja melhoria da prática docente. Não só na formação inicial, como também durante a ação cotidiana, o professor necessita qualificar-se constantemente a fim de se aprimorar para atender às necessidades e especificidades dos alunos. Reafirmando a importância da formação continuada para a qualidade na educação, Paulo Freire (2011) escreve: -como não me é possível ajudar o educando a superar a sua ignorância, se não supero permanentemente a minha. Não posso ensinar o que não sei (FREIRE, 2011, p. 95).

As reformas educacionais da década de 90 trouxeram mudanças no —campo legal, burocrático, institucional e ideológico (CAMPOS, 2002, p. XI). No entanto, na busca de compreender essas mudanças, faz-se necessário

analisar, criticamente, as decisões a respeito da formação de professores (CAMPOS, 2002).

A qualidade, na Educação Infantil, está vinculada à formação inicial dos professores e ao prosseguir na formação continuada ao longo da sua vida profissional. Quando falamos em formação inicial, entendemos como o período em que o sujeito busca uma instituição de ensino, busca conhecer e aprender os conhecimentos básicos para a atuação profissional pretendida.

Nesse sentido, para Nóvoa (1992, p. 18), —mais do que um lugar de aquisição de técnicas e de conhecimentos, a formação de professores é o momento-chave da socialização e da configuração profissional. O professor deve estar aprendendo sempre, a fim de contribuir da melhor maneira possível para a qualidade na educação e para o atendimento especializado às crianças da Educação Infantil.

Se levarmos a formação inicial para o campo da Educação Infantil, é de suma importância considerar as políticas públicas para a formação de professores e, nessa direção, as Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de Pedagogia e para as licenciaturas são uma grande conquista.

Diante da gravidade do contexto de formação de centenas de milhares de professores de Educação Infantil que atuam em creches, em escolas de Educação Infantil e de turmas de Educação Infantil que funcionam em escolas de ensino fundamental sem formação nem em nível médio nem em ensino superior, assumir para dentro do curso de pedagogia esta etapa da educação básica significa não só habilitar professores e professoras para a Educação Infantil, mas, sobretudo, formar formadores, de longa data um de nossos maiores problemas no tocante às políticas educacionais em todos os níveis (KRAMER, 2006, p. 807).

Assim, de acordo com Ramalho, Nunez e Gauthier (2004, p. 97): —por formação inicial compreendemos a instância primeira de formação no nível universitário para o exercício da profissão, na qual se certifica a preparação do professor como profissional. Logo, a formação inicial para os docentes da Educação Infantil deverá contemplar as especificidades dessa etapa educativa.

Como já foi dito, a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 determina que a Educação Infantil seja a primeira etapa da Educação Básica no Brasil, porém a Lei 12.796 de 2013 altera a LDB/96, quando define a obrigatoriedade e gratuidade da educação a partir dos 4 anos de idade, ou seja, a partir da pré-

escola, o que acaba por reforçar a ideia de formação específica para os profissionais a atuarem nessa etapa.

No entanto, ainda temos pouca clareza a respeito da formação inicial para os professores da Educação Infantil, pelo fato da história da formação de educadores para a infância ser muito recente, ainda mais se considerarmos que a formação em nível superior passou a ser exigida somente em 1996, com a LDB e reafirmada pelos Planos Nacionais de Educação (2001-2010) e (2014-2024).

Outro aspecto que deve ser levado em consideração são as especificidades da Educação Infantil, devido à vulnerabilidade das crianças, à sua tenra idade, a sua imaturidade e à dependência em relação ao adulto, aspectos que devem ser contemplados na formação inicial (OLIVEIRA-FORMOSINHO; FORMOSINHO, 2002) e revisitados durante a formação continuada e em seu desenvolvimento profissional.

Oliveira-Formosinho e Formosinho (2002, p. 42) conceituam o desenvolvimento profissional como —uma caminhada que decorre, ao longo de todo ciclo de vida, e envolve crescer, ser, sentir, agir, que deve ser abrangido pelas políticas e por projetos de formação no contexto escolar. Nesse sentido, o desenvolvimento profissional da educadora da infância deve ocorrer no contexto de trabalho e requer integração de saberes e de funções, devido às especificidades da docência na Educação Infantil, além das interações entre pais e comunidade. Assim, a formação é entendida como parte do desenvolvimento profissional, pois o professor deve estar preparado para assumir as responsabilidades diante das necessidades das crianças, de cuidado e de educação.

Oliveira-Formosinho e Formosinho (2002) trazem a proposta da Formação em Contexto, como proposta de formação para a educadora da infância, que busca desenvolver, não só o professor, mas a organização escolar como um todo, articulando o conhecimento adquirido por meio das práticas do dia a dia do professor com a formação, na busca de um desenvolvimento profissional com o objetivo de trazer benefícios para as crianças e para a escola.

Isso significa que o desenvolvimento profissional não pode ser apenas um desenvolvimento centrado nos professores, mas a partir

dos professores, deve ser um processo centrado nas necessidades daqueles a quem os professores servem - as crianças, as famílias, as comunidades.

Isto significa que o desenvolvimento profissional não pode ser concebido apenas como um desenvolvimento encerrado na sala de atividades ou da escola, mas um desenvolvimento aberto à contribuição de várias entidades exteriores à escola (OLIVEIRA-FORMOSINHO; FORMOSINHO, 2002, p. 11).

Os autores ressaltam que o desenvolvimento profissional dos professores de Educação Infantil requer uma integração entre todos os saberes e as funções e, ainda, a integração entre a comunidade escolar e todos os protagonistas que atuam nesse campo, a fim de uma renovação das práticas, integrando o conhecimento estruturado e experiencial para construir o desenvolvimento profissional.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com o passar dos anos, a Educação Infantil foi ganhando espaço na sociedade, passando a ser reconhecida como etapa educacional, direito da criança e espaço de socialização, cuidado e educação. Essa valorização fez com que a Educação Infantil fosse pensada a partir de políticas públicas e de teorias educacionais. Nesse sentido, a Educação Infantil deixou de ser direito da família para tornar-se direito da criança e dever do Estado a partir da Constituição Federal de 1988; assim, —proclama a necessidade da oferta de atendimento em Educação Infantil gratuita para as crianças de 0 a 6 anos (BARBOSA, 2009, p. 16), acarretando maior oferta de vagas para esse atendimento. Dessa maneira, começa-se a pensar no que tal etapa poderia contribuir para as crianças e suas famílias. Nessa conjuntura, a Educação Infantil passa a ser vista como um local com função social, política e pedagógica com as crianças pequenas.

Nessa perspectiva, podemos reivindicar três funções indissociáveis para as creches e pré-escolas. Primeiramente uma função social, que consiste em acolher, para educar e cuidar, crianças entre 0 e 6 anos e 11 meses, compartilhando com as famílias o processo de formação e constituição da criança pequena em sua integralidade. Em segundo lugar, a função política de contribuir para que meninos e meninas usufruam de seus direitos sociais e políticos e exerçam seu direito de participação, tendo em vista a sua formação na cidadania. Por fim, a função pedagógica de ser um lugar privilegiado de convivência e ampliação de saberes e conhecimentos de diferentes naturezas entre crianças e adultos. A articulação entre

essas três funções promove a garantia de bem-estar às crianças, aos profissionais e às famílias (BARBOSA, 2009, p. 9).

A escola de Educação Infantil passa, então, a ser constituída com uma função além da aprendizagem das crianças, trata-se de um local onde a coletividade, a participação, está presente e assim como também a vida social de toda a comunidade escolar.

Ao realizar a pesquisa documental, com o levantamento de dados relativos ao município de Cachoeira do Sul/RS e as respectivas políticas públicas específicas para a Educação Infantil e para a formação de professores dessa etapa da educação, percebemos que, na Secretaria Municipal de Educação (SMED), não há arquivo ou documento com os dados sistematizados, a respeito da sua organização no município. Para traçar o seu histórico foi necessário consultar todos os projetos político-pedagógicos das instituições de Educação Infantil que se encontravam na SMED e contextualizá-los de acordo com as políticas nacionais, além de ouvir relatos dos profissionais que estão na rede há mais tempo, a fim de contextualizar histórica e politicamente a Educação Infantil no município, assim como identificar as políticas públicas para a formação de professores e a valorização desse profissional.

Logo, identificamos que as políticas nacionais dirigiram a oferta de vagas no município, fazendo com que novas instituições fossem criadas para que atendessem às políticas nacionais, por meio de metas e estratégias específicas e, frente a isso, políticas de formação e valorização profissional foram instituídas.

Atualmente, o município atingiu as metas traçadas quanto à oferta de vagas, porém essas vagas não garantem as especificidades da etapa, pois muitas delas são oferecidas em turno parcial nas Escolas Municipais de Educação Infantil e em Escolas de Ensino Fundamental, comprometendo a qualidade da oferta como preveem as políticas públicas nacionais.

De acordo com a legislação vigente, um dos critérios para a qualidade da Educação Infantil é a formação de professores. Com este estudo, verificamos que as políticas públicas nacionais para a formação de professores da Educação Infantil recomendam formação específica em nível superior, sendo, então, criadas políticas públicas para que essa titulação seja

atingida. Entretanto, as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação não estão sendo cumpridas. O município prevê a valorização profissional e a formação continuada, contudo tais políticas não estão sendo suficientes para atender às metas nacionais relativas à formação de professores, pois ainda é admitida a formação em nível médio normal.

Assim, percebemos que muito ainda deve ser feito. Contudo, enquanto estivermos politicamente preocupados com a qualificação do trabalho realizado com as crianças, estaremos pensando nos seus direitos e respeitando as suas especificidades. Portanto, devemos voltar o olhar para a infância a fim de organizar as políticas para a escola infantil.

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA, I. G. *et al.* A Educação Infantil no PNE: novo plano para antigas necessidades. **Retratos da escola**. Brasília, v. 8, n. 15, p. 505-518, jul./dez. 2014.
- BARBOSA, M. C. S. **Por amor e por força**: rotinas na Educação Infantil. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Imprensa Oficial, 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 13 dez. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação pela União Federal. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2007a. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm)> Acesso em: 24 jun. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2006e. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm)>. Acesso em: 13 set. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Define o Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010). 2001. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>> Acesso em: 7 nov. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Lei 12.796, de 4 de abril de 2013**. Altera a Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm)> Acesso em: 17 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.005, de 25 de junho de 2014.** Define o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2014). Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2014. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)> Acesso em: 18 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm)> Acesso em: 13 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 1996a. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)> Acesso em: 15 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996b.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 1996b. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm)> Acesso em: 17 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. MEC/CEB/CNE. **Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil.** Parecer nº 4, de 16 de fevereiro de 2000. Institui as Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil. 2000. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2000/pceb004\\_00.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2000/pceb004_00.pdf)> Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação, Secretaria de Educação Básica. **Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009.** Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. 2009. Disponível em <[http://www.seduc.ro.gov.br/portal/legislacao/RESCNE005\\_2009.pdf](http://www.seduc.ro.gov.br/portal/legislacao/RESCNE005_2009.pdf)> Acesso em: 14 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007.** Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – PROINFÂNCIA. 2007b. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/resolucao\\_n6\\_240407\\_proinfancia\\_medida18.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/resolucao_n6_240407_proinfancia_medida18.pdf)> Acesso em: 14 fev. 2017.

CAMPOS, M. M. A formação de profissionais de Educação Infantil no contexto das reformas educacionais brasileiras. In: OLIVEIRA-FORMOSINHO, J; KISHIMOTO, T. M. **Formação em contexto: uma estratégia de integração.** São Paulo: Pioneira, 2002.

\_\_\_\_\_. A mulher e a criança e seus direitos. **Cadernos de Pesquisa**, n. 106, p. 117-128, mar. 1999.

\_\_\_\_\_. Educação Infantil: conquistas e desafios. In: SANTOS, E. (Org.). **Reescrevendo a educação.** São Paulo: Scipione, 2006.

FERREIRA, A. G. Higiene e o investimento médico da educação da infância. In GONGRA, J. G. **História, Infância e Escolarização.** Rio de Janeiro: 7 Letras, 2002.

- FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática docente**. 30. ed. São Paulo: Paz e Luz, 2011.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo Técnico : Censo da Educação Básica 2017**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019.
- KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: Educação Infantil e/é fundamental. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 797-818, out. 2006. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 23 mai. 2017.
- KUHLMANN JÚNIOR, M. Educando a Infância Brasileira. In: LOPES, E. M. T.; FARIA FILHO, L. M.; VEIGA, G. G. (Org.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.
- \_\_\_\_\_. Histórias da Educação Infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, ANPED, n. 14, p. 5-18, abr. 2000.
- MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL. **Lei nº 3.240, de 8 de fevereiro de 2001**. Estabelece o Plano de Carreira do Magistério Municipal de Cachoeira do Sul. Cachoeira do Sul, RS, 8 de fevereiro de 2001. Disponível em <[http://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:4:::NO:RP:P4\\_CD\\_LEGISLACAO:100490](http://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50202:4:::NO:RP:P4_CD_LEGISLACAO:100490)> Acesso em: 29 jun. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 4.404, de 25 de agosto de 2015**. Institui o Plano Municipal de Educação. Cachoeira do Sul, RS, 2015. Disponível em <<http://cachoeiradosul.rs.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/PME.pdf>> Acesso em: 17 nov. 2016.
- NÓVOA, A. **Profissão Professor**. 2. ed. Porto: Porto Editora, 1992.
- OLIVEIRA-FORMOSINHO, J; FORMOSINHO, J. A formação em contexto: a perspectiva da associação criança. In: OLIVEIRA-FORMOSINHO, J; KISHIMOTO, T. M. **Formação em contexto: uma estratégia de integração**. São Paulo: Pioneira, 2002.
- PINTO, A. F. E.; FLORES, M. L. R. Formação inicial e valorização das professoras na Educação Infantil. In: ALBUQUERQUE, S. S. de; FELIPE, J; CORSO, L. V. (Org.). **Para pensar a Educação Infantil em tempos de retrocessos: lutamos pela Educação Infantil**. Porto Alegre: Evangraf, 2017.
- RAMALHO, B.; NUNEZ, I.; GAUTHIER, C. **Formar o professor profissionalizar o ensino: perspectivas e desafios**. Porto Alegre: Sulina, 2004.
- SILVA, A. F. Escolarização obrigatória e formação de professores para a Educação Infantil. **Retratos da Escola / Escola de formação da confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (ESFORCE)**, v. 5, n. 9, p. 371-384, jul./dez. 2011.

TANURI, L. M. História da formação de professores. **Revista Brasileira de Educação**, ANPED, n. 14, p. 61-88, mai./jun./jul./ago. 2000. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n14/n14a05>> Acesso em: 14 mar. 2017.

TCE-RS. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Radiografia da Educação Infantil no Rio Grande do Sul**: (2007, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015). Disponível em <[http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos\\_pesquisas/educacao\\_infantil](http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/estudos/estudos_pesquisas/educacao_infantil)> Acesso em: 16 fev. 2017.

## BRINQUEDOTECA UNIVERSITÁRIA: PARA A EMERGÊNCIA DO HOMO LUDENS

Rosana Coronetti Farenzena<sup>1</sup>

Adriana Dickel<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente artigo objetiva apresentar as múltiplas e relevantes funções de uma brinquedoteca, estruturada como laboratório de aprendizagens lúdicas, sintonizada com os estudos sobre o jogo, a brincadeira, a infância e a dimensão lúdica do humano, e aberta a diversos públicos. Vinculada ao Curso de Pedagogia da Faculdade de Educação, da Universidade de Passo Fundo, a Brinquedoteca Universitária é um território de referência na organização não convencional de espaços e materiais, nas mediações não invasivas das experiências lúdicas, no reconhecimento respeitoso às especificidades dos seus protagonistas brincantes, na articulação de ações livres e orientadas em espaços internos e externos, com valorização das experiências na natureza. Cumpre funções de ensino, de pesquisa e de extensão, na medida em que são feitos milhares de atendimentos multimodais ao ano, para um público local e regional. Além de ser campo favorável à produção de cultura infantil, de afirmação do direito de brincar e de uma abordagem menos estereotipada, contempla iniciativas de formação de professores. Nas diversas frentes, tem como princípio a ruptura com a tradição do consumo acrítico de brinquedos, com a tutela protetiva e invasiva de terceiros sobre as experiências lúdicas das crianças, com estereótipias e com lógicas do senso comum sobre as crianças. O brincar não pode ser um tempo residual na rotina das crianças, elas nos dizem isso de várias maneiras. Na Brinquedoteca procura-se dar visibilidade a essas formas próprias de comunicar uma necessidade básica, de sensibilizar os adultos e de prepará-los para dar atenção aos tempos, espaços, materiais e mediações de qualidade, de modo a que esse direito básico seja assegurado nos diversos contextos de vida das crianças. O emergir do *homo ludens*, por via de uma brinquedoteca que se propõe a ser *locus* de esforços para problematizar concepções e estereótipos, num contexto macro de pragmática ocupação do tempo, é um dos grandes e complexos propósitos da Brinquedoteca Universitária comprometida com alternativas ao que limita a cidadania plena de crianças de diferentes categorias etárias e contextos de vida. No total, cinco projetos articulados de brinquedotecas descentralizadas, apresentam respostas robustas para afirmar um direito natural das crianças.

**Palavras-chave:** Brinquedoteca Universitária. Infância. Cultura Lúdica.

---

<sup>1</sup> Coordenadora da Brinquedoteca Universitária Faculdade de Educação - Universidade de Passo Fundo, Coordenadora do GEICC - Grupo de Estudos Interdisciplinares Crianças e Infâncias Faed/UPF, Professora do Curso de Pedagogia FAED/UPF, Membro do CIEC - Centro de Investigação em Estudos da Criança - IE/UMINHO, Doutora em Estudos da Criança – farenzena@upf.br

<sup>2</sup> Diretora da Faculdade de Educação - Gestão Ação e Coletividade 2018-2022 Faculdade de Educação - Universidade de Passo Fundo, Professora do Curso de Pedagogia e do Programa de Pós-Graduação em Educação, Coordenadora do GEPALFA - Grupo de Estudos e Pesquisas em Alfabetização Faed/UPF, Pós-Doutora em Didática da Língua – dickel@upf.br

**Abstract:** This article aims to present the multiple and relevant functions of a playroom, structured as a laboratory for playful learning, attuned to studies on the game, play, childhood and the playful dimension of the human, and open to different audiences. Linked to the Pedagogy Course of the Faculty of Education, of the University of Passo Fundo, the University Toy Library is a reference territory in the unconventional organization of spaces and materials, in the non-invasive mediations of playful experiences, in respectful recognition of the specificities of its playful protagonists, in the articulation of free and oriented actions in internal and external spaces, with valuation of experiences in nature. It performs teaching, research and extension functions, as thousands of multimodal calls are made annually, to a local and regional audience. In addition to being a favorable field for the production of children's culture, affirming the right to play and a less stereotyped approach, it includes teacher training initiatives. On the various fronts, the principle is to break with the tradition of uncritical toy consumption, with the protective and invasive protection of third parties over the children's playful experiences, with stereotypes and with common-sense logic about children. Playing cannot be a residual time in the children's routine, they tell us this in many ways. The Toy Library seeks to give visibility to these specific ways of communicating a basic need, to sensitize adults and to prepare them to pay attention to times, spaces, materials and quality mediations, so that this basic right is ensured in different contexts of children's lives. The emergence of homo ludens, through a playroom that proposes to be a locus of efforts to problematize conceptions and stereotypes, in a macro context of pragmatic occupation of time, is one of the great and complex purposes of the University Playroom committed to alternatives to what limits full citizenship of children of different age categories and life contexts. In total, five articulated projects of decentralized playrooms, present robust responses to affirm a natural right of children.

**Keywords:** University Toy Library. Childhood. Playful Culture.

## 1 INTRODUÇÃO

Questões do campo do jogo e da brincadeira, quando não da infância, são muitas vezes periféricas nos processos formativos de professores, e não raro reduzidas a abordagens de caráter recreativo. Não obstante, concepções claras sobre a infância e o entendimento de que ela se trata de uma categoria social geracional com especificidades são fundamentais para a compreensão da centralidade do jogo e da brincadeira no desenvolvimento, na aprendizagem, no bem-estar e na participação da criança.

Isso permitiria observar, de modo mais crítico, um fenômeno que nada indica ser passageiro e é confirmado por diversos estudos internacionais que é o do encolhimento das experiências infantis, com brincadeiras livres em interações com os pares. A realidade parece cada vez mais favorável às atividades calendarizadas, orientadas por adultos, como as oficinas ou aulas

de psicomotricidade, natação, aprendizado de instrumentos musicais, dança, artes marciais, robótica, raciocínio lógico, futebol e outros esportes. Isso tudo caracterizado como aprendizagens lúdicas consonantes com o direito de brincar, quando não tomado como a sua garantia.

Argumentos de proteção e de preparação precoce para o competitivo mundo do trabalho legitimam o loteamento dos tempos e modos de viver a infância, marcados também por compensações, a exemplo do consumo excessivo de brinquedos – sob a ideia artificializada de necessidade – ou da ausência de limites diante da adição ao mundo digital/virtual – normalizado por um sistema de múltiplas justificações. Esse modelo educativo é arbitrário e contraditório, inunda a subjetividade das crianças com duplas mensagens, determina valores culturais e impacta o seu desenvolvimento.

Ser um território de referência para públicos de diversas idades, no que diz respeito à valorização e à expressão não reducionista da dimensão lúdica do humano é meta central das brinquedotecas. Os meios para concretizá-la abrangem uma determinada intencionalidade na organização e no uso dos espaços, na seleção de materiais, nas mediações da equipe e nas propostas para brincantes da pequenina infância a idosos nonagenários.

Quando uma universidade comunitária, por meio de sua Faculdade de Educação - Faed, assume a ousadia de manter ativo um programa com cinco brinquedotecas universitárias, declara compromisso com um dos direitos mais ameaçados da infância, o direito ao brincar livre. Cinco projetos independentes, articulados em torno de concepções e propostas sintonizadas com os estudos interdisciplinares sobre a infância, constituem o Programa Brinquedoteca Universitária da Universidade de Passo Fundo. Além da Brinquedoteca do Campus Passo Fundo, cuja experiência é objeto deste artigo, há a do Campus Lagoa Vermelha, Campus Carazinho, Campus Soledade e o Espaço Lúdico e de Atendimento a Crianças Hospitalizadas, situado no setor de Pediatria do Hospital São Vicente de Paulo.

Nos cinco projetos são realizados estágios curriculares e voluntários do Curso de Pedagogia, assim como há a participação remunerada de acadêmicos extensionistas - bolsistas Paidex.

É essa experiência, produzida a partir do compromisso institucional com a infância, seus direitos e com o desenvolvimento de processos formativos de qualidade, que será tomada ao detalhe no presente artigo.

## **2 DESAFIOS E COMPLEXIDADE DE UMA BRINQUEDOTECA UNIVERSITÁRIA EM TERRITÓRIO ACADÊMICO**

Uma brinquedoteca universitária subverte paradigmas, a começar pela não usual participação infantil em território acadêmico. Também o faz ao não ser um espaço insularizado de jogo e de brincadeira. Não o é na medida em que sensibiliza e mobiliza para o direito de participação lúdica da criança nos diversos tempos e espaços da vida no campus, em contextos familiares, escolares e comunitários. Vai além, no componente de inovação, ao estabelecer processos intencionais com foco na autonomia infantil, nas narrativas desses sujeitos e no uso de materiais diversificados não estruturados como suportes das brincadeiras. Boa parte dessas materialidades é coletada no meio ambiente, de modo participado e colaborativo. Tal diversidade, de origem vegetal, têxtil, mineral e outras, potencializa alternativas ao consumo de brinquedos, tendência cultural naturalizada por força de uma tradição que merece ser interrogada, e promove uma conexão orgânica entre criança, cultura e natureza.

Experiências auto escolhidas e autodirigidas, alternadas ou articuladas com experiências mediadas, em contexto de jogo e de brincadeira, são o cotidiano da Brinquedoteca. São proposições frente à demanda ética de iniciativas que promovam uma nova normalização nas interações com as crianças, dessas com os próprios pares e com o contexto social, em contraponto à carência de tempos e espaços para interações livres, evidenciada em estudos de Gray, Louv e Sobko (2015; 2016; 2018).

Grupos de crianças da Educação Infantil e dos anos iniciais da educação básica são os brincantes mais presentes na vida da Brinquedoteca da Faed, ainda que adolescentes, jovens e adultos, de diversas subcategorias etárias, participem ativamente da sua agenda. Os primeiros estão sempre acompanhados de seus professores, auxiliares e algumas vezes por pais. A partir de uma comunicação antecipada, estabelece-se o compromisso dos adultos que acompanham os grupos de crianças, com uma participação lúdica

não intrusiva ou omissa. Por seu lado, a equipe anfitriã orienta práticas para acolher os modos próprios de participar daqueles educadores e para dialogar sobre as bases de organização do espaço, da disponibilização de materiais e das mediações que caracterizam aquele lugar.

O princípio da atenção contínua às formas próprias de participação infantil se desdobra em um conjunto de características comuns à equipe, com destaque à intencionalidade do olhar sensível ao que emerge nas interações entre os brincantes, como os seus recursos potentes para solucionar problemas, colaborar, evitar ou resolver conflitos, etc.

Esse território vigilante, autocrítico e propositivo, diante do que possa representar subvalorização da cultura produzida pelos pares crianças nas suas interações de jogo e de brincadeira, constitui um referencial concreto à sociedade, muito além do território acadêmico, sustentado por cotidianos que acolhem, respeitam, oferecem atendimento qualificado aos brincantes e animam a reflexão de professores, pais, estudantes de licenciatura e estudiosos da infância.

Há que sermos realistas no reconhecimento de que o arcabouço de conhecimentos continuamente atestado e renovado dos estudos da infância, libertário de uma colonização das lógicas adultocêntricas, ainda não é patrimônio comum aos diversos territórios educativos. Lacunas significativas podem ser constatadas no que diz respeito à valorização de uma perspectiva interdisciplinar e intersetorial quando o que está em causa é a garantia de direitos das crianças. Ser um território de inovação nesses aspectos é outro dos princípios da Brinquedoteca, que a implica com o papel de interrogar continuamente os processos formativos nos quais está incluída e encontra-se legitimada.

## **2.1 Um laboratório de apoio à formação profissional**

Ao afirmar-se como território favorável à promoção e à valorização das culturas infantis produzidas em contextos lúdicos, a Brinquedoteca Universitária legitima-se como polo de fomento ao diálogo entre áreas do conhecimento e disciplinas acadêmicas, entre os eixos do ensino, da pesquisa e da extensão. Sua inserção numa Faculdade de Educação compromete-a com a formação de profissionais sensíveis, atentos e curiosos,

diante da linguagem lúdica das crianças, capazes de reconhecê-la, documentá-la, interpretá-la e mediá-la, de percebê-la como forma legítima de participação infantil na escola e demais territórios sociais.

Na atual organização curricular da escola para a infância, desde o pré-escolar e anos iniciais do ensino fundamental, faz-se clara a demarcação de ofícios, de criança e de aluno. Em outras palavras, tempos de aprender e tempos de brincar são forçosamente configurados como opostos ou inconciliáveis. É função de uma brinquedoteca universitária problematizar esse entendimento maniqueísta, que obriga ao exercício tensionado e discriminatório de ofícios, ao apagamento da criança no emergir do aluno.

Responder de forma crítica e propositiva a esse desafio não é tarefa fácil; entretanto, é ao que se propõe cotidianamente a Brinquedoteca, através de projetos, práticas e rotinas a seguir abordadas.

## **2.2 Constituir cotidianos lúdicos que se desdobrem em novas interações lúdicas**

Um espaço aberto a narrativas livres e a participações autorais não pode ser outra coisa senão um território de relações de autonomia, respeitadas, criativas, afetivas e de aprendizagens sobre si, sobre o outro e sobre o contexto. Essa intencionalidade também implica a avaliação contínua do trabalho e o compromisso com uma sequencialidade visível das propostas, em consonância com a formação de qualidade a que, há mais de seis décadas, propõe-se a Faculdade à qual a Brinquedoteca Universitária tem pertença.

Nos cinco projetos estão criadas condições encorajadoras às crianças para questionar, investigar, descobrir, explorar e aprender a partir de brincadeiras ou jogos de profundo envolvimento. Apoiadas nos seus interesses, investigam, manipulam materiais e os recombina, individualmente e em grupos. Nessas interações, favoráveis ao desenvolvimento, em ritmos próprios, redimensionam intencionalidades e ações, exercitam a capacidade de sentir, compreender, regular emoções, comportamentos e resolver problemas. Reconhecer as próprias necessidades e entender que satisfazê-las implica um cruzamento com necessidades dos pares e com limites do contexto está na raiz de uma socialização favorável à

habilidade de autorregulação, conforme Rasse (2008). Os processos autorregulatórios dizem respeito aos domínios do desenvolvimento emocional e comportamental das crianças, portanto, ao seu desenvolvimento como um todo.

A resolução de problemas, a regulação de pensamentos, emoções e ações exercitadas nos jogos e brincadeiras são habilidades relacionadas ao desenvolvimento das funções executivas, ao longo da infância, sem as quais se torna tarefa complicada adiar ou flexibilizar desejos. Inúmeros estudos destacam a importância do ambiente de vida da criança (condições socioeconômicas, cultura, interações pais e filhos, qualidade do ambiente educativo, etc.), no desenvolvimento das funções executivas, bem como dessas no desempenho escolar e na saúde mental (CHAWLA, 2015; COSTA, 2016; BLAIR, C. & DIAMOND A., 2008; DIAMOND A., 2013; HAMMOND, SI, MÜLLER, U, CARPENDALE, JIM, BIBOK, MB E LEBERMANN-FINESTONE, DP, 2012; HOOK, CJ, LAWSON, GM, & FARAH, MJ, 2013).

Brincar cada vez menos ou em condições cada vez mais restritivas não só apequena vivências diretamente relacionadas ao desenvolvimento, pela privação ou restrição sensorial, afetiva, cultural e social, como determina uma socialização de lógica individualista, cujos resultados ainda não conhecemos de todo. Crianças dedicadas, nos seus tempos livres, às interações através de uma tela, ascendentes na categoria de experiências lúdicas da infância, constituem uma realidade que precisa ser mais bem estudada.

Nas ações cotidianas com visitantes, nas formações, oficinas, ciclos de cinema, *webinars*, estudos, pesquisas e diversas formas de diálogos multiprofissionais a mensagem é clara: as crianças são sujeitos de direitos, inteiros, ativos, potentes, participativos e com especificidades (BRASIL, 1990). Suas características sociais geracionais não são demeritórias e não devem ser assim tratadas pelas narrativas e práticas dos sujeitos com funções de cuidado e de educação.

Esse entendimento, atento ao risco de uma visão romântica ou acrítica, comporta a concepção da —não criança!, —[...] uma categoria-diagnóstico que emerge de estudos empíricos de diversos pesquisadores sobre a infância pobre no Brasil (particularmente presente na ideia de crianças ‘sem infância’) (SARMENTO; MARCHI, 2008, p 04).

A negatividade que a tradição colou às iniciativas lúdicas infantis naquilo que se relaciona à mobilidade, autonomia, narrativas ficcionais, interações com os pares, exploração do espaço, gestão do tempo e dos materiais não é apenas contraditória em relação aos conhecimentos produzidos sobre a infância, mas atesta a fragilização do direito das crianças ao descanso, ao tempo livre e ao brincar, declarados no artigo 31 da Convenção Internacional do Direito das Crianças, promulgada no Brasil em 1990:

1. Os Estados Partes reconhecem o direito da criança ao descanso e ao lazer, ao divertimento e às atividades recreativas próprias da idade, bem como à livre participação na vida cultural e artística.
2. Os Estados Partes devem respeitar e promover o direito da criança de participar plenamente da vida cultural e artística e devem estimular a oferta de oportunidades adequadas de atividades culturais, artísticas, recreativa e de lazer, em condições de igualdade (BRASIL, 1990).

Não obstante seja um direito amplamente divulgado, foi naturalizada a sua relativização e gestão invasiva por terceiros, não brincantes: —Não sobe aí menino/a, quer cair?! —Não meche aí, quer estragar?! —Se quiser brincar é com este brinquedo e aqui!! —Pra que correr tanto assim?! —Não dá para brincar sem fazer barulho?! —Pra que sentar no chão, só para sujar a roupa?! —Pra que você desmanchou esse brinquedo, não vai ter outro até aprender a cuidar!! —Nada de brincar sem calçados!! —Só vai brincar se prometer que não vai sujar a roupa!! —Larga esse brinquedo e vai procurar um de menina/meninoll, —É hora de aprender, chega de brincar!! —Vai ficar sem recreio para aprender a não brincar em aula!! —Vocês vêm para escola para estudar. Lugar de brincar é em casa!!

Ao longo da infância, e de forma contínua, o sujeito de brincar é alvo de desvalorização: —Quanta infantilidade!! —Pare de agir como criança!! —Chega de criancice!! —Só pode ser coisa de criança!! —Pare de fantasiar, fale como gente grande!! —Você já não é mais criança e só pensa em brincar!! —Vá fazer algo que valha a pena, já brincou que chega hoje!! —Ou você se comporta bem ou ficará sem recreio hoje!!

As lógicas de silenciamento do *homo ludens*, uma dimensão estruturante do humano, reconhecida por Huizinga (1999), Maturana (2004) e

Morin (2012), não permeiam apenas o campo da infância. Há que termos atenção para que a Universidade não seja um território formativo de sobrevalorização seletiva de aspectos da condição humana, de uma racionalidade fixada no *homo sapiens* e no *homo faber*, alienada de constructos lúdico-estéticos e poéticos.

Na Brinquedoteca, responde-se a esse desafio ético formativo com a recusa à coerção baseada em recompensas, castigos e ameaças, pois esses recursos transformam brincadeiras (e aprendizagens) em trabalho. Esse rigor com a autonomia, a liberdade e a diversidade de linguagens, gera abertura para que cada criança possa descobrir interesses e descobrir-se. Nessa experiência produz conhecimento que lhe permite entender o mundo ao seu redor.

Valorizar as culturas infantis, produzidas nas situações de jogo e de brincadeira, faz sentido ao longo da infância, nos diversos contextos educativos, pois se sabe que, desde cedo, são lúdicas e pré-científicas as atitudes das crianças nas suas interações e intervenções no entorno. Curiosidade, observação, espanto, experimentação, identificação e gestão de riscos, aventura, erros, acertos, hipóteses, partilhas, sentidos em alerta e autoria nas iniciativas são alguns dos elementos centrais nas experiências de aprendizagens duradouras e nos modos particulares como os indivíduos constroem os seus mundos (BRUNER, 1976; 1996).

Num contexto de gestão do tempo infantil, por uma geração de não brincantes, alheia às emoções e condições das experiências lúdicas, o Programa Brinquedoteca Universitária tem dupla função: faz-se uma garantia georreferenciada de processos do brincar e mobiliza públicos diversos, em diálogos multigeracionais, para novas perspectivas dos modos de viver a infância.

### **3 BRINCAR E RECONECTAR COM A NATUREZA**

A natureza é uma das grandes ausências na vida das crianças que vivem em meio urbano. Falamos de uma intimidade profunda em um ambiente multissensorial que não é equivalente a alguma proximidade com pequena área de plantas ornamentais para ver sem tocar, pisar, sentar, sentir

os aromas, coletar elementos, comparar, recombinar, acompanhar ciclos de desenvolvimento etc.

Brincar e jogar são os processos centrais no complexo ofício de crescer, como apontam estudos de Smith (1982), Pellegrini (1998), Corsaro (1999), Morais (2004), Souza (2004), Bruner (1976) e Chawla (2014). Crianças privadas dessas experiências e de espaços de natureza perdem oportunidades para o desenvolvimento saudável, o que inclui a apropriação de ferramentas internas e a vontade de coexistir com a biodiversidade da cidade (LOUV, 2016; LINN, 2015; CORNELL, 2008; CHAWLA, 2014 e 2015; HOSAKA, 2017).

Integrada à natureza do Campus Universitário, a Brinquedoteca incorpora elementos naturais ao seu interior. O seu acervo, com baixa presença de brinquedos derivados da indústria do petróleo, é um convite permanente à intervenção criativa dos brincantes. Enquanto as transparências das grandes vidraças conectam espaços de dentro e de fora, uma intencionalidade mediadora de valorização das interações no meio ambiente oportuniza viver intensamente os espaços internos e externos. Diferentes cheiros, formas, cores, temperaturas, paisagens e desafios ativam os sentidos das crianças, afirmadas como protagonistas do próprio aprendizado.

Experiências de tempos verdes são prioritárias na Brinquedoteca, como alternativas aos tempos de tela que ocupam os cotidianos dos brincantes urbanos. Implicam um protagonismo em brincadeiras ao ar livre, com recursos naturais e outros alternativos, como suportes da brincadeira. O envolvimento profundo dos participantes e o clima de bem-estar nesses processos oferecem evidências incontestáveis do valor desse protagonismo em jogos e brincadeiras, para professores, gestores, estagiários, acadêmicos, crianças, pais e mães que participam das atividades. Artefatos lúdicos produzidos documentam a experiência, convidam à reflexão e inspiram outros brincantes. Ao final, crianças de diversas categorias etárias expressam o desejo de partirem acompanhadas das suas produções ou dos materiais que descobriram como suportes das iniciativas lúdicas. Gravetos, pinhas, sementes, conchas, pedras, pequenas construções modeladas, tramadas com fios, feitas com retalhos, peças de madeira e com materiais diversos

seguem com os brincantes, como peças valiosas que não querem deixar para trás. São frequentes os pedidos, de caráter solidário, em busca do consentimento para levar uma peça para outra criança – irmão/irmã, amigo/amiga.

Fortalecimento do sistema imunitário, proteção da saúde mental, diminuição do stress e melhor desenvolvimento cognitivo são alguns dos benefícios do brincar em áreas verdes. Crescer em (re) conexão com a essência da infância remete a rotinas de brincadeiras livres em espaços verdes. Sensibilizar para a mudança de um paradigma higienista, com vocação ao apagamento de espaços verdes e das possibilidades de interações que comportam, é também o compromisso de toda brinquedoteca.

Escolas com pátios apertados, quando não sem pátios, afrontam o conhecimento produzido sobre o desenvolvimento, a saúde, a participação e os mecanismos de aprendizagem infantil, ao mesmo tempo em que negam os contributos de uma arquitetura humanizada, voltada ao bem-estar. O foco num paradigma quantitativo, limitado ao objetivo de garantir o acesso à educação escolar, com desatenção à qualidade dos processos educativos, repercute na organização dos diversos espaços experienciais, com especial prejuízo às áreas onde vivem os tempos livres. Confrontar contradições como essa é também o trabalho de uma brinquedoteca. A diversidade de espaços e de materiais dá às crianças novas dinâmicas de pensamento, entendimento, interações etc.

Rotinas nos diversos espaços educativos devem oferecer oportunidades para a participação em atividades de risco controlado. Aprender por meio da experiência a identificar e a responder de modo adequado a essas situações é um valioso aprendizado na infância. Relacionar-se a aprender estar no mundo com autonomia, autocuidado, corresponsabilidade e atenção à realidade.

### **3.1 Lógicas macro de produtividade e o exercício renovado para contorná-las**

As especificidades de uma brinquedoteca universitária compromissada em garantir a participação infantil, a produção e a expressão de conteúdos e artefatos lúdicos, produzidos nas culturas de pares, bem como a mobilização

e o envolvimento acadêmico/comunitário, implicam-na com o desafio de interpretar e apresentar respostas não redutoras às complexas e múltiplas demandas contextuais.

Como condicionantes e desafios da identidade e da capacidade de trabalho da Brinquedoteca Universitária elencamos: a) a renovação em ciclos de curta ou média duração dos acadêmicos participantes; b) a necessidade de contar, efetivamente, com uma equipe atuante de acadêmicos para garantir segurança e qualidade da experiência a cada brincante e grupo visitante; c) o ajuste entre a seleção, entrada, preparação desses extensionistas/estagiários e as possibilidades do calendário acadêmico; d) a garantia de um programa estável e envolvente para e com a comunidade interna e externa, atento aos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), bem como às políticas e diretrizes da extensão e da sua curricularização.

O reconhecimento do *homo ludens* (HUIZINGA, 1999), do jogo e da brincadeira, como construções sociais culturais indissociáveis da condição humana e do valor do brincar ao longo da vida (FARENZENA, 2005), contemplado no programa de ações da Brinquedoteca, implica em revisitar e revisar conceitos: a tradição polarizada entre tempos e espaços de brincar e de aprender - predominante na organização das rotinas infantis em ambientes escolares e não escolares; os papéis dos adultos nesse contexto relacional; os estereótipos de gênero, étnicos e outros, naturalizados nos brinquedos e brincadeiras; as lógicas acríticas no consumo de brinquedos etc.

Tem funcionamento específico uma brinquedoteca universitária. Seu planejamento em muito difere do de uma escola, ainda que crianças estudantes sejam os mais assíduos protagonistas das suas iniciativas. Há que se ter presente, a tempo inteiro, o princípio da não didatização dos seus processos, da não reprodução de práticas do senso comum incorporadas à educação das crianças e ao modelo da sua participação nos espaços públicos e privados.

A formação contínua e coletiva da sua equipe, articulada ao curso de Pedagogia, é indispensável para que se fortaleça como referência na apresentação e defesa de paradigmas ainda minoritários no campo do brincar, entre os quais: a) a reconexão criança e natureza; b) a presença de

riscos controlados nas experiências infantis; c) a ampliação da mobilidade das crianças na escola e fora dela; d) a reafirmação da indissociabilidade dos processos de brincar e aprender, configurados como opostos na organização curricular; e) o alargamento das oportunidades das crianças para escolher e decidir, nas interações com os pares, na exploração de espaços e materiais e na gestão do tempo, portanto, na produção orgânica de cultura infantil.

Numa sociedade competitiva, há profunda resistência aos processos do brincar e ao caráter de —não produtividade— que os definem. Pais, professores, gestores de políticas públicas e de instituições educativas aderem às lógicas de aceleração dos processos de preparação para a vida adulta, isentos de intencionalidade crítica e avaliativa sobre o custo dessa decisão no efetivo exercício da infância pelas protagonistas crianças. Contextos sociais deficitários na garantia de direitos infantis o são na garantia dos demais direitos humanos.

Portanto, é tênue e carece de investimento permanente de consciência o equilíbrio entre ações polarizadas, de invasividade ou de omissão, dos adultos em relação ao brincar infantil e à cultura lúdica constituída. Territórios de jogo e de brincadeira são alvos frequentes de intervenções inadequadas, restritivas e punitivas. Faz-se prioritária às equipes profissionais, no campo educativo, uma mediação que respeite características, necessidades e potencialidades dos brincantes.

Elementos como alegria, confiança, espontaneidade, livre escolha, privacidade, imaginação, abertura ao desconhecido e a que brincantes possam ser eles mesmos, representações, narrativas, transformação e reorganização de elementos e do espaço com a atribuição de novos sentidos aos mesmos, precisam ser assegurados pela equipe. Essa responsabilidade requer presença do olhar, curiosidade genuína ao que produzem os brincantes, ao que comunicam e às diversas formas como o fazem. Documentar torna-se, portanto, requisito incontornável à qualificação dos processos relacionais entre adultos e crianças e às culturas de pares.

Não faltam indicativos de que o papel do adulto no brincar infantil permanece como tema periférico na agenda formativa de educadores, professores e demais adultos que participam da educação de crianças, realidade escrutinada num estudo que analisou currículos dos Cursos de

Pedagogia de instituições universitárias gaúchas, desenvolvido por Farenzena (2005).

O desconhecimento – porque há desinteresse – de que mundos infantis se revelam no brincar, assegura um ciclo tão duradouro quanto alargado de ausência do olhar adulto às formas de ser e estar desses protagonistas lúdicos. Ainda, gera alienação diante das produções culturais infantis, da legitimidade de participação ativa das crianças e de outros direitos de cidadania.

Esse alheamento diante das especificidades sociais geracionais da infância é visceral, vinculado à identidade institucional escolar; a sua organização, portanto, é reveladora de conformidade com os sentidos do senso comum de racionalismo, produtivismo e de preparação para o mundo do trabalho. Insere-se numa determinada tradição do exercício do ofício de aluno e reforça-a, preservando-a do confronto com a qualidade dos processos/resultados educacionais numa perspectiva de avanço civilizacional.

Compete aos sujeitos atuantes com a infância e cientes da legitimidade de participação das crianças na vida comunitária, alargar a análise para além da polarização entre ofícios – criança e aluno. É preciso ver além desse caráter opositivo ou mesmo problematizar a raiz dessa tensão que condiciona os processos educativos formais e não formais determinados à infância.

Como já se abordou, é inegável a carga, tão brutal quanto crescente, de restrições à autonomia, mobilidade, interações com a natureza e com os pares. Não deve haver cumplicidade de uma brinquedoteca universitária com processos que promovem a artificialização de ambientes —especialmente preparados para as crianças, e as ignoram como sujeitos de uma cidadania do presente, afirmada no campo relacional. A projeção de uma condição futura de emancipação permanece como tendência definidora das interações, atrofia a plasticidade dos papéis geracionais e impede o direito ao presente às gerações mais novas.

Conhecer as crianças concretas é uma intencionalidade que faz acionar a dimensão aprendiz do —ensinantell, potencializa o vínculo, a comunicação, as decisões conjuntas, a escuta e as mediações sensíveis com os mundos infantis. É também necessária para subvertermos a tradição das decisões unilaterais.

Portanto,

[...] não podemos temer abrir as janelas da autonomia, da liberdade de tempos sem relógio e de espaços cujas paredes sejam construídas pelos tijolos da fantasia e da imaginação infantil, a fim de que as crianças vivam plena e significativamente suas infâncias. (FRIEDMAN, 2015, p. 44).

Confiança nas habilidades e potencialidades construtivas das crianças; oportunidades com o sentido de investimento para produzir uma ecologia geradora de experiências e interações ou uma base ecológica do currículo; e tempo, enquanto capacidade para sintonizar com o tempo das crianças, sem invadi-lo, são os três conceitos apontados por Fortunati (2017), para um adulto que reconhece o protagonismo das crianças ao longo da aventura que é a educação. Conforme o autor, as condições para acolher um encontro de relações equilibradas entre adultos e crianças estariam condicionadas a esse reconhecimento.

Uma sociedade que —concedell o caráter de normalidade ao jogo e à brincadeira, apenas nos ciclos iniciais e finais de vida da população não é coerente com políticas que visam avanços civilizacionais. O direito a experiências lúdicas, nos diversos espaços sociais, transcende o binarismo etário dos anos iniciais e finais de vida, quando objetivos de alfabetização e de outros aprendizados escolares ainda não determinam brutais interdições às rotinas infantis, ou quando um corpo desgastado, comprometido por décadas de trabalho focado na produtividade e muito pouco no bem-estar ou na felicidade humana é, enfim, -ibertadoll.

Dessa gama de desafios constitui-se também a Brinquedoteca, com o cuidado para não se deixar enredar em narrativas automatizadas ou mesmo focadas nas dificuldades ou limites do contexto. O suporte bibliográfico da profícua e recente leva de publicações, ainda situado como alternativo ou periférico no campo da educação, é um dos nutrientes da equipe da Brinquedoteca no seu percurso formativo e de trabalho, assim como o diálogo com outras brinquedotecas, brinquedistas e estudiosos da área.

Dar-se a conhecer à comunidade acadêmica, suscitar o desejo ou interrogações, nomeadamente na unidade de pertença, sobre possibilidades de iniciativas interdisciplinares e multidisciplinares são metas a não serem

desconsideradas no planejamento e práticas cotidianas. Nesse sentido, avançamos com o detalhamento das rotinas, fazeres e problematizações.

### **3.2 Suportes teóricos, éticos, estéticos e a vivificação do território experiencial**

Crianças e adultos são protagonistas lúdicos permanentes na vida da Brinquedoteca da Faed. Num trabalho que é inicialmente de bastidores e de responsabilidade da equipe (professora, estagiária e bolsistas Paidex do curso de Pedagogia), o espaço é planejado e organizado de forma a comunicar uma intencionalidade pedagógica lúdica relacional, assente no alargamento da participação, nos diversos processos decisórios, a todos os participantes.

Considerando-se que o interior e o entorno da Brinquedoteca devam anunciar possibilidades e oportunidades participativas interativas, no que diz respeito à organização, significação e transformação de espaços e de materiais, são contínuos os investimentos em elementos não estruturados, coletados na natureza, em marcenarias, oficinas de costura, olarias, empresas e indústrias, não por preferências pessoais, mas porque infinitas possibilidades interativas, de reconfiguração, de novos arranjos, formas, sentidos e interpretações estão contidas nesses recursos. Narrativas e reflexões com base fenomenológica permeiam o processo de forma a não se reforçar a tradicional ideia da dissociação entre movimento e pensamento.

Resgatar o direito a brincar com materiais orgânicos ou naturais é também um meio de instigar a observação do meio ambiente, das características desses elementos no contexto, dos efeitos da ação pessoal e coletiva na conservação ou transformação desses espaços. Na medida em que peças como gravetos, cipós, pinhas, folhas, flores, sementes, conchas, blocos de madeira, pedaços de tecido, bem como construções autorais com esses e outros elementos são levados para casa pelas crianças, amplia-se a diversidade dos suportes de brincadeiras, bem como as possibilidades de uma observação/intervenção que detecte/produza modificações ao longo do tempo.

O valor dessas experiências é ressaltado por Piorski:

Os embates com materiais difíceis para composição de um brinquedo, por menor que ele seja, pedem a diligência de todo o corpo, todos os músculos. Tal esforço é encontro marcado com a vontade, que, como solda, une a mão e o martelo, o corpo e o brinquedo, os músculos e o material. Há uma implicação direta de conhecimento, uma objetividade radical. Os espasmos que lastreiam a musculatura, a contração da mente concentrada no objetivo, a prensagem que todo o corpo exerce sobre o material são os tentáculos da vontade que impera como senhora da corporeidade do brincar (PIORSKI, 2016, p. 113).

Fala-se, portanto, de um território de jogos, brincadeiras, interações, socialização, de produção de cultura infantil, educação ambiental, aprendizagens diversas, humanização, de decisões e de experiências constituído no convívio entre gerações.

É pensar no espaço como revelador e facilitador de leituras de mundo; de concepções educativas, pedagógicas, políticas, culturais e sociais; do nível de coerência das nossas práticas com crianças, ou das incoerências à luz dos discursos sobre elas e sobre a infância, que se dedica especial e sistemática atenção ao registro dos fenômenos coletivos e particulares observados em cada grupo que visita a Brinquedoteca Universitária. Esse processo é contínuo, tem em conta aquilo que comunicam as crianças, por diversas formas, e é determinante à gestão dos tempos e espaços, o que inclui as práticas.

Ela é pensada como um território de cultura lúdica, portanto, relacional, participativo, de pertença, bem-estar, alegria, autonomia, interdependência, descobertas, aprendizados sobre si e o outro, plural na diversidade de elementos e de suas experimentações. Brincar não é uma habilidade automática, precisa ser aprendida e praticada (FUCHS, 2011), é um aprendizado social com participação decisiva de —outrosll, entre os quais o sujeito adulto (MATURANA, 2004; BROUGÉRE, 2001).

Com duplo papel nesse processo, a Brinquedoteca garante o ato de brincar e sensibiliza adultos para uma participação respeitosa com a perspectiva da criança. Exemplos disso são a percepção e a atenção aos detalhes – ao que é individual e social; o entendimento do valor do silêncio, também dos conteúdos comunicados por diversas linguagens; da não

dependência de brinquedos eletrônicos no desenvolvimento infantil; das narrativas permeadas por conteúdos imaginários e reais etc.

Poderá vir a ser um campo de estudos privilegiado para investigar as relações das crianças com as tecnologias, para prospectar e compreender singularidades etárias, de gênero, tempos e usos destinados aos brinquedos/jogos eletrônicos. Decisões educativas não podem estar na dependência de crenças pessoais alheias ao conhecimento produzido com e sobre as crianças.

A onipresença da mídia eletrônica gera um barulho incessante. Garantir o acesso das crianças ao silêncio, longe dos sinos e apitos eletrônicos, dá a elas a oportunidade de ouvir os próprios pensamentos, agir pelas próprias ideias e brincar criativamente, o que lhes permite experimentar os prazeres da vida que não podem ser quantificados, comprados ou vendidos (LINN, 2015, p. 258).

Nesse sentido, as práticas são orientadas por uma ética e uma estética ecológicas alternativas às lógicas dominantes de consumo, à insularização das crianças, à redução da sua participação e mobilidade nos espaços públicos, bem como das suas experiências no meio ambiente. Esse conjunto de restrições condiciona oportunidades para conhecer, avaliar e aprender a enfrentar riscos, concorre com o sedentarismo, mantém os atuais padrões de consumo de brinquedos, seus estereótipos e condiciona modos de vida.

De acordo com Trajber (2008, p. 11), —vivemos em uma sociedade simplista, predatória e dispersa. Distante demais da complexidade e da delicadeza da vida. Para a autora, vivências na natureza são meios para perceber e responder à complexidade do ato de cuidar do mundo. Se essas práticas são eventos raros, é expectável que se mantenha alta a procura por brinquedos tecnológicos. Tablets e smartphones são convertidos em brinquedos apresentados cada vez mais cedo às crianças e implicados em atividades solitárias, de baixa movimentação corporal.

Pela pertinência aos princípios de uma pedagogia participada na organização da Brinquedoteca, considera-se adequada a definição de espaço educativo apresentada por Formosinho e Andrade:

[...] um lugar de encontro, um lugar para habitar, para acolher, para abrigar. Um lugar para aprender porque dá acesso a instrumentos culturais. [...] lugar de intencionalidades múltiplas: ser e estar, pertencer e participar, experienciar e comunicar criar e narrar. Um

lugar para o (s) grupo (s), mas também para cada um, [...] que acolhe diferentes ritmos, identidades e culturas (FORMOSINHO; ANDRADE, 2011, p. 11).

É em atenção à criança, enquanto ser constituído nas relações, que se dedica contínua atenção aos eixos do espaço, do tempo e da mediação. Essa tríade suporta rotinas participativas. Em relação ao tempo, Formosinho e Andrade (2011) observam que necessita ser criticamente refletido incluir uma polifonia de vozes e diferentes linguagens. Um tempo de pertença participativa, de experiências significativas, de representações e de narrativas.

O contínuo investimento dialógico na formação da equipe e de sua identidade faz jus ao diferencial da boa área física que abriga a Brinquedoteca. As propostas e ações de trabalho que decorrem desse somatório estão em observância aos princípios deontológicos da Faculdade de Educação e da Universidade de Passo Fundo.

O agendamento de visitas externas está concentrado no turno da tarde e em torno de três mil visitantes externos participam anualmente e de forma presencial das atividades.

Atividades envolvendo acadêmicos do Curso de Pedagogia são desenvolvidas no espaço, por algumas disciplinas. Também ações sistemáticas de formação em serviço, como oficinas, minicursos e outras iniciativas abertas e gratuitas, cujas abordagens visam sensibilizar para novos entendimentos sobre o brincar, expressão cultural determinante à qualidade de vida e um direito inalienável das crianças. Eventos institucionais são aproveitados como importantes plataformas de fomento e acolhida dessas iniciativas.

Ações sistemáticas de transposição dos limites físicos da brinquedoteca decorrem do reconhecimento do campus universitário como território das crianças. Passeios, brincadeiras, jogos, coletas, transformações e produções de materiais na diversidade de espaços do campus, bem como manifestações artísticas e culturais instigam, interessam, encantam e mobilizam ludicamente os brincantes. Também suscitam novos comportamentos, emoções, habilidades e capacidades. Experiências como essas são alternativas aos costumes de proteção e cuidados excessivos.

Essa tradição revela-se, por exemplo, no hábito de deslocamentos com crianças enfileiradas, com as mãos na cintura ou nos ombros do colega da frente, mesmo quando as distâncias a serem percorridas não ultrapassam alguns metros, quando não existem obstáculos físicos nem mesmo riscos externos reais.

A mobilidade no campus é apreciada pelas crianças e traz oportunidades ao desenvolvimento infantil.

Em termos de desenvolvimento infantil, a diminuição do espaço de mobilidade doméstico não é uma questão menor. Uma infância passada em espaços confinados (ou no banco de trás de um automóvel) de fato reduz alguns perigos para as crianças, mas outros riscos aumentam, incluindo riscos à saúde física e psicológica, riscos à percepção de comunidade... [...] riscos à confiança e à habilidade de discernir o perigo real – e a beleza (LOUV, 2016, p. 44).

O campus apresenta-se às crianças como um grande e diversificado laboratório de interações e experiências, estimulante à disposição para observar, coletar, transformar, criar e protagonizar enredos lúdicos aos seus tempos e modos próprios. Constituído como espaço verde acessível, torna-se um convite aos jogos de corridas, de esconder e procurar, com bolas, cordas e outros materiais; a lançar-se nos declives e aclives relvados; a escalar árvores, saltar obstáculos; a arremessar peças naturais como pequenos galhos, pinhas, sementes, pedras; a observar insetos, aves e seus habitats etc. As reflexões sobre esse macro espaço comportam estudos sobre a pertinência de o entorno da brinquedoteca abrigar uma pequena horta da comunidade faediana, na qual sejam produzidos alimentos, ervas medicinais etc. Também permitem evocar a crítica de Blauth aos jardins de casas, aqui alargada aos espaços verdes de prédios, condomínios, escolas e praças públicas.

Tenho uma enorme curiosidade em observar jardins. Costumo andar, observar e imaginar quem está por trás do jardim, ou seja, dentro da casa. Sinceramente, a maioria dos jardins que vejo é triste, têm apenas plantas ornamentais exóticas. Será que ainda não percebemos que há uma deliciosa diversidade no plantar? Não plantamos apenas para enfeitar o redor da casa. Podemos plantar para comer, para ter alimentos saudáveis, baratos, sempre frescos e à mão. E podemos plantar remédios. Algumas pessoas ainda mantêm a tradição de usar ervas medicinais para seus tratamentos de saúde. Há quem ainda saiba fazer xarope, tintura, emplastro. Como as ervas não estão mais presentes no jardim, diversos

conhecimentos tradicionais entram em processo de extinção (BLAUTH, 2008, p. 20).

Quanto ao jardim das escolas é clara e referendada por nós a leitura do mesmo autor:

Propomos um olhar diferente para a escola do futuro: as tecnologias que precisam aflorar são as tecnologias dos jardins. Infelizmente existe nas escolas a cultura do concreto: quase sempre a opção de investimento são quadras esportivas ao invés de jardins. As quadras dão menos trabalho, não -sujam os pátios, os alunos podem jogar bola. Nas quadras não cresce mato. Mas também não florescem na primavera, não dão frutos nem sombra. Nunca atraem passarinhos (BLAUTH, 2008, p. 21).

No terreno das brincadeiras, observações contínuas revelam que os materiais naturais não são a primeira escolha das crianças, ao mesmo tempo em que ainda surpreendem professores quanto às suas possibilidades e diversidade. Nesse sentido, repetem-se, ao longo das visitas, pequenas variações da expressão: —Como conseguem fazer algo tão especial com recursos da natureza?||

As narrativas das professoras também destacam a simplicidade e as múltiplas possibilidades despoletadas pelos materiais, com a explicitação de uma intencionalidade que cogita novas práticas no contexto escolar. Ao testemunharem a vívida participação dos brincantes, reconhecem a emergência do sujeito criativo nos processos do brincar e do jogar.

Para o grupo de acadêmicas com participação no Projeto, esse retorno é interpretado como afirmação do poder inovador e transformador da Pedagogia, conhecimento que se concretiza na fundamentação e reflexão da prática.

Do estranhamento e surpresa com materialidades que dão suporte às brincadeiras, as crianças avançam, com recurso a sua curiosidade e criatividade, à exploração e atribuição de sentidos lúdicos a esses objetos. No que diz respeito aos adultos, que participam ou acompanham o processo, além da revisão de expectativas sobre os papéis sociais dos brincantes, evidencia-se atenção aos modos como o fazem. Essa reconfiguração interpretativa não é unilateral, mas protagonizada por crianças e adultos.

Noutra frente de trabalho, relacionada ao resgate, preservação e divulgação do patrimônio histórico e cultural relacionado aos brinquedos do

passado e do presente, há um trabalho iniciado, de organização e catalogação de um acervo itinerante, que possa ser disponibilizado, temporariamente, aos *campi*, municípios, associações etc. O propósito é o de que seja uma referência física para análise histórica e crítica da cultura lúdica da infância, bem como para gerar oportunidades de experiências lúdicas e reflexões sobre elas a brincantes de diferentes idades e contextos.

Por fim, destacamos o empréstimo de materiais lúdicos, do acervo da Brinquedoteca, a estudantes do Curso de Pedagogia em estágio curricular.

Desde a incidência pandêmica da Covid-19, a comunicação com o público interno e externo foi continuada e adaptada aos meios digitais, numa rede dialógica e colaborativa, de participação lúdica autoral. Sob viés altruísta, brincantes de diversas idades compartilharam alternativas ao isolamento social, concretizadas nos seus grupos familiares. Vídeos com depoimentos e registros de vivências lúdicas foram generosamente apresentados à comunidade da Brinquedoteca, via rede social. Também foram realizados *webinars* com convidados nacionais e internacionais, formações abertas para públicos multigeracionais com profissionais de referência, ações de pesquisa e outras em conjunto com disciplinas do Curso de Pedagogia e com grupos de estudos e pesquisas sobre a infância da Faed.

Ainda, em coerência com os objetivos desta Brinquedoteca, concretizam-se iniciativas com a ativa participação dos sujeitos crianças, a exemplo do evento on-line —A Pandemia Pela Voz das Criançasll, que reuniu crianças de todos os *campi* da Universidade, pais, mães, familiares, estudantes da graduação, da pós-graduação, psicólogos e outros profissionais. O diálogo estabelecido foi impactante aos participantes, adultos e crianças, por visibilizar a capacidade infantil de ler o mundo. Também sensibilizou positivamente sobre a necessidade de espaços para uma participação infantil autoral.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Brinquedoteca Universitária, aqui apresentada, tem pertença orgânica à Faculdade de Educação e à Universidade de Passo Fundo. Seu programa de ações, ponderadas as possibilidades e limitações contextuais, avança na concretização de objetivos e tem presente o desafio prioritário de

alavancar pesquisas na área da infância. É detentora de responsabilidade, também, de condições para aproximar e vincular ainda mais a comunidade acadêmica com a comunidade externa, em interlocuções que possam alargar possibilidades de participação infantil na esfera pública e privada.

Deve afirmar um conjunto de práticas que representem, em grau consistente, a garantia do brincar como direito da criança e da sua conexão com a cultura e a natureza. Para tanto, deve constituir-se como espaço de alternativas às tendências e tradições culturais, econômicas, sociais e políticas, que legitimam o domínio da geração considerada emancipada sobre outra, tida como imatura, incapaz e dependente. Nesse processo, há que se ter em conta princípios éticos, estéticos e pedagógicos.

Contar com recursos humanos e materiais suficientes para alavancar um programa consoante aos objetivos de ensino, pesquisa e extensão é, provavelmente, a condição de base para manter a coerência no que diz respeito a prevenir-se de uma identidade e de funções que naveguem na maré da insularização da infância ou concorram para restringir a participação dessa categoria social geracional na vida da comunidade.

A Brinquedoteca quer ser garantia de experiências de conhecimento e de desenvolvimento – individual e social, que permitam aos sujeitos sentirem-se parte da comunidade, sem o que não se desenvolve a consciência de responsabilidade, compromisso e de preservação de si, do outro e do ambiente.

## REFERÊNCIAS

- BLAIR, C; DIAMOND, A. Processos biológicos na prevenção e intervenção: A promoção da autorregulação como forma de prevenir o fracasso escolar. **Development and Psychopathology**, 2008, 20, 899–891.
- BRASIL. **Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm#art266](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm#art266)> Acesso em: 01 nov. 2020.
- BLAUTH, Guilherme. **De olho na vida: encontros com a ecopedagogia**. Paulo Lopes, SC: Instituto Harmonia da Terra, 2008.
- BROUGÈRE, Gilles. **Brinquedo e Cultura**. Traduzido por Gisela Wajskop. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BRUNER, Jerome. **Cultura da Educação**. Lisboa. Edições 70. 1996.

\_\_\_\_\_. Nature and uses of immaturity. In: BRUNER, Jerome; JOLLY, Alison; SYLVA, Kathy (eds.). **Play: it's role in development and evolution**. New York: Penguin Books, 1976. p. 28-64.

CHAWLA, L. Childhood experiences associated with care for the natural world: A theoretical framework for empirical results. **Children, Youth and Environments**, 2007, 17(4), 144-170. Disponível em <<http://www.jstor.org/discover/10.7721/chilyoutenvi.17.4.0144>> Acesso em: 01 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. KEENA, K.; PEVEC, I.; STANLEY, E. Green school yards as havens from stress and resources for resilience in childhood and adolescence. **Health & Place**, 28, 2014, 1–13.

CORSARO, W. "Like you can't imagine": pretend play among Huli children. **Contemporary Psychology**, 1999; 44(4): 278-80.

COSTA, Joana S. de Mello et al. Funções executivas e desenvolvimento infantil: habilidades necessárias para a autonomia. In: **Estudo III/organização Comitê Científico do Núcleo Ciência**. 1. ed. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal - FMCSV, 2016.

DIAMOND, A. Funções executivas. **Annual Review of Psychology**, 2013, 64, 135–68.

FARENZENA, Rosana Coronetti. **Formação lúdica**: referencial para pensar a formação do professor em Educação Infantil. 2005, 203 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2005.

FORMOSINHO, Júlia O. ANDRADE, Filipa F. O espaço na pedagogia-em-participação. O tempo na pedagogia-em-participação. In.: FORMOSINHO, Júlia O. (Org.) **O espaço e o tempo na pedagogia em participação**. Porto: Porto Editora, 2011. p. 9-69.

FORTUNATI, Aldo. **Por um currículo aberto ao possível**: protagonismo das crianças e educação. Porto Alegre: Editora Buqui, 2017.

FRIEDMANN, Adriana. O olhar antropológico por dentro da infância. In.: MEIRELLES, Renata. (Org.). **Território do Brincar**: diálogo com escolas. São Paulo: Instituto Alana, 2015. p. 37-46.

FUCHS, Renate. A experiência europeia das brinquedotecas. In: OLIVEIRA, Vera Barros de (Org.). **Brinquedoteca**: uma visão internacional. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 43-51.

GRAY, Peter. **Free to Learn**: Why Unleashing the Instinct to Play Will Make Our Children Happier, More Self-Reliant, and Better Students for Life. Basic Books, 2015

HAMMOND, Si; MÜLLER, U.; CARPENDALE, Jim; BIBOK, MB.; LEBERMANN-FINESTONE, DP. Os efeitos do andaime parental na função executiva de pré-escolares. **Developmental Psychology**, 2012, 48 (1), 271-281.

- HOOK, CJ; LAWSON, GM; FARAH, MJ. Status socioeconômico e desenvolvimento da função executiva. In: MORTON, JB. **Encyclopedia on Early Childhood Development: Executive Functions** Centro de Excelência para o Desenvolvimento na Primeira Infância, 2013, EUA. Disponível em <<http://www.child-encyclopedia.com/sites/default/files/dossiers-complets/en/executive-functions.pdf>> Acesso em: 08/11/2020.
- HOSAKA, Tetsuro; SUGIMOTO, Koun; NUMATA, Shyna. Childhood experience of nature influences the illingness to coexist with biodiversity in cities. **Palgrave Communications**, volume 3, 2017, article number: 17071. Disponível em: <<https://www.nature.com/articles/palcomms201771>>. Acesso em: 08/11/2020.
- HUIZINGA, Johan. **Homo ludens**. 5.ed. São Paulo: Perspectiva, 1999.
- LINN, Susan. Honrar as crianças em tempos desonrosos: recuperando a infância da cultura de mídia comercializada. In.: CAVOUKIAN, Raffi; OLFMAN, Sharna. **Honrar a criança: como transformar este mundo**. São Paulo: Instituto Alana, 2015. p. 249-262.
- LOUV, Richard. **A última criança na natureza: resgatando nossas crianças do transtorno do déficit de natureza**. São Paulo: Aquariana, 2016.
- MACHADO, Yasmin Sauer; SCHUBERT, Patrícia M. Peres; ALBUQUERQUE, Dayse da Silva; KUHNEN, Ariane. Brincadeiras infantis e natureza: investigação da interação criança-natureza em parques verdes urbanos. **Temas psicol.**, jun. 2016, vol.24 no.2, Ribeirão Preto.
- MATURANA, Humberto. Conversações matrísticas e patriarcais. In: MATURANA, Humberto; VERDEN-ZÖLLER, Gerda. **Amar e Brincar: fundamentos esquecidos do humano do patriarcado à democracia**. São Paulo: Palas Athena, 2004. p.25-115.
- MORAIS, MLS. **Conflitos e(m) brincadeiras infantis: Diferenças culturais e de gênero**. [tese]. São Paulo (SP): Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo; 2004.
- MORIN, Edgar. **O Método – a humanidade da humanidade: a identidade humana**. Vol. 5. Porto Alegre: Editora Sulina, 2012.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. 2015. Disponível em <<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>> Acesso em: 30 set. 2020.
- PELLEGRINI; AD.; SMITH, PK. The development of play during childhood: forms and possible functions. **Child Psychology & Psychiatry Review**, 1998; 3(2):51-7.
- PIORSKI, Gandhi. **Brinquedos do Chão: a natureza, o imaginário e o brincar**. São Paulo: Petrópolis, 2016.
- RASSE, Miriam (Coord.). **'activité libre du jeune enfant – Jouets, objets et jeux à proposer de la naissance à trois ans**. Paris: Elsevier Masson, 2008.
- SARMENTO, Manuel Jacinto; MARCHI, Rita de Cássia. Radicalização da infância na segunda modernidade: Para uma Sociologia da Infância crítica.

- Revista de Ciências Sociais.** 2008, p. 91-113. Disponível em: <<https://doi.org/10.4000/configuracoes.498>>. Acesso em: 30 set. 2020.
- SMITH, PK. Does play matter? Functional and evolutionary aspects of animal and human play. **Behavioral and Brain Sciences**, 1982; 5:139-84.
- SOBKO, T.; JIA, Z.; BROWN, G. Measuring connectedness to nature in preschool children in an urban setting and its relation to psychological functioning. **Plos One**, 2018, 13(11): e0207057.
- SOUZA, AM.; VIEIRA, ML. Origens históricas da brincadeira. **Psicologia Brasil**, 2004; 2(7): 28-33.
- SYLVA, K.; BRUNER, JS.; GENOVA, P. The role of play in the problem-solving of children 3-5 years old. In: Bruner JS, Jolly A, Silva K. **Play: Its role in development and evolution.** Middlesex, England: Penguin Books; 1976, p.246-57.
- TRAJBER, Rachel. Prefácio à edição brasileira. In.: CORNELL, Joseph. **Vivências com a natureza 2.** São Paulo: Aquariana, 2008. p. 8-11.
- UNICEF. **Convenção Sobre Os Direitos Da Criança.** 1989. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>>. Acesso em 05 out. 2020.

**“CAIU O VÉU! SE ROMPEU ALGO FORA E DENTRO DE NÓS!” A  
TRANSFORMAÇÃO NA EDUCAÇÃO INFANTIL DE UM MUNICÍPIO  
GAÚCHO DE PEQUENO PORTE**

Gabriela Dal Forno Martins<sup>1</sup>

Josélia Maria Lorence Fraga<sup>2</sup>

Rute Buhler de Ávila<sup>3</sup>

Josiane Souza de Borba<sup>21</sup>

Rejane Beretta da Silva<sup>21</sup>

Carmem Rolante Tedesco<sup>21</sup>

**Resumo:** O artigo relata uma experiência de ressignificação das práticas pedagógicas na Educação Infantil em um município gaúcho de pequeno porte. A escola ocupa um lugar de destaque como contexto de desenvolvimento e de proteção para as crianças do município e foi escolhida como um setor prioritário para investimentos, sobretudo na formação dos profissionais. Nessa direção, se iniciou, em 2017, um trabalho colaborativo envolvendo consultores externos, Secretaria de Educação e gestores das escolas, o qual se inspirou em uma concepção de Educação Infantil centrada nos direitos da criança e na abordagem pikleriana. Buscou-se fomentar o engajamento dos educadores, de modo que pudessem, com autonomia, refletir sobre sua prática e transformá-la.

**Palavras-chave:** Educação Infantil. Formação e Colaboração. Autonomia e Abordagem Pikleriana

**Abstract:** The article reports an experience of resignification of pedagogical practices in Early Childhood Education in a small gaucho municipality. The school occupies a prominent place as a development and protection context for the children of the municipality and was chosen as a priority sector for investments, especially in the training of professionals. In this direction, a collaborative work was initiated in 2017 involving external consultants, the Secretariat of Education and school managers, which was inspired by a conception of Early Childhood Education centered on the child rights and by the piklerian approach. It was fostered the engagement of educators, so that they could, with autonomy, reflect on their practice and transform it.

**Keywords:** Early Childhood Education. Training and Collaboration. Autonomy and Piklerian Approach.

---

<sup>1</sup> Doutora em Psicologia. Pós-doutoranda em Educação pela PUCRS. Consultora Educacional.

<sup>2</sup> Mestre em Geociências. Assessora Técnica e Consultora Educacional.

<sup>3</sup> Pedagogas. Gestoras escolares na Rede Municipal de Educação Infantil do Caraá

## 1 INTRODUÇÃO

Transformar uma realidade educacional exige esforços de toda a ordem. Alguns desses esforços são de natureza política, econômica, cultural, social e individual, sendo que esse último envolve crenças, sentimentos e comportamentos. Foi a partir dessa compreensão complexa que iniciamos um trabalho cujo objetivo foi ressignificar o papel da Educação Infantil e as práticas pedagógicas das escolas, neste segmento, no município de Caraá, Rio Grande do Sul, Brasil.

O referido município possuía, segundo o Censo de 2010, 7.312 habitantes, sendo 85% destes residentes na área rural. Em 2013, ocupava a última posição no Estado considerando o Produto Interno Bruto per capita. Segundo dados do site do município<sup>4</sup>, sua economia é eminentemente agrícola, sendo que no

território rural caraense predominam as práticas agrícolas, e a noção de ruralidade, ou seja, as características mais gerais do meio rural: a produção territorializada de qualidade, a paisagem, a biodiversidade, a cultura e certo modo de vida, identificadas pela atividade agrícola, a lógica familiar e a cultura comunitária (CARAÁ, WEBSITE, 2020).

A população, em geral, possui baixos níveis de escolaridade. Em 2010, 72% não possuía nenhuma instrução ou o Ensino Fundamental incompleto e, embora este quadro deva ter se alterado, ainda assim a valorização da educação formal como mecanismo de desenvolvimento das pessoas e do próprio município é algo bastante recente. Ao todo, Caraá possui duas escolas de Educação Infantil, que atendem crianças entre 0 e 5 anos.

Segundo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em 2017, a taxa de matrícula para crianças de até 3 anos foi de 47%, já para as crianças de 4 a 5 anos foi de 100%. Essas taxas estão em acordo com o que prevê o Plano Nacional de Educação (2014-2024), o qual define como meta que pelo menos 50% das crianças de 0 a 3 anos estejam matriculadas nas creches e 100% das crianças de 4 a 5 anos nas pré-escolas.

Tendo em vista tais características e, a partir dos anseios políticos de que a educação formal pudesse avançar em grau de importância e qualidade no município, a escola passou a ocupar um lugar de destaque como contexto

---

<sup>4</sup> Disponível em <<http://caraa.rs.gov.br/historia-do-municipio>>.

de desenvolvimento e de proteção para as crianças. Mais ainda, a primeira infância foi escolhida, pela gestão pública, como um setor prioritário para investimentos de toda a ordem, em especial na formação continuada dos profissionais, visando qualificar sua atuação.

Esse artigo, portanto, é fruto de dois anos de trabalho nessa direção e foi elaborado em colaboração entre representantes das principais partes envolvidas na condução do trabalho. Foi a partir do convite da Secretaria da Educação, em nome da assessoria técnica, que se firmou um contrato de trabalho com uma Consultoria, visando oferecer apoio especializado às mudanças que desejavam realizar. A escolha por essa Consultoria refletia, em especial, uma afinidade da Secretaria de Educação, com as concepções de criança, infância e de Educação Infantil que norteavam o trabalho realizado pela mesma e que podem ser ilustradas com o seguinte trecho:

Portanto, pensando nos modelos vigentes, modelos que cada vez mais -cobram e exigem performances e resultados, que tipo de reflexão nossa Educação Infantil inspira nas famílias e demais cuidadores íntimos? Que tipo de crianças estamos desenvolvendo em nossas escolas de ensino infantil? Crianças seguras, de ação, sensíveis, lúdicas, autônomas e capazes de ponderar e argumentar ou crianças egocêntricas, emocionalmente dependentes, insistentemente monitoradas, competitivas e com baixa tolerância à frustração e às questões impostas durante a vida? (NABINGER; MARTINS; GABRIEL, 2017, p. 74)

Essas concepções estão, em grande parte, inspiradas na abordagem *pikleriana*. Tal abordagem foi desenvolvida pela pediatra Emmi Pikler, nos anos 40, a partir de seu trabalho junto a famílias e, especialmente, no contexto de uma instituição de acolhimento localizada na cidade de Budapeste, Hungria. Tendo Pikler assumido a direção desta instituição, após a segunda guerra, trabalhou insistentemente para qualificar as práticas ali realizadas, visando promover um ambiente educativo de elevada qualidade para os bebês e crianças bem pequenas.

A organização deste ambiente previa cuidados individualizados e personalizados, que fomentassem um vínculo seguro entre o adulto e cada criança, assim como trocas comunicacionais enriquecidas que contribuíssem para seu desenvolvimento psicológico. Além disso, um elemento também central deste ambiente estava relacionado a um esforço dos adultos de organizar espaços físicos seguros, com significado e estimulantes para que

as crianças pudessem exercer sua autonomia no brincar, a partir de conquistas individuais que tinham como motor principal o movimento livre. Dessa forma, Pikler reforçava uma concepção de bebê e de criança pequena como competente e ativa (DAVID; APPELL, 2010; FALK, 2011; SZANTO-FEDER, 2006; TARDOS, 2010).

Sendo essas ideias de conhecimento aceitas pela Secretaria de Educação, já indicavam a direção que nortearia as transformações na Educação Infantil do município. Da mesma forma, foi acordado, desde o início do trabalho, que a efetividade dessas transformações dependeria muito da qualidade do processo formativo que seria oferecido aos profissionais que atuavam na ponta, dentre esses, gestores (diretores e coordenadores pedagógicos) e educadores em geral (pedagogos, auxiliares de turma e de outros serviços essenciais dentro das escolas), cada qual com suas responsabilidades particulares, mas com a mesma concepção de base.

Muitos fatores impactam a qualidade de um processo formativo, mas, em nossas ideias, o mais importante era que, sentindo-se apoiados emocional e materialmente pela Secretaria de Educação, gestores e educadores pudessem se apropriar das concepções que seriam discutidas e, a partir disso, colocar em prática as mudanças que escolheriam realizar. Na verdade, essa ideia está profundamente embasada no próprio conceito de autonomia que inspira a abordagem *pikleriana* e que também dialoga com outras concepções teóricas. Uma atividade autônoma é aquela executada ativamente, pelo sujeito, a partir de um desejo próprio (FALK, 2011).

O mais importante, nessa definição, não é a ação do sujeito, em si, mas aquilo que a embasa, no caso, o desejo. Outros autores vão falar em valores ou leis que, ao serem tomados como próprios pelo sujeito, guiam ou apoiam as decisões que ele toma (KAGITÇIBASI, 2007; RYAN; DECI, 2000).

A autonomia, portanto, é um conceito psicológico, porque, diferente da ideia de independência, não significa apenas saber fazer as coisas sozinho, mas fazer porque desejou e/ou porque valoriza. Na criança muito pequena o desejo é o principal guia, considerando que, por sua condição cognitiva, ainda não reflete sobre aquilo que escolhe fazer. Piaget dizia que a escala de valores de um sujeito vai se constituindo ao mesmo tempo em que em que o pensamento formal também se consolida como forma de funcionamento

cognitivo (INHELDER; PIAGET, 1976). Nesse ponto, desejo e valores podem se encontrar, uma vez que o sujeito pode, então, desejar fazer aquilo que ele adota cognitivamente como um valor próprio. Essa é a definição de autonomia moral que Piaget propõe como condição para a ética (FREITAS, 1999).

Ética, dessa forma, tem a ver com a adoção de um conjunto de valores pessoais. Já a moral, propriamente dita, é um conjunto de regras que devem ser aplicadas, ainda que determinadas por um agente externo e, não necessariamente, aceitas como valor por aquele que as executa (FREITAS, 1999). Embora a moral seja importante e necessária para a vida, em qualquer grupo social, entendemos que um projeto educativo deve também comprometer-se em ir além, ou seja, deve almejar a formação de sujeitos éticos, que, pela compreensão e reflexão, sejam guiados por valores próprios e não dependam constantemente de sanções ou reguladores externos.

Nós acreditamos que isso é fundamental tanto para as crianças, quanto para os adultos que delas se ocupam. Por isso, não faria sentido se a transformação desejada para a Educação Infantil do Caraá fosse conduzida de forma coercitiva, no sentido de uma imposição sem a participação ativa daqueles que estariam frente às crianças, no cotidiano. Da mesma forma que Dias (2006) faz uma reflexão sobre a Educação Inclusiva, não desejávamos que as mudanças na Educação Infantil se tornassem mais um projeto moral do que ético.

Tendo sido apresentados os principais pressupostos que sustentaram o trabalho de (trans) formação no município, vamos, a partir de agora, discutir um pouco mais sobre as estratégias e recursos que foram sendo utilizados no decorrer no trabalho junto aos gestores e educadores, bem como as mudanças que foram sendo verificadas nesse processo. Para tanto, optamos por apresentar os relatos literais das duas coordenadoras pedagógicas das escolas, que também são autoras do presente artigo, uma vez que tais relatos narram, de forma autoral e livre, como ambas perceberam o processo de transformação nas escolas nas quais atuavam.

Para auxiliar nas reflexões finais que serão apresentadas após os relatos, os trechos mais importantes, que indicam estratégias e recursos, bem como as mudanças que foram ocorrendo, foram destacados em *itálico*. Inicialmente, será apresentado o relato da Escola 1, que se localiza em uma

comunidade da zona rural e, atualmente, possui 63 crianças matriculadas, distribuídas em quatro turmas: Berçário I (crianças de 4 a 12 meses), Berçário II (crianças de 13 a 24 meses), Maternal (crianças de 25 a 36 meses) e Jardim A (crianças de 37 a 48 meses). Está instalada em uma casa adaptada, que foi, ao longo dos dois anos, recebendo algumas reformas visando adequações às necessidades das crianças. A Escola 2, por sua vez, possui 80 crianças matriculadas, distribuídas em seis turmas: Berçário I (crianças de 4 a 12 meses), Berçário II (crianças de 13 a 24 meses), Maternal (crianças de 25 a 36 meses), Jardim A (crianças de 37 a 48 meses) e Jardim B (49 a 60 meses). Essa escola está localizada no centro da cidade e seu prédio foi construído com recursos e no modelo padrão do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), do governo federal.

## **2 RELATO DA COORDENADORA PEDAGÓGICA DA ESCOLA 1**

### **2.1 O início**

Fevereiro de 2017! Mais um início de ano letivo [...]. Entre tantos que já começaram [...]. Parecia apenas mais um! Reencontros, planos, alguns pequenos sonhos. Desejo de um fazer pedagógico com excelência, mas uma realidade tão precária! Tantas faltas, tantas frustrações! Principalmente por *não termos a compreensão exata do que é um fazer pedagógico com excelência*<sup>5</sup>!

O ano estava começando com uma nova administração pública municipal, com uma nova técnica na área da Educação<sup>6</sup>. Somente isso era novo. O resto, os problemas, a estrutura física, a visão. Tudo era velho! Porém, junto com a nova técnica, veio o novo olhar para a Educação Infantil! Veio a oportunidade que faltava!

Então, nesse momento, juntamos TUDO que precisávamos para sair daquela situação em que estávamos: a preocupação e a responsabilidade da nova técnica, a sensibilidade da Consultoria e a inquietação e disposição de

---

<sup>5</sup> Destaque das autoras

<sup>6</sup> Aqui a coordenadora se refere à nova assessora técnica que a Secretaria da Educação havia contratado e que foi quem, posteriormente, convidou a Consultoria para iniciar o trabalho no município.

algumas educadoras de nossa Escola, inquietas e insatisfeitas. Esse foi o gatilho de uma MUDANÇA que iniciou lembrando um formigueiro, com o vai e vem de suas operárias incansáveis.

Na formação, organizada pela Secretaria de Educação, no começo de ano, após a fala da ministrante sobre os espaços da sala e a formação das ilhas de interesse ou estações, o que passamos a ver, em nossa escola, foi um entra e sai de móveis e objetos, uma corrida alegre e ansiosa na busca de mudanças de resultados melhores. Queríamos ver se aquelas informações que recebemos a respeito do trabalho de uma médica húngara, de extrema sensibilidade<sup>7</sup>, seriam possíveis em nossa realidade tão simples.

Porém, hoje entendemos que a primeira mudança que ocorreu não foi no espaço físico. *Foi em nossas cabeças, em nossa mente, em nosso olhar [...].* Passamos a acreditar que tudo aquilo cabia em nós, que seria possível em nossa escolinha tão pequena e tão velha!

## **2.2 Quebrando a tradição**

A segunda mudança ocorreu após a participação de algumas monitoras da escola na Semana Acadêmica do Polo Universitário do Município de Santo Antônio da Patrulha<sup>8</sup>. Lá elas ouviram uma palestra intitulada —O que podemos mudar na Escola que não mudall, onde duas professoras<sup>9</sup> relataram as experiências que tiveram em uma turma de alfabetização multi-idade.

Sonhamos, ousamos e realizamos [...]. Iniciamos derrubando paredes para aumentarmos o espaço, que era muito pequeno, unindo duas turmas: Maternal com 21 alunos e Jardim com 17 alunos, o que ocorreu, efetivamente, no dia 28/08/2017. Fizemos um mutirão entre pais, professores e funcionários. Trocamos as janelas basculantes por amplos janelões que proporcionaram visão e luz aos nossos pequenos, que até então não alcançavam a visão da rua, ficando dias inteiros sem vê-la, sem ao menos

---

<sup>7</sup> Aqui refere-se a Emmi Pikler e sua abordagem.

<sup>8</sup> Município vizinho ao Caraá

<sup>9</sup> Ana Cristina Ritter Rauta e Gisele Susan Giacomi, autoras do Projeto Educom (Educação Compartilhada), a partir do qual as professoras juntaram suas turmas e passaram a trabalhar com as crianças em pequenos grupos, com atividades diferenciadas para cada um deles.

saber se chovia ou fazia sol. Alunos, professoras e auxiliares passaram a conviver nesse espaço de múltiplas características, marcas e identidades.

Tivemos uma reunião com os pais de ambas as turmas para explicarmos nossa proposta. Sonhávamos com uma escola onde a infância seria respeitada no seu direito de brincar e exercer suas individualidades, singularidades e diferenças. Libertas da escravidão de ter que comer todas ao mesmo tempo, dormir e acordar só em horários pré-estabelecidos, brincar das mesmas coisas. Foi um grande desafio. Dias de muitas reuniões pedagógicas, diálogos, frustrações e de excelente crescimento.

No início, uma pequena maioria teve resistência. Apenas três pais se mostraram apreensivos quando chegaram à escola, pois não conseguimos conversar com eles antes das mudanças. Porém, após conversarmos e com o passar do tempo, TODOS foram convencidos que a mudança trazia uma nova vida e uma nova rotina a nossa escola. O mesmo ocorreu com o grupo de professores. Havia um misto de medo e desejo.

Após essas mudanças iniciais, passamos a não caber mais em salas tão pequenas, cheias de carrinhos de bebês, que serviam apenas para prender as crianças e conter seus movimentos. Tínhamos negado, à nossas crianças, o seu direito ao desenvolvimento de suas potencialidades e de suas necessidades básicas, como o brincar espontâneo e criativo, bem como a exploração, características tão pertinentes à infância.

Assim como as paredes da nossa escola foram abaixo, concepções e metodologias engessadas, rígidas e sem sentido também começaram a cair. Era o início de um novo tempo, de um novo olhar, de uma nova metodologia e de melhores resultados. Deu muito trabalho, demandou tempo e esforços, coragem, ousadia. Mas ainda está valendo a pena. Nunca mais a nossa escola e nossa prática foram as mesmas. Será que 2017 foi um ano comum?

Hoje, dois anos depois, as mudanças ainda continuam acontecendo e nos encantando. Dedicamo-nos, periodicamente, a estudar e conhecer mais sobre a abordagem *pikleriana* e discutir outros desafios encontrados. Atualmente, todos os espaços de nossa escola são minunciosamente aproveitados coletivamente, sendo todos eles território de brincadeiras e possibilidades lúdicas e de aprendizagem. Também redescobrimos a riqueza da natureza, escondida em sua simplicidade e diversidade. Nossos

brinquedos reciclados ou não estruturados, antes tão menosprezado por nós, agora são motivo de orgulho, assim como a brita que cobre todo nosso pátio. -Caiu o véu! Se rompeu algo fora e dentro de nós

Temos certeza de que nunca mais seremos as mesmas, pois também descobrimos que a falta de estrutura e o espaço inadequado não determinam a qualidade do nosso fazer pedagógico, a sensibilidade de nosso olhar e de nossos gestos. *Descobrimo-nos enormes como equipe, desafiadas continuamente, com fome e sede de sermos melhores e de aprendermos mais*<sup>10</sup>.

### 3 RELATO DA COORDENADORA PEDAGÓGICA DA ESCOLA 2

*Lembranças que levaram a angústia e hoje a felicidade que traduz a janela para a visão de uma nova infância*<sup>11</sup>.

Lembranças vêm e voltam de muitos dias cinza, de uma adaptação dolorosa, onde as crianças dos B1 e B2<sup>12</sup> ficam todas juntas, e a porta era trancada com a chave, mal podíamos abrir a porta, pois elas (as educadoras) abriam e demoravam muito a nos entregar nossos bens mais preciosos<sup>13</sup>.

Já era a segunda escola que ele passava, pois iniciou com oito meses, na Educação Infantil. Eu, como mãe também tinha pressa na adaptação, pois precisava trabalhar e assumir o tão sonhado concurso. Sentia que era a pior mãe do mundo, por não ter tempo hábil para cuidar do mesmo e adaptar de uma melhor forma na escola.

As crianças ficavam muito nos carrinhos, como se ali fosse o melhor lugar, nem eu saberia dizer qual era o melhor lugar. Vinham trabalhos com folhinhas de desenhos –feitos pelos bebês, com desenhos prontos, tenho até hoje alguns guardados, nos quais o principal não era a liberdade e sim a marca da mão, que a educadora marcava na folha.

Em abril de 2017, fui designada para esta escola, fui feliz, por poder ajudar no seu desenvolvimento. Tinha uma turma da pré-escola, ali finalizei o

---

<sup>10</sup> Destaque das autoras.

<sup>11</sup> Idem ibidem.

<sup>12</sup> B1: Berçário 1; B2: Berçário 2

<sup>13</sup> Aqui a coordenadora inicia o relato como mãe de um bebê que frequentava a então escola que, posteriormente, ela assumiria, primeiro como educadora, depois, como coordenadora pedagógica.

ano. No início de 2018, comecei a participar das formações da Consultoria. *Em um primeiro momento me apaixonei pelas palavras e textos que nos encaminhavam* e, assim, iniciou um processo de qualificação da nossa infância. Ainda assim tínhamos muitas dúvidas, *mas estava sedenta por mudanças e, a partir do momento em que ouvi falar em espaços, ilhas, minha sala virou uma maravilha, trazia espaços convidativos com minha turma*<sup>14</sup>, que era o Jardim B, chamava e motivava as educadoras a fazer também. Muitas tinham receios, pois tinham muito medo de perder o controle, que tudo isso virasse bagunça ou perda de tempo e que, logo adiante, viessem outras metodologias.

Os espaços que criávamos funcionavam como se ali houvesse a presença de outro professor, pois as crianças, que antes meramente ficavam muito mais olhando TV, esperando para que em algum momento pudessem brincar, agora chegavam à escola brincando.

Como estávamos sem coordenador pedagógico, fui convidada a ajudar nesta área, pois tenho especialização, um desafio e tanto. Mas, como fui bem orientada pela psicóloga da Consultoria e pela Técnica da Secretaria de Educação, o trabalho só nos ampliou horizontes, tanto em gestão, juntamente com a diretora da nossa escola, quanto com relação ao principal, que era a qualificação da nossa Educação Infantil.

Precisávamos chegar nos educadores para que os mesmos aceitassem e qualificassem suas visões sobre as abordagens utilizadas. Começamos com constantes formações e muita leitura, sugeridas principalmente pela Consultoria.

O desprendimento ao antigo, ao tradicional, é muito difícil, mas aos poucos fomos consolidando que ousar, ir além, era natural e nossas crianças pediam a todo o momento. Parece que foi ontem e realmente foi! *Olhando os registros, enxergamos uma nova visão de Educação Infantil, que não é perfeita, ainda temos muito que nos transformar, pois a qualidade não pode parar*<sup>15</sup>.

Quando lembro de todos se alimentando juntos, lembro daquele barulho que ninguém poderia ouvir o outro, aconteciam gritos das

---

<sup>14</sup> Destaque das autoras.

<sup>15</sup> Idem ibidem.

educadoras, para que as crianças pudessem ouvir. Inclusive *lembro de uma educadora do B2 que me disse em um momento particular de atendimento: “Para mim é o pior momento” e já sabíamos que precisávamos qualificar, mas esperávamos que elas viessem para querer iniciar a mudança.* Iniciamos os grupos de alimentação. Tivemos muitas resistências, pois demandava tempo, sensibilidade, e muitas vezes tudo acontecia no atropelo e ansiedade para acabar logo. *A própria educadora encorajou as outras em reunião pedagógica a alimentar as crianças em pequenos grupos, pois por experiência própria estava no céu*<sup>16</sup>.

E o que falar dos bebês de zero a um ano, os menores? Com esses também tivemos lembranças amargas, que hoje nos fazem ver a diferença e a realização como um todo. *Nós não tínhamos a ideia da potência que é um bebê, parece que foi ontem (e foi realmente) que entrava na sala do berçário e todos estavam em seus carrinhos, não tínhamos espaço para passar, tampouco as crianças para se movimentar. Conseguem imaginar um berçário sem movimento corporal, sem espaço? Era este. Até o ano passado ainda víamos isso, mas com muita formação e diálogo infundável, as práticas e cuidados essenciais estavam ganhando outra forma. A alimentação e os cuidados aconteciam com todos os bebês juntos, hoje tudo isso tem qualidade, é feito de forma individual, tem sensibilidade e significado*<sup>17</sup>. Os bebês são pura essência, conhecimento e muitas experiências, chegam com as famílias e vão direto para o chão nos espaços preparados para que instiguem e agucem sua curiosidade.

E a adaptação? Podemos dizer que este ano tivemos quase que 98 por cento das crianças<sup>18</sup> com uma boa adaptação, sabe por quê? *Porque nos libertamos do medo e abrimos as portas às famílias, que puderam confiar e olhar trabalho que é desenvolvido.* Nós somos profissionais e não fizemos nada de errado, esconder-se para quê? A família pode ficar sem problemas e dentro da sala, não mais entrega a criança e a deixa gritando, sem nem ao menos conhecer a realidade escolar. Fizemos antes da entrada do aluno uma

---

<sup>16</sup> Destaque das autoras.

<sup>17</sup> Idem ibidem.

<sup>18</sup> Um dos bebês, depois de muitas tentativas e acolhimento, não conseguiu permanecer na escola por questões individuais do próprio bebê e da família.

entrevista com os pais, entendendo e compreendendo suas particularidades. Não temos dias estipulados para o mesmo, mas temos o principal, sensibilidade, atenção, individualidade, autonomia, qualidade e profissionalismo.

Hoje adentramos os berçários nos emocionando da caminhada até aqui, não foi fácil, mas está sendo prazeroso apoiar, estudar, ajudar e se encantar a cada dia mais pela Educação Infantil e lutar com todas as forças por uma infância de qualidade.

#### **4 REFLEXÕES FINAIS**

Os ricos relatos produzidos pelas coordenadoras nos permitem, claramente, identificar as estratégias e recursos que foram adotados como mecanismos de transformação. Inicialmente faremos uma síntese sobre os mesmos e, após, sobre as principais mudanças verificadas. Como forma de destaque, colocaremos em *itálico* tanto as estratégias e recursos, quanto às mudanças. Uma primeira importante estratégia adotada desde o princípio foi o *apoio prestado de forma articulada entre a Secretaria da Educação e a Consultoria*.

Como havia muita afinidade nas concepções entre os dois âmbitos, foi natural que todo o trabalho passasse por acordos prévios e por uma constante troca de informações, de modo que gestores e educadores tivessem orientações comuns, que iam sempre na mesma direção. Isso foi gerando muita confiança no trabalho e, de fato, uma sensação real de apoio. Era comum também que a Secretaria desse respaldo aos pedidos e orientação da Consultoria no que diz respeito à necessidade de novas contratações de pessoal, novas compras (mobiliários, materiais, etc.), remanejamento de pessoal, etc. Ou seja, havia um clima de confiança e estabilidade nas ideias e concepções, o qual foi se generalizando e, inevitavelmente, chegou também até os educadores.

Assim como necessário para o desenvolvimento da autonomia no bebê, aqui também foi imperativo que a autonomia dos gestores e educadores fosse sustentada por figuras de vínculo seguro, que transmitissem confiança e presença constante e estável, assim como limites organizadores da experiência (FALK, 2012; SISLA, 2012; TARDOS, 2010).

Além de perceberem a articulação muito consistente entre Secretaria e Consultoria, boa parte dessa segurança também foi sendo construída nos *momentos formais de formação, seja em encontros coletivos, seja em encontros mensais, dentro das escolas*. Em 2017, 2018 e 2019 organizamos workshops de abertura do ano, envolvendo todos os profissionais da Educação Infantil do município. Nos dois primeiros, focalizamos mais as concepções de criança, infância e Educação Infantil e elementos muito básicos que decorriam dessas concepções (ex. organização de espaços, tempos, o brincar, os objetos). Já em 2019 pudemos avançar e trabalhar ferramentas mais refinadas, como a observação e os registros constantes e a qualidades das interações e experiências cotidianas.

Entendemos que esses momentos de abertura do ano serviram como disparadores iniciais, que mobilizaram o grupo, encantaram e motivaram, embora soubéssemos que muitas dúvidas viriam ao longo do processo. Por isso, utilizamos como estratégia, a partir de 2018, os encontros de formação mensais, dentro das escolas. Esses encontros ocorriam de forma mais espontânea, sempre envolvendo observação dos espaços, diálogos informais com as educadoras enquanto estavam junto com o grupo, momentos de reflexão em pequenos grupos com as educadoras e muito trabalho junto aos gestores. Outras estratégias e recursos foram decorrentes desses momentos, sempre muito ricos, porque permitiam que a Consultoria conhecesse a realidade das escolas e das profissionais e trabalhasse a partir dela.

Uma dessas estratégias, iniciada antes mesmo de 2018, foi *incentivar que as gestoras e educadoras participassem de outros momentos de formação, até mesmo fora do município*. Também se entendeu que seria importante que pudessem *conhecer e se inspirar em outras profissionais que já haviam realizado mudanças significativas em seu trabalho*, o que, como pôde ser visto no relato da coordenadora da Escola 1, teve um imediato impacto na escola, com a decisão pela transformação dos espaços e a organização dos grupos. Tudo isso foi constituindo um ambiente favorável a um funcionamento mais autônomo, pois as gestoras e educadoras passaram a refletir mais sobre o que faziam e, a partir disso, a ter mais coragem para realizar as primeiras mudanças.

Nota-se que, nos dois relatos, a mudança nos espaços físicos foi o primeiro disparador das mudanças internas. Essa tem sido uma estratégia de transformação que a Consultoria adota, ou seja, *incentivar mudanças nos espaços físicos de modo a gerar um senso de movimento e de maior sensação de competência entre os adultos*.

Entendemos, assim, que educadores tendem a persistir mais nas mudanças quando percebem que aquilo que fazem tem um resultado positivo (o prazer da conquista). Além disso, dessa forma, sentem que conseguem colocar algo no lugar daquilo que entendem que não devem mais fazer (ex. tirar os carrinhos e colocar o que?).

Isso é fundamental, pois, conforme apontam Nabinger, Martins e Gabriel (2017), a formação, para muitos educadores, pode desestabilizar sua identidade profissional, ou seja, a forma como veem a si mesmos, em termos de valor, o que gera angústia. Nesse sentido, —não podemos, então, desconstruir crenças e práticas, sem deixar nada em seu lugar. Além de isso gerar angústia, é provável que se uma nova identidade não se construir, os velhos hábitos tendem a retornar!! (NABINGER; MARTINS; GABRIEL, 2017, p. 72).

Para além das mudanças nos espaços, era necessário, também, avançar no uso que os adultos e crianças faziam deles, assim como, em especial, na qualidade das interações estabelecidas nos momentos de cuidado ou atenção pessoal, princípio fundamental da abordagem *pikleriana* (DAVID, 2006; SZANTO-FÉDER, 2006; VAMOS, 2010). Isso foi acontecendo de maneira espontânea, especialmente nos momentos de observação e diálogos dentro das escolas, entre a Consultoria e o grupo de profissionais. Aliás, essas experiências, nem sempre tão tranquilas, foram essenciais para a consolidação do vínculo entre a consultora e as educadoras. Certa vez, em um momento de diálogo com um pequeno grupo de educadoras, uma delas mencionou: —Vou ser bem sincera contigo, acho que esses objetos não estruturados não funcionam! Trouxemos um bule de alumínio para a sala e as crianças só querem bater na cabeça uns dos outros!!l. Essa foi uma fala muito importante, que só aconteceu porque havia confiança, e que permitiu esclarecer muitos aspectos sobre esses objetos, seu conceito, forma de uso, quantidades e adequações conforme faixas etárias. Também se pode refletir

sobre a importância de um olhar investigativo do educador diante das experiências das crianças, uma vez que as sugestões não deviam ser vistas como taxativas e impositivas, não eram regras absolutas a serem empregadas, mais como um projeto moral do que ético, conforme já mencionado no início desse artigo. Nessa mesma direção, David e Appell (2010) alertam que, somente aplicar regras desvinculadas de sua razão de ser, em pouco tempo, pode levar à degradação completa da experiência original, ou seja, dos princípios fundamentais que orientam a abordagem *pikleriana*.

A partir desses diálogos, assim como com as longas conversas com os gestores, outra estratégia que utilizamos foi *incentivar a criação e consolidação de momentos internos de formação, organizados pelo próprio grupo da escola*. Dizíamos sempre que os momentos mensais com a Consultoria não iriam garantir as mudanças e que o grupo precisava estudar e refletir coletivamente. Para isso, um recurso muito frequente foi *sugerir leituras bastante específicas sobre cada demanda que ia surgindo ao longo do processo*. Era preciso que esses momentos de formação não fossem burocráticos e enfadonhos, mas sim que envolvessem o grupo e suscitassem um funcionamento autônomo.

Estudar, refletir, compartilhar práticas, discutir, todos esses movimentos eram necessários para que os educadores assumissem a tão esperada autonomia. Essas práticas sempre foram e continuam sendo recorrentes também no Instituto Pikler (FALK, 2011), uma vez que se entende que para o sistema conserve seu valor e mantenha sua coerência, é preciso que cada educador sempre tenha claro o sentido das intervenções, sendo essencial para tanto compartilhar suas percepções e dúvidas com colegas, encontrar no grupo ajuda e apoio frente às dificuldades, visando assim evoluir em sua competência profissional (DAVID; APPEL, 2010).

Por fim, uma última estratégia bastante relevante de transformação foi *o apoio prestado às gestoras no sentido de qualificar suas competências de gestão propriamente ditas*. Para além de compartilhar conhecimentos no campo da infância e da Educação Infantil, os momentos de diálogos com as gestoras também tinham a função de fortalecê-las em seu papel, assegurando iniciativas que elas próprias já tinham realizado ou então

sugerindo estratégias novas, sempre entendendo que a gestão envolve um processo de **mobilização** de competência e da energia de pessoas coletivamente organizadas para que, por sua **participação** ativa e competente, promovam a realização, o mais plenamente possível, dos **objetivos da unidade de trabalho**, no caso, os objetivos educacionais (LÜCK, 2006, p.35).

Essa concepção de gestão democrática está afinada com o propósito do trabalho no município, que desde o princípio vislumbrou que as mudanças viessem a partir do engajamento autônomo dos educadores. Assim, incentivamos que as gestoras construíssem uma relação de vínculo e respeito com sua equipe, colocando-se como figuras que garantiriam a circulação ética das informações pela escola, garantindo também o atendimento das necessidades individuais, a menos que elas trouxessem prejuízo para o coletivo e/ou para as crianças e famílias.

Os resultados da adoção de todas essas estratégias puderam ser verificados nos relatos das coordenadoras, *ficando muito marcada a transformação interna, nas concepções de todos ou quase todos*. Se antes havia apenas ideias difusas e não se sabia muito bem por onde caminhar, aos poucos foi se fazendo clara uma concepção de criança potente, cuja autonomia, expressa nos movimentos livres e nas explorações, deixou de ser ameaçadora para os adultos e passou a ser vista como principal caminho para proporcionar experiências ricas de desenvolvimento e aprendizagem.

*Passou-se, portanto, de concepções de desenvolvimento ambientalistas (expressa por exemplo nos “trabalhinhos” com as mãos dos bebês) e até mesmo higienistas e assistencialistas (portas fechadas do berçário), para uma concepção interacionista*, que reconhece o potencial inato da criança para desenvolver-se e, ao mesmo tempo, a importância do ambiente físico e social como condição imprescindível para esse mesmo desenvolvimento (MARTINS; PICCININI; TUDGE, 2017).

A partir daí, os esforços dos educadores e gestores passaram a voltar-se para qualificar esse ambiente físico e social. *Do ponto de vista físico, aventuraram-se em quebrar paredes (ainda que para isso precisassem juntar turmas); colocar novas janelas que conectassem mais a criança ao mundo; investir em objetos mais simples, porém com mais significado e potencial de*

*exploração pelas crianças, especialmente quando organizados em espaços com intencionalidade (as “ilhas”); entenderam a relevância do contato com a natureza; e, também, que não somente as salas eram espaços potenciais, mas toda a escola. Além disso, retiraram os carrinhos e bebês conforto e abriram espaço para os movimentos livres dos bebês.*

Todo esse investimento está bastante coerente com um dos princípios fundamentais da abordagem *pikleriana*, que diz respeito a um esforço do adulto para que a criança tenha excelentes oportunidades de conhecer a si mesma e seu ambiente, o que passa pela preparação cuidadosa e criteriosa do mesmo (KÁLLÓ; BALOG, 2017; SISLA, 2012; TARDOS, 2010).

Na medida em que esses espaços foram se alterando, o ambiente social também foi ganhando novas formas. *O trabalho em pequenos grupos aos poucos foi se estabelecendo*, para as crianças de forma mais natural, quando entendiam a nova organização, para os adultos ainda com muitos desafios, pois implicavam diretamente na transformação de seu papel, antes muito diretivo, vinculado à um modelo pedagógico de base ambientalista (BECKER, 2001; MARTINS; PICCININI; TUDGE, 2017).

Muitas reflexões foram e ainda estão sendo necessárias nessa direção, e envolvem outras temáticas do campo pedagógico, como a concepção de planejamento e avaliação da criança. Se o adulto assume uma postura de mais observação, organização de espaços e mediação mais próxima de algumas situações, como se dá o planejamento? Planeja-se o que? Essas são algumas reflexões que estão em curso e já avançam no sentido de pensar um planejamento mais dinâmico e, quiçá, mais individualizado.

*Ainda no âmbito social, há um caminho já percorrido no que diz respeito à qualificação das interações nos momentos de cuidados ao corpo, envolvendo especialmente a alimentação*, tanto dos bebês, que já é feita de forma individualizada, quanto das crianças maiores, que comem em pequenos grupos, em espaços mais bem preparados, tranquilos e acolhedores. *Também o avanço no âmbito social aparece na abordagem à adaptação dos bebês e das famílias*, muito mais sensível e flexível. O vínculo com o adulto, como bem nos ensina a abordagem *pikleriana*, inspirada no conceito de apego seguro (BOWLBY, 1989), é fortalecido especialmente nesses momentos do cotidiano, que envolve o encontro entre um adulto e

uma criança em particular ou um pequeno grupo delas (VAMOS, 2010). São momentos ricos porque permitem que se estabeleçam trocas recíprocas, de colaboração e de compartilhamento de afetos, que envolvem muitos elementos de comunicação verbal e não verbal (FALK, 2012). A natureza minuciosa desses momentos requer um adulto que, para além de ter conhecimentos, tem uma disponibilidade interna bastante grande. Isso não é facilmente desenvolvido e demanda, em nossa experiência, mais tempo. Por isso, esse será nosso próximo passo no município de Caraá, ou seja, avançar na qualificação das interações nos momentos de atenção pessoal e também no brincar.

Finalizamos esse artigo ressaltando ainda uma mudança fundamental relatada pelas duas coordenadoras: *a postura de abertura à constante mudança*. É encantador ver o grupo em movimento e buscando, por conta própria, estudar e refletir a partir das situações-problema que aparecem no dia-a-dia.

Atualmente, a necessidade de recorrer à Consultoria diminuiu muito, embora ainda relatem gostar das trocas e do apoio emocional. Não há mais ansiedade e medo nas visitas, tanto da Consultoria quanto da Secretaria de Educação, mas sim muita abertura. Tudo isso remete ao trecho em que Falk (2011, p.37) reitera a força maior do Instituto Pikler, a qual compartilhamos e desejamos cada vez mais para o Caraá e para tantas outras realidades: [...] nossa força maior consiste talvez no fato de que sempre tentamos encarar sinceramente e de maneira crítica nossas debilidades, os nossos fracassos, pequenos ou grandes, e reencontrar nossa direção corretall.

## REFERÊNCIAS

- BECKER, Fernando. Modelos pedagógicos e epistemológicos. **Educação e Realidade**, v. 19, n. 1, 2001.
- BOWLBY, J. Uma base segura: **Aplicações clínicas da teoria do apego** (V. Dutra, Trad.). Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.
- DAVID, M. Para un major conocimiento del bebé: contibuciones del Instituto Emmi Pikler. In A. Szanto-Féder, A. (Ed.), **Lóczy - un nuevo paradigma?: el instituto Pikler es um espejo de múltiples facetas** (pp.43-62). Mendoza: Ediunc, 2006.

- DAVID, Myriam; APPELL, Geneviève. **Lóczy, una insolita atención personal**. Octaedro, 2010.
- DIAS, S. Inclusão e subjetividade: projeto moral ou ético. **Educação e Subjetividade**. ano 1, n. 2, 1º sem. 2006.
- FALK, J. **Educar os três primeiros anos**: a experiência de Lóczy. Araraquara, SP: Junqueira & Marin, 2011.
- FALK, J. La estabilidad para la continuidad y calidad de las atenciones y relaciones. In Falk, j. **Lóczy, educación infantil**. Barcelona: Ediciones Octaedro, S.L, 2012.
- FREITAS, Lia Beatriz de Lucca. Do mundo amoral à possibilidade de ação moral. **Psicologia: reflexão e crítica**. Porto Alegre. Vol. 12, n. 2 (1999), p. 447-458, 1999.
- INHELDER, Barbel; PIAGET, Jean. **Da lógica da criança à lógica do adolescente**. Ensaio sobre a construção das estruturas operatórias formais. São Paulo, Pioneira, 1976.
- KÁLLÓ, É.; BALOG, G. **Los orígenes del juego libre**. Magyarországi Pikler-Lóczy Társaság, 2013.
- KAGITCIBASI, Cigdem. **Family, self, and human development across cultures**: Theory and applications. Routledge, 2007.
- LÜCK, H. A gestão participativa na escola. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006. Série: **Caderno de gestão**.
- MARTINS, Gabriela Dal Forno; PICCININI, Cesar Augusto; TUDGE, Jonathan Richard Henry. Crenças sobre o bebê: como essas ideias influenciam a forma como nos relacionamos com ele?. In: PICCININI, Cesar Augusto; SEABRE, Karla; DE VASCONCELLOS, Vera Maria R. **Bebês na creche**: contribuições da Psicologia do Desenvolvimento. Curitiba: Juruá, 2017.
- NABINGER, S.; MARTINS, G. D. F.; GABRIEL, M. R. A influência da abordagem pikleriana para o trabalho com profissionais da Educação Infantil. In: Marcia Alvaro Barr. (Org.). **Cuidadores da Primeira Infância**: por uma formação de qualidade. 1ed. Brasília: Editora do Senado Federal, 2017, v. 1, p. 68-80.
- RYAN, Richard M.; DECI, Edward L. Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. **American psychologist**, v. 55, n. 1, p. 68, 2000.
- SZANTO-FEDER, Agnès. **Lóczy - Un nuevo paradigma?** El Instituto Pikler es um espejo de múltiples facetas. Mendoza: Ediunc, 2006.
- SISLA, E. C. Princípios da abordagem Pikler – Lóczy. In V. G. Andreetto & V. M. Paolillo (Eds.), **Estudos e reflexões de Lóczy** (pp.52-58). São Paulo: Unic, 2012.
- TARDOS, Anna. Introducing the Piklerian developmental approach: History and principles. **The Signal**, v. 33, p. 3-4, 2010.
- VAMOS, J. The role of body caring activities in the piklerian approach of mothering. **The signal**, 18 (3-4), 7-8, 2010.

**CENTRO COLABORADOR EM ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO DO  
ESCOLAR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
(CECANE UFRGS) E A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO ALIMENTAR E  
NUTRICIONAL NA PROMOÇÃO DA ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL NO  
AMBIENTE ESCOLAR**

Luciana Dias de Oliveira<sup>1</sup>

Vanuska Lima da Silva<sup>2</sup>

Ana Luiza Sander Scarparo<sup>3</sup>

Etho Robério Medeiros Nascimento<sup>4</sup>

**Resumo:** O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE - é uma das principais políticas públicas e uma das mais longevas do Brasil, com 65 anos de existência. Também é considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar do mundo, tanto pela sua abrangência, sendo o único com atendimento universal, como pela sua duração, sendo referência para outros países em função de sua trajetória, legislação e forma de execução. O trabalho desenvolvido para fomentar a EAN, conjunto de ações formativas, de prática contínua e permanente, transdisciplinar, intersetorial e multiprofissional, que objetiva estimular a adoção voluntária de práticas e escolhas alimentares saudáveis, que colaborem para a aprendizagem, no ambiente escolar, é fundamental para a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada. Consoante o que será apresentado neste artigo, o CECANE/UFRGS vem contribuindo de forma contínua para a concretização do planejamento e a implementação de ações de EAN na escola, por meio de

---

<sup>1</sup> Graduação em Nutrição pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (1999), Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Ciências Médicas: Pediatria pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2004) e Doutorado no Programa de Pós-Graduação Em Saúde da Criança e do Adolescente pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2010). Professora Associada no Curso de Nutrição da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Coordenadora de Gestão do CECANE UFRGS.

<sup>2</sup> Graduação em Nutrição pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (1996), Especialização em Controle de Qualidade de Alimentos, Nutrição e Saúde Pública (1997), Mestrado em Ciência dos Alimentos pela Universidade de São Paulo (2001) e Doutorado em Ciência dos Alimentos pela Universidade de São Paulo (2006). É Professora Associada do Curso de Nutrição da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Coordenadora de gestão do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANE UFRGS).

<sup>3</sup> Graduação em Nutrição pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS (2006). Especialista em Nutrição Materno-Infantil pelo Hospital Moinhos de Vento (2009). Mestrado em Educação pela UFRGS (2012). Doutorado pelo Programa de Pós-Graduação Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde na UFRGS (2017). Atua no Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANE UFRGS).

<sup>4</sup> Graduação em Zootecnia pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Mestrado em Sociobiodiversidade e Tecnologias Sustentáveis pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB), com destaque para a área de Tecnologias e Desenvolvimento Sustentável, Doutorando em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Agricultura, Alimentação e Desenvolvimento (GEPAD/UFRGS) e do Grupo de Estudos e Pesquisas em Pecuárias (GEPPEC/UFRGS).

atividades voltadas aos diversos atores do PNAE, em especial aos Nutricionistas e Educadores.

**Palavras-chave:** Programa Nacional de Alimentação Escolar. Direito Humano. Alimentação Adequada.

**Abstract:** The National School Feeding Program - PNAE - is one of the main public policies and one of the longest-lived in Brazil, with 65 years of existence. It is also considered one of the largest programs in the field of school meals in the world, both for its scope, being the only one with universal service, and for its duration, being a reference for other countries due to its trajectory, legislation and form of execution. The work developed to promote EAN, a set of training actions, of continuous and permanent practice, transdisciplinary, intersectoral and multiprofessional, which aims to encourage the voluntary adoption of healthy food practices and choices, which collaborate for learning, in the school environment, is fundamental for the promotion of the Human Right to Adequate Food. Depending on what will be presented in this article, CECANE / UFRGS has been continuously contributing to the realization of the planning and implementation of EAN actions at school, through activities aimed at the various PNAE actors, especially Nutritionists and Educators.

**Keywords:** National School Feeding Program. Human Right. Adequate Food.

## 1 INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE - se notabiliza por ser uma das políticas públicas mais longevas do Brasil, completando em 2020, 65 anos de existência. A proposta de oferecer alimentação aos escolares teve início nas décadas de 1930 e 1940, nas quais a fome e a desnutrição eram situações reconhecidas como graves problemas de saúde pública no Brasil. Portanto, a sua concepção remete ao desafio histórico da luta contra o panorama de desigualdades sociais e conjunturas macroeconômicas desfavoráveis à maioria da população nacional. Esse período representa um marco na instituição de políticas alimentares, pois, pela primeira vez no Brasil, se estruturou um programa de alimentação escolar em âmbito nacional, sob a responsabilidade pública. Entretanto, por conta da indisponibilidade de recursos financeiros, nesse período, essa oferta só foi firmada a partir de 1955, por meio do Decreto nº 37.106, que instituiu a Campanha de Merenda Escolar - CME, subordinada ao Ministério da Educação (PEIXINHO, 2013; FNDE, 2019).

Nas décadas iniciais, para oferta da alimentação, o Governo Federal contou com o auxílio de convênios com organizações internacionais, onde a

tônica era a doação de alimentos industrializados. Estes alimentos, em geral, possuíam baixo valor nutricional e não estavam de acordo com os hábitos alimentares das populações das mais diversas regiões do país. A partir disso, a preocupação com o valor nutricional da alimentação, impulsionou ações voltadas a essa temática. A principal delas se deu apenas a partir da metade da década de 70, gerando a campanha que se passou a chamar Programa Nacional de Alimentação Escolar.

O PNAE, a partir desse momento, passou a contemplar os anseios e preocupações referentes à qualidade da alimentação ofertada aos estudantes durante a sua permanência no ambiente escolar. Após esse período, a mudança mais significativa no PNAE ocorreu a partir de 1994, com o processo de descentralização (repasso) dos recursos financeiros, destinados à alimentação escolar. Este repasse passou a ser feito diretamente para as Entidades Executoras (EEx) do Programa (Municípios e Estados), descentralizando, assim, o processo de compra dos alimentos para uma perspectiva mais regionalizada. Essa mudança promoveu alterações significativas na forma de gestão do PNAE, possibilitando a contratação de profissionais nutricionistas, responsáveis pela elaboração de cardápios, e, conseqüentemente, qualificação da alimentação, a partir da aquisição de alimentos que respeitam os hábitos alimentares regionais e a disposição agrícola regional.

Na sequência das mudanças, em 2009, foi sancionada a Lei Federal nº 11.947<sup>5</sup>, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar, sendo importante referir que essa é a primeira legislação específica de um país que assegura o direito dos escolares, matriculados na rede pública de ensino, à alimentação escolar. Entre os principais avanços do PNAE, com essa legislação, destacam-se: o atendimento de todas as modalidades de ensino da educação básica; a garantia de que, no mínimo, 30% dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) sejam investidos na aquisição de produtos da agricultura

---

<sup>5</sup> Lei Federal 11.947 de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.

familiar e; a inserção da Educação Alimentar e Nutricional (EAN) no processo de ensino e aprendizagem, propondo ações que perpassem o currículo escolar (PEIXINHO, 2013; BRASIL, 2009).

Atualmente, o PNAE é considerado um dos maiores Programas na área de alimentação escolar do mundo, tanto pela sua abrangência, sendo o único com atendimento universal, como pela sua duração, sendo referência para outros países em função de sua trajetória, legislação e forma de execução. Neste contexto, cabe destacar que o PNAE tem, por objetivo principal, contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de EAN e da oferta de refeições que garantam o atendimento de suas necessidades nutricionais durante o período letivo (BRASIL, 2009).

Pelo alcance e magnitude do Programa, e com o objetivo de ampliar e garantir a melhoria da execução do PNAE, o FNDE, autarquia responsável pela coordenação do PNAE, estabeleceu parceria com Instituições Federais de Ensino Superior e construiu os Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição Escolar (CECANEs), em diferentes estados e regiões do país, que são centros de ensino, pesquisa e extensão dessas instituições, e que estão mais próximos das entidades executoras, prestando apoio técnico e operacional na execução dessa política pública (PEIXINHO, 2013).

Diante disso, foi criado o CECANE/UFRGS para atuar diretamente no Estado do Rio Grande do Sul. Desde então, este Centro tem executado ações pactuadas com o FNDE, no âmbito do PNAE, por meio de Termos de Cooperação e Termos de Execução Descentralizada. Ao longo dos anos de existência, o CECANE/UFRGS promoveu ampliação substancial na realização de atividades voltadas à melhoria das condições de alimentação e nutrição da população escolar, capacitou diversos atores sociais, executou as atividades de pesquisa e monitoramento de acordo com as demandas do FNDE, e atuou junto a agricultores familiares e assistência técnica rural e com a promoção da aquisição dos produtos da agricultura familiar pelas entidades executoras para sua utilização na alimentação escolar.

É nesse contexto que este capítulo está fundamentado e orientado. Assim, serão abordadas as interfaces entre as ações desempenhadas pelos

CECANEs e as diretrizes da Educação Alimentar e Nutricional no ambiente escolar. Para tal, o trabalho está estruturado da seguinte forma: a parte inicial retrata a contextualização histórica do CECANE/UFRGS e suas linhas de ação; a segunda seção versará sobre a importância da educação alimentar e nutricional para a promoção da alimentação saudável; em seguida serão apresentados aspectos importantes para a implementação das ações de EAN nas escolas; e por fim, serão apresentadas as considerações finais sobre a temática.

## **2 CENTRO COLABORADOR EM ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO DO ESCOLAR – CECANE UFRGS**

O Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (CECANE/UFRGS) foi criado em 2006, através de um convênio firmado entre o FNDE e as Universidades Federais, com o objetivo de prestar apoio técnico e operacional ao PNAE, para implementação da alimentação adequada e saudável nas escolas do Brasil.

A criação do CECANE UFRGS viabilizou-se através da Portaria Interministerial 1010 - Ministério da Saúde e Ministério da Educação, de 8 de maio de 2006<sup>6</sup>, que instituiu as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de Educação Infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. A partir dessa portaria foram criados cinco Centros Colaboradores, com foco na atuação regional, nas seguintes universidades: Universidade Federal da Bahia (UFBA), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade de Brasília (UnB), Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) e o da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Hoje, no país, existem 17 Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar, espalhados por vários Estados.

---

<sup>6</sup> Brasil. FNDE. Portaria Interministerial 1010 de 8 de maio de 2006. Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional.

Figura 1 - Rede Brasileira de Alimentação e Nutrição Escolar



Fonte: REBRAE. Rede facilitadora da interlocução entre os atores do PNAE <sup>7</sup>

As atividades realizadas pelos CECANEs (PEIXINHO, 2013), ao longo dos últimos anos, além de garantir a melhoria da execução do PNAE, contribuem significativamente com a melhoria da alimentação ofertada aos estudantes e o apoio à Política de Segurança Alimentar e Nutricional, nas escolas brasileiras. Além disso, a existência dos CECANEs permite a maior inserção da Universidade em ações que colaboram para qualificar a gestão e consolidar Políticas Públicas (SCARPARO *et al.*, 2010).

Ao longo dos seus 14 anos de atuação, o CECANE UFRGS trabalhou prestando apoio técnico e operacional para implementação e execução do PNAE nos municípios e no Estado, desenvolvendo metodologias, realizando pesquisas e formações voltadas para os atores envolvidos no PNAE

<sup>7</sup> Rede Brasileira de Alimentação e Nutrição Escolar. Rede facilitadora da interlocução entre os atores do PNAE: nutricionistas, gestores, agricultores e conselheiros, além de manipuladores de alimentos e outros agentes, para a promoção das ações desenvolvidas por estes, que contribuem para a consolidação da política pública.

(nutricionistas, gestores, manipuladores de alimentos, conselheiros da alimentação escolar e agricultores familiares), com maior abrangência no Estado do Rio Grande do Sul. No ano de 2016, atingiu a meta de acessar, com alguma de suas atividades, todos os 497 municípios do RS e, no mesmo ano, passou a trabalhar no âmbito nacional administrando a Rede Brasileira de Alimentação Escolar (REBRAE) e oferecendo um curso de formação em Educação Alimentar e Nutricional à distância para todo o Brasil.

O trabalho desenvolvido pelo CECANE UFRGS é pactuado com as ações propostas pelo FNDE através da execução de um plano de trabalho, com proposta de desenvolvimento de atividades voltadas à pesquisa em alimentação e saúde dos escolares; apoio técnico ao FNDE; assessoria aos municípios e ao Estado do Rio Grande do Sul; assessoria à agricultura familiar; manutenção da Rede Brasileira de Alimentação Escolar e formação de atores do PNAE.

No âmbito da formação, a Educação Alimentar e Nutricional recebe destaque como um dos pilares do PNAE a fim de atingir a meta de promover, de fato, uma alimentação saudável na comunidade escolar e promover a Segurança Alimentar e Nutricional - SAN como uma ferramenta para garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada - DHAA. Direito esse, posto no Brasil pela Constituição Federal.

### **3 EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA PROMOÇÃO DA ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL NO AMBIENTE ESCOLAR**

Para se conceituar a EAN, e sua interface com o PNAE, pode-se seguir a abordagem do Marco de Referência de Educação Alimentar e Nutricional para Políticas Públicas (BRASIL, 2012):

Educação Alimentar e Nutricional, no contexto da realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e da garantia da Segurança Alimentar e Nutricional, é um campo de conhecimento e de prática contínua e permanente, transdisciplinar, intersetorial e multiprofissional que visa promover a prática autônoma e voluntária de hábitos alimentares saudáveis. A prática da EAN deve fazer uso de abordagens e recursos educacionais problematizadores e ativos que favoreçam o diálogo junto a indivíduos e grupos populacionais, considerando todas as fases do curso da vida, etapas do sistema alimentar e as interações e significados que compõem o comportamento alimentar (BRASIL, 2012).

Desta forma, no contexto do PNAE, a EAN é considerada como o conjunto de ações formativas, de prática contínua e permanente, transdisciplinar, intersetorial e multiprofissional, que objetiva estimular a adoção voluntária de práticas e escolhas alimentares saudáveis que colaborem para a aprendizagem, o estado de saúde do escolar e a qualidade de vida do indivíduo (Brasil, 2020).

Segundo a Resolução 6, de 8 de maio de 2020 do FNDE<sup>8</sup>:

Em termos de transversalidade curricular e de transdisciplinaridade, as ações de EAN podem se valer dos diferentes saberes e temas relacionados à alimentação, nos campos da cultura, da história, da geografia, dentre outros, para que os alimentos e a alimentação sejam conteúdo de aprendizado específico e também recurso para aprendizagem de diferentes temas. Assim, as ações de EAN devem utilizar o alimento, a alimentação escolar e/ou a horta escolar como ferramenta pedagógica, quando couber. Deve-se observar os seguintes princípios no processo de ensino e aprendizagem das ações de EAN: I – sustentabilidade social, ambiental e econômica; II – abordagem do sistema alimentar, na sua integralidade; III – valorização da cultura alimentar local e respeito à diversidade de opiniões e perspectivas, considerando a legitimidade dos saberes de diferentes naturezas; IV – a comida e o alimento como referências; valorização da culinária enquanto prática emancipatória; V – a promoção do autocuidado e da autonomia; VI – a educação enquanto processo permanente e gerador de autonomia e participação ativa e informada dos sujeitos; VII – a diversidade nos cenários de prática; VIII – intersetorialidade; IX – planejamento, avaliação e monitoramento das ações. As ações de educação alimentar e nutricional devem ser planejadas, executadas e documentadas.

Refletindo sobre tais conceitos, torna-se importante reconhecer e compreender os aspectos ligados à EAN, como componentes fundamentais para a elaboração de estratégias de intervenção mais eficazes, sendo necessária a contribuição da experiência dos profissionais das escolas, tais como professores, manipuladores de alimentos, equipe pedagógica e dos membros do Conselho de Alimentação Escolar - CAE. Esses profissionais detêm informações de grande importância na identificação das relações entre alimentação, conteúdos curriculares e realidade local, bem como o domínio de estratégias facilitadoras dos processos de ensino e de aprendizagem. Além disso, deve-se considerar o estabelecimento de parcerias entre a comunidade escolar, administração pública e serviços de saúde para que

---

<sup>8</sup> Resolução FNDE 6, de 8 de maio de 2020. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

ações de promoção de saúde e EAN sejam cada vez mais difundidas e permanentes (SILVA & FONSECA, 2009).

Assim, considera-se que a EAN deve ampliar a sua abordagem para além da transmissão de conhecimento e gerar situações de reflexão sobre as situações cotidianas, na busca de soluções e práticas alternativas, bem como desenvolver estratégias que auxiliem indivíduos e grupos a realizarem escolhas alimentares conscientes e adequadas. Sendo assim, as ações de EAN precisam estar presentes ao longo da vida, respondendo às diferentes demandas que o indivíduo apresente, desde a formação dos hábitos alimentares na primeira infância à organização da sua alimentação fora de casa na adolescência e na idade adulta (BRASIL, 2012).

Cabe destacar que a Resolução do Conselho Federal de Nutricionistas (CFN) nº 465/2010<sup>9</sup>, que dispõe sobre as atribuições (obrigatórias e complementares) do Nutricionista, no âmbito do PNAE, refere que cabe ao profissional: propor e realizar ações de educação alimentar e nutricional para a comunidade escolar, promovendo a consciência ecológica e ambiental, articulando-se com a direção e com a coordenação pedagógica da escola para o planejamento de atividades com o conteúdo de alimentação e nutrição (CFN, 2010). Nesse sentido, para viabilizar o planejamento e execução de ações de EAN concretas no ambiente escolar, cria-se um arcabouço de normas e diretrizes para balizar e direcionar as condutas a partir das ações desses profissionais.

Logo, a Portaria Interministerial nº 1.010/2006 orienta ações para o alcance de uma alimentação saudável no ambiente escolar, que devem ser implementadas como segue (BRASIL, 2006):

- Definição de estratégias, em conjunto com a comunidade escolar, para favorecer escolhas saudáveis;
- Sensibilização e capacitação dos profissionais envolvidos com alimentação na escola para produzir e oferecer alimentos mais saudáveis;
- Desenvolvimento de estratégias de informação às famílias, enfatizando sua corresponsabilidade e a importância de sua participação neste processo;

---

<sup>9</sup> Resolução CFN 465 de 23 de agosto de 2010. Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimos de referência no PAE e dá outras providências.

- Conhecimento, fomento e criação de condições para a adequação dos locais de produção e fornecimento de refeições às boas práticas para serviços de alimentação, considerando a importância do uso da água potável para consumo;
- Restrição da oferta e da venda de alimentos com alto teor de gordura, gordura saturada, gordura *trans*, açúcar livre e sal;
- Desenvolvimento de opções de alimentos e refeições saudáveis na escola;
- Aumento da oferta e promoção do consumo de frutas, legumes e verduras;
- Estímulo e auxílio aos serviços de alimentação da escola na divulgação de opções saudáveis e no desenvolvimento de estratégias que possibilitem essas escolhas;
- Divulgação da experiência da alimentação saudável para outras escolas, trocando informações e vivências;
- Desenvolvimento de um programa contínuo de promoção de hábitos alimentares saudáveis, considerando o monitoramento do estado nutricional das crianças, com ênfase no desenvolvimento de ações de prevenção e controle dos distúrbios nutricionais e educação nutricional;
- Incorporação do tema alimentação saudável no projeto político pedagógico da escola, perpassando todas as áreas de estudo e propiciando experiências no cotidiano das atividades escolares.

A escola, portanto, é apontada como um local propício para o desenvolvimento de Programas de EAN. As ações educativas a serem planejadas e desenvolvidas na escola, a fim de contribuir com o ensino da temática alimentação saudável e melhorar a alimentação dos estudantes, terão como propósito contribuir com a construção do entendimento da alimentação saudável de crianças e adolescentes e favorecer o desenvolvimento da autonomia alimentar. Para efetivar a realização de ações contínuas e permanentes de EAN, constata-se a necessidade de todos os atores envolvidos com a alimentação escolar, tanto de escolas públicas como privadas, participarem do processo que envolve desde o planejamento até a execução do Programa de EAN. Além disso, é pertinente que, além do nutricionista, os outros atores envolvidos com a execução do PNAE estejam sensibilizados e mobilizados (SCARPARO et al., 2016).

Sugere-se que o nutricionista seja o responsável pela coordenação e planejamento do programa de EAN, conforme previsto em suas atribuições na área de alimentação escolar, juntamente com a coordenação pedagógica, tanto no nível da escola como no nível de gestão pública (secretaria de educação e setor de alimentação escolar), e outros profissionais como, por exemplo, psicólogo, médico e educador físico.

Uma sugestão de estratégia, para sensibilizar os atores escolares para as ações de EAN, seria os nutricionistas, assim como outros profissionais da área da saúde, participarem das reuniões de planejamento curricular e de formação de professores das escolas, a fim de reforçar a importância de trabalhar questões relacionadas à alimentação saudável nas ações pedagógicas, realizadas com os escolares ao longo do ano, favorecendo, assim, para que a EAN de fato se torne um tema transversal (SCARPARO et al., 2016).

#### **4 PLANEJAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO AMBIENTE ESCOLAR**

Ao considerar a escola como um espaço propício para a realização de ações de educação alimentar e nutricional, observa-se a necessidade de planejar ações educativas, que consigam ampliar, modificar e construir conhecimento, por meio de situações e desafios que gerem reflexão sobre necessidades, desejos e problemas, e que estejam relacionados com o cotidiano dos educandos (GALISA *et al.*, 2014). Torna-se pertinente que o agente de educação alimentar tenha clareza do objetivo destas ações, das etapas do processo de planejamento e implementação da EAN, bem como tenha noções básicas sobre o processo de aquisição do conhecimento e das etapas do desenvolvimento cognitivo, a fim de propor atividades adequadas para cada faixa etária.

Inserido nesse contexto, a partir de 2017, o CECANE/UFRGS iniciou o trabalho de formação à distância de âmbito nacional que ocorre até a presente data. Foi criado o curso —Planejamento de ações de educação alimentar e nutricional no ambiente escolarll, com o objetivo de instrumentalizar profissionais atuantes no PNAE, tanto da área de Nutrição como de Educação, para o planejamento e o desenvolvimento de ações

transversais, transdisciplinares e permanentes de EAN na comunidade escolar em que atuam. Desde 2018, quando a primeira turma realizou o curso, já foram formadas 638 pessoas (319 nutricionistas e 319 educadores) em 319 municípios no Brasil.

O curso, pela sua abrangência nacional, possibilita a inscrição de entidades executoras (municípios e estados) de todas as regiões brasileiras e pretende, dentre seus objetivos específicos, formar nutricionistas, supervisores, coordenadores, diretores de escola, assistentes pedagógicos ou professores como multiplicadores de conhecimentos e práticas adquiridos, para implementação de ações de EAN no âmbito do PNAE. Além da formação, o curso também promove reflexão sobre os objetivos da EAN, no ambiente escolar, proporciona espaço para troca de experiências e saberes em EAN, entre os nutricionistas e profissionais da educação, fornece subsídios teórico-práticos para o planejamento e desenvolvimento de ações de EAN e auxilia os cursistas na construção das etapas que englobam um planejamento das ações de EAN.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O trabalho desenvolvido para fomentar a EAN no ambiente escolar é fundamental para a promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada e, através do PNAE, ao ofertar e incentivar uma alimentação saudável, para promover saúde de forma ampla, atingindo toda a educação básica do país. O CECANE/UFRGS vem contribuindo de forma contínua para a concretização do planejamento e a implementação de ações de EAN na escola através de atividades voltadas aos diversos atores do PNAE, em especial aos Nutricionistas e Educadores.

No ano de 2020, através da formação à distância, o Centro Colaborador alcançou todas as regiões do Brasil, tendo formado pelo menos um agente multiplicador em cada região, com a finalização da quarta edição do curso de —Planejamento de ações de educação alimentar e nutricional no ambiente escolar. Dessa forma, o CECANE/UFRGS vem cumprindo com seu objetivo principal de auxiliar na plena execução do PNAE e incentivar e disseminar uma alimentação adequada e saudável no ambiente escolar.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Portaria Interministerial 1010 de 8 de maio de 2006**. Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de Educação Infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/acessibilidade/item/3535-portaria-interministerial-n%C2%BA-1010-de-8-de-maio-de-2006>> Acesso em: 25 out. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal 11.947 de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm)> Acesso em: 10 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas**. – Brasília, DF: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2012. Disponível em <[https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2017/03/marco\\_EAN.pdf](https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2017/03/marco_EAN.pdf)> Acesso em 25 out. 2020.

\_\_\_\_\_. **Resolução FNDE 6, de 8 de maio de 2020**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-6-de-8-de-maio-de-2020-256309972>> Acesso em: 25 out. 2020.

CFN. Conselho Federal de Nutricionistas. **Resolução 465 de 23 de agosto de 2010**. Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimos de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências. Disponível em <[https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/resolucoes/Res\\_465\\_2010.htm](https://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/resolucoes/Res_465_2010.htm)> Acesso em: 10 nov. 2020.

ESPERANÇA, L.M.B.; GALISA, M.S. Programa de Educação Alimentar e Nutricional: diagnóstico, objetivos, conteúdo e avaliação. *In*: GALISA, M.S.; NUNES, A.P.O.; GARCIA, L.S.; CHEMIN, S. M. **Educação Alimentar e Nutricional: da teoria à prática**. Vila Mariana, SP; ROCA, 2014.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência e Saúde Coletiva**, 2013.

REBRAE. Rede Brasileira de Alimentação e Nutrição Escolar. **CECANE pelo Brasil**. Ministério da Educação. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. 2020. Disponível em <<https://www.rebrae.com.br/index.php/centros-colaboradores>> Acesso em: 10 nov. 2020.

SCARPARO, A. L.; MOULIN, C. C.; RUIZ, E. F.; SCHUCH, I.; ARAÚJO, J. S. de; SOUZA, M. de; FERNANDES, P. F.; BALDASSO, P. L.; ROCHA, P. B.; BOSA, V. L.; OLIVEIRA, A. B. A. de. Ações do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. **Clinical and Biomedical Research**. Porto Alegre, 2010.

SILVA, E.; FONSECA, A. B. Abordagens pedagógicas em educação alimentar e nutricional em escolas no Brasil. **In:** VII Encontro Nacional de Pesquisa e Educação em Ciências, 2009, Florianópolis. **VII Enpec**. Belo Horizonte: Abrapec, 2009.