

O projeto político pedagógico e as normas complementares para a rede de ensino na educação infantil

The Political Pedagogical Project and the Complementary Guidelines for the Network of Early Childhood Education

Valéria Queiroz FURTADO*
Ademir DE MARCO**

RESUMO: O objetivo deste texto é apresentar os resultados de uma pesquisa que visou averiguar e analisar a existência de projetos pedagógicos ou normas complementares para a rede de ensino na educação infantil de municípios componentes de duas grandes regiões metropolitanas, em dois diferentes estados brasileiros. A metodologia adotada para realizar a pesquisa foi a documental. A análise proposta circunscreveu o número de Projetos Políticos Pedagógicos identificados nas duas regiões e a comparação dos dados obtidos. Os resultados evidenciaram um processo de municipalização e a criação de um sistema de ensino próprio apenas em uma das regiões investigadas. Vale ressaltar, no desenvolvimento da pesquisa, a grande resistência por parte dos gestores municipais para procederem ao envio dos documentos solicitados, bem como as diversas justificativas infundadas que foram apresentadas para não ocorrer o envio dos documentos solicitados. Ao final é possível inferir que, embora possam ser reconhecidos avanços na organização dos sistemas de ensino na Educação Infantil dos municípios investigados, ainda são urgentes as ações que possibilitem maior grau de autonomia pedagógica e administrativa por parte das secretarias de educação, bem como do repasse desta autonomia para suas unidades de ensino.

PALAVRAS-CHAVE: Educação infantil. Legislação brasileira. Projeto político pedagógico.

ABSTRACT: This research was carried out to verify and analyze the occurrence of pedagogical projects or complementary guidelines for the network of early childhood education of counties within two large metropolitan areas in two different Brazilian states. The methodology used to carry it out was the documental research. The proposed analysis circumscribed the number of Political Pedagogical Projects identified within the two areas and the comparison of the collected data. Such results showed a municipalization process and the creation of a specific teaching system only in one of the investigated areas. It is worth pointing out in the development of this research, a great resistance on the part of county managers to send the requested documents, as well as the various groundless justifications they presented in order not to send the documents at issue. At the end it is possible to conclude that, although one may recognize improvements in the organization of teaching systems in the Early Childhood education of the investigated counties at issue, urgent actions are needed to allow a considerable degree of pedagogical and managerial autonomy on the part of state education departments as well as the transfer of such an autonomy to schools.

KEYWORDS: Early childhood education. Brazilian law. Political pedagogical project.

*Pós-Doutora em Educação Física pela UNICAMP, professora e pesquisadora do Departamento de Psicologia Social e Institucional da Universidade Estadual de Londrina (UEL).

** Doutor em Anatomia Humana pela Universidade de São Paulo, professor e pesquisador da Faculdade de Educação Física da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

1 Introdução

Nas últimas décadas, a educação infantil vem conquistando espaço nas pesquisas e discussões sobre a educação no Brasil. Os avanços científicos e a divulgação de novas descobertas nessa área forneceram subsídios para conferir maior atenção ao papel das experiências da primeira infância no desenvolvimento do indivíduo, podendo ser consideradas decisivas na formação da identidade e no potencial de capacidades e habilidades a serem adquiridas posteriormente. No entanto, de acordo com Kramer (2011), para que a educação infantil possa garantir a aquisição de novos saberes, é necessária a elaboração, implantação e avaliação de propostas pedagógicas coerentes com as diretrizes expressas e fundamentadas nos conhecimentos teóricos relevantes para a educação infantil (BRASIL, 1998, 2009, 2010a, 2010b, 2018).

Com o intuito de garantir uma educação infantil de qualidade, os projetos políticos pedagógicos devem possuir metodologias adequadas para cada faixa etária, levando-se em conta a identificação das características esperadas, o conhecimento das potencialidades e limitações, o respeito ao ritmo de desenvolvimento de cada criança, bem como a questão da diversidade (KRAMER, 2011).

Considerando o contexto apresentado, a presente pesquisa teve como objetivo averiguar e analisar a existência de projetos políticos pedagógicos para a educação infantil em secretarias de educação de municípios componentes de duas grandes regiões metropolitanas, em dois diferentes estados brasileiros.

2 A Educação infantil e a Legislação Brasileira

A educação e o cuidado na primeira infância são, atualmente, tratados como assuntos prioritários por um número crescente de países em todo o mundo. Em específico no Brasil temos constatado que novas pesquisas estão em curso e que a educação infantil vem se alicerçando cada vez mais no binômio cuidar-educar, numa concepção de criança como protagonista histórica, cidadã e em desenvolvimento.

Embora seja possível constatar avanços no que diz respeito a estudos e acesso à educação infantil, esta ainda está aquém das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e das necessidades do país. Atualmente, 15,5% das crianças (1,7 milhão) de até 3 anos frequentam creches. O número de frequência à pré-escola é relativamente melhor, mas ainda demanda avanços. Em todo o Brasil, 76% das crianças entre 4 e 6 anos estão matriculadas na

educação infantil. Por outro lado, segundo o *Annual Report 2016* da *United Nations Children's Fund* – UNICEF (2017), há muito o que fazer para incluir os 9,5 milhões de crianças de até 3 anos que não frequentam creches e os 2,2 milhões entre 4 e 6 anos que não estão na pré-escola, pelo menos nos percentuais estabelecidos pelo PNE.

Os dados retratam o momento histórico e as mudanças no cenário educacional, o que se mostra muito oportuno para a reflexão e ação em prol das crianças e do direito constitucional em relação à educação infantil. Para tanto, faz-se necessário analisar a legislação brasileira no intuito de entender as leis e diretrizes implantadas pelo governo, apresentando e analisando as consequências positivas e negativas desses documentos.

Pontualmente, algumas destas leis apresentam perspectivas e desafios para a educação infantil no Brasil: a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), e não menos importante a Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013 (BRASIL, 2013a), a qual altera a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20 de dezembro de 1996, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil de 2009, as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica de 2013 (BRASIL, 2013b), o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI) de 1998, assim como o PNE de 2014 (BRASIL, 2014a) e a Base Nacional Comum Curricular (2018).

Historicamente, a partir da Constituição Federal de 1988, creches e pré-escolas foram inseridas no sistema educacional no Brasil. Na Constituição Federal de 1988, no artigo 208, inciso IV, prevê-se: “[...] O dever do Estado para com a educação foi efetivado mediante a garantia de oferta de creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade” (BRASIL, 1988, p. 7). A partir dessa Lei, as creches, anteriormente vinculadas à área de assistência social, passaram a ser de responsabilidade da educação. Tomou-se por orientação o princípio de que essas instituições não apenas cuidariam das crianças, mas também deveriam desenvolver um trabalho educacional.

Sob esse prisma, a Constituição foi um marco e representou um avanço na educação infantil, garantindo os direitos que, até então, não eram reconhecidos legalmente. Dois anos depois, em 1990, o ECA (BRASIL, 1991) reafirmou os direitos constitucionais em relação à educação infantil.

Em 1996, quando a LDB (BRASIL, 1996) foi promulgada, entrou em vigor a lei que incluía a educação infantil como a primeira fase da Educação Básica. Anterior a esta data,

somente o ensino fundamental e o ensino médio eram as fases que constituíam a Educação Básica no Brasil. Nesse sentido, a LDB nº 9.394, estabelece, de forma incisiva, o atendimento de crianças de 0 a 6 anos no sistema de educação.

No título III, do Direito à Educação e do Dever de Educar, artigo 4º, o dever do Estado com a educação escolar pública foi efetivado mediante a garantia de “atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade” (BRASIL, 1996, p. 21). Porém, a Lei nº 11.274, de fevereiro de 2006, modifica os artigos 29, 30, 32 e 87 da LDB nº 9.394/1996, determinando a duração de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade. Assim, a educação infantil é oferecida, atualmente, para crianças de zero a cinco anos de idade. Observa-se, ao longo do texto da LDB, referências específicas à educação infantil, como é possível ler no título IV, tratando da organização da Educação Nacional, artigo 9º, IV, no qual considera-se que

[...] a União incumbir-se-á de: estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum. (BRASIL, 1996, p. 14).

Assim, a responsabilidade de oferecer diretrizes curriculares para a educação é também do município. No mesmo título, artigo 11, V, avalia-se que:

[...] os Municípios incumbir-se-ão de: [...] oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o Ensino Fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1996, p. 15).

Portanto, é de responsabilidade do município o oferecimento de escolas infantis para toda a população.

Nessa trajetória histórica, é elaborado o Plano Nacional de Educação de 2001 (BRASIL, 2001) e, após dez anos, o Plano Nacional de Educação de 2011. Em 2014 é publicado o terceiro Plano Nacional de Educação (2014-2024) (BRASIL, 2014b). Segundo este Plano, a meta número um consistia na universalização, até 2016, do atendimento escolar da população de zero a cinco anos, e na ampliação, até 2024, da oferta de educação infantil, de forma a atender a 50% da população de até três anos. Embora as propostas tenham sido

interessantes, os resultados do primeiro relatório de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) que analisa o biênio 2014-2016 demonstram que as taxas de atendimento na educação infantil no Brasil estavam e ainda estão longe da universalização.

Campos (2010) oferece um contraponto a respeito da obrigatoriedade educativa a partir dos quatro anos de idade, para ela esse tópico é preocupante, visto a qualidade do atendimento prestado a essas crianças nas instituições de educação infantil. Ainda para a autora, para que a obrigatoriedade do ensino a partir dos quatro anos de idade contribua para a democratização do acesso à leitura, à escrita e ao conhecimento, seria necessário, no mínimo, que: primeiro, as normas legais fossem claras e consistentes; segundo, mudanças urgentes fossem promovidas nas escolas, na formação dos professores e nos currículos. Ela conclui, a partir disso, que essas mudanças se tornam a cada dia mais urgentes, deixando clara a necessidade de novos olhares e novas práticas em relação à educação infantil, consolidadas em uma proposta pedagógica que garanta a qualidade do ensino.

3 O Projeto Político Pedagógico na educação infantil

Segundo Romão (2010), na legislação brasileira, o município tem a opção de gerir o sistema de ensino de três formas distintas: 1) organizar, manter e desenvolver os órgãos e as instituições oficiais de um sistema próprio de ensino, integrando-o a políticas e planos educacionais da União e dos estados; 2) optar por se integrar ao sistema estadual de ensino; 3) compor com ele um sistema único de Educação Básica.

De acordo com a LDB (BRASIL, 1996), artigo 14 e artigo 11, inciso III, os sistemas de ensino têm a incumbência e autonomia para complementar a legislação nacional por meio de normas próprias, específicas e adequadas às características locais. No entanto, o município que não organizou o sistema municipal de ensino, bem como não implantou o Conselho Municipal de Educação (CME) permanece integrado ao sistema estadual e segue as normas definidas pelo Conselho Estadual de Educação (CEE) de seu estado.

Nas cidades em que o sistema municipal de ensino foi organizado, a competência da regulamentação da educação infantil é do CME. De um modo geral, as normas abordam critérios e exigências que balizam o funcionamento das instituições de educação infantil, tais como: formação dos professores; espaços físicos, incluindo parâmetros para assegurar higiene, segurança e conforto; número de crianças por professor; proposta pedagógica; gestão dos estabelecimentos; documentação exigida.

Dessa maneira, os municípios que organizam o próprio sistema assumem também a autonomia para estabelecer normas para a sua rede de ensino fundamental e de educação infantil pública e privada, cabendo-lhes também a supervisão de instituições do seu sistema. Ou seja, definem as normas da gestão democrática do ensino, de acordo com as suas peculiaridades, respeitando os princípios de participação dos profissionais da Educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e das comunidades escolares. Sendo assim, o município pode estabelecer o seu Projeto Político Pedagógico (PPP) como norma, a qual deve ser observada na organização das propostas pedagógicas das unidades escolares.

As unidades escolares, por sua vez, possuem como incumbência, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino: elaborar e executar sua proposta pedagógica, conforme artigo 12, inciso I e artigo 13, inciso I, da LDB (BRASIL, 1996). Nessa trajetória, muitos municípios procuram delinear propostas pedagógicas, certamente pautadas nas próprias convicções ideológicas, em seus compromissos políticos e suas condições econômicas, sociais e culturais.

Para Andre (2001, p. 188), o projeto pedagógico deve “expressar a reflexão e o trabalho realizado em conjunto por todos os profissionais da escola, no sentido de atender às diretrizes do sistema nacional de Educação, bem como às necessidades locais e específicas da clientela da escola”; ele é “a concretização da identidade da escola e do oferecimento de garantias para um ensino de qualidade”. Resumidamente, o projeto pedagógico de uma instituição educacional deve ser um instrumento do trabalho que indica rumo, direção e que deve ser construído com a participação de todos os profissionais da instituição. Para isso, o documento deve considerar todos os âmbitos que compõem o ambiente educacional, as diretrizes sobre a formação de professores, os planos para a gestão administrativa, assim como a proposta curricular, a qual pode ser organizada: por área de conhecimento, disciplina, blocos de disciplinas, módulos, núcleos de competências e habilidades, eixo integrador, tema gerador, ciclos, projetos e atividades complementares.

De forma macro, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação infantil (DCNEI), articuladas com as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica (DCNEB), agrupam princípios, fundamentos e procedimentos definidos pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE), para orientar as políticas públicas e a elaboração, o planejamento, a execução e a avaliação de propostas pedagógicas e curriculares de educação infantil. Em outras palavras, para estes documentos, um projeto

político pedagógico ou uma proposta pedagógica consiste num plano orientador das ações da instituição e define as metas pretendidas para a aprendizagem e o desenvolvimento das crianças que nela são educadas e cuidadas.

Além dessas características, os PPPs devem garantir que as crianças tenham acesso a conhecimento e aprendizagem de diferentes linguagens, proteção, saúde, liberdade, brincadeiras, convivência e interação com outras crianças da instituição. Para tanto, a construção do PPP exige reflexões constantes com todos os envolvidos, implicando no comprometimento educacional.

Outra característica do PPP é a sua particularidade, ou seja, deve ser elaborado de acordo com a realidade em que a escola está inserida, considerando as questões econômicas, sociais, ambientais e culturais. Além disso, deve ter as formas de gestão, a organização do espaço e do tempo, os materiais disponíveis como pontos a serem considerados, bem como o auxílio das famílias no trabalho do professor.

Vale ressaltar que as instituições de educação infantil também estão submetidas aos mecanismos de credenciamento, reconhecimento e supervisão do sistema de ensino em que se acham integradas (Lei nº 9.394/96, artigo 9º, inciso IX, artigo 10, inciso IV e artigo 11, inciso IV) (BRASIL, 1996).

Visto isso, para que a construção do PPP se efetive quer seja nas unidades escolares ou nas secretarias de educação dos municípios é preciso que as reflexões sejam constantes com todos os envolvidos, implicando no comprometimento educacional e na construção coletiva.

4 Método

Em relação ao planejamento metodológico, este estudo caracterizou-se como uma pesquisa qualitativa do tipo documental (OLIVEIRA, 2007). Como fontes de informação foram considerados os projetos pedagógicos ou as normas complementares para a rede de ensino na educação infantil, elaborados pelas respectivas secretarias de educação dos municípios componentes de duas grandes regiões metropolitanas, bem como os projetos pedagógicos das respectivas unidades, nos casos de não existência de tais documentos nas secretarias municipais.

A análise dos documentos foi constituída pelas etapas de caracterização do documento, codificação, registros e análise crítica. Para tanto, os resultados foram organizados levando em consideração os seguintes aspectos: Município de origem,

implantação ou não do sistema municipal de ensino, se possuía ou não o plano e o conselho municipal de educação, forma e organização da proposta pedagógica, e, por último, se ocorreu ou não o envio de projeto pedagógico ou normas complementares para a rede de ensino na educação infantil.

Posteriormente, os dados foram condensados, estabelecendo-se quadros demonstrativos no intuito de comparar os dados obtidos e correlacionar às categorias de análise; atendendo, assim, aos objetivos específicos propostos para este estudo.

5 Resultados e discussão

A presente seção detém a descrição dos resultados obtidos por meio da coleta de dados. Para tanto, inicialmente, os dados foram organizados e apresentados em quadros (1 e 2). Posteriormente, procedeu-se à descrição e discussão dos mesmos, considerando-se a região metropolitana de origem e a análise comparativa com a segunda região metropolitana pesquisada.

Quadro 1 -Envio de propostas pedagógicas ou normas complementares para aEducação infantil da região metropolitana A (20 municípios)

| Município | Sistema Municipal de Ensino | Plano Municipal de Educação | Conselho Municipal de Educação | Organização e elaboração da proposta pedagógica | Envio de projeto pedagógico ou normas complementares para a rede de ensino na Educação infantil |
|-------------|---|-----------------------------|--------------------------------|---|---|
| Município A | Próprio | Sim | Sim | Documento próprio da SME | 1 Currículo da Educação infantil |
| Município B | Próprio | Não | Sim | Documento próprio da SME | 1 caderno do professor |
| Município C | Próprio | Sim | Sim | PPP da escola | Não enviaram resposta |
| Município D | Integrado ao sistema estadual de ensino | Não | Sim | PPP da escola | Não enviaram resposta |
| Município E | Próprio | Sim | Sim | PPP da escola | Solicitação indeferida |
| Município F | Próprio | Não | Sim | Documento próprio da SME | Proposta curricular da Educação Básica |
| Município G | Próprio | Não | Sim | PPP da escola | 2PPPs das escolas |
| Município H | Próprio | Não | Sim | Documento próprio da SME | Diretrizes curriculares e documentos orientadores |

| | | | | | |
|-------------|---|-----------------------|-----|--------------------------|--|
| Município I | Próprio | Não. Estão elaborando | Sim | PPP da escola | Solicitação indeferida |
| Município J | Integrado ao sistema estadual de ensino | Estão elaborando | Sim | PPP da escola | Solicitação indeferida |
| Município K | Integrado ao sistema estadual de ensino | Não | Sim | PPP da escola | Solicitação indeferida |
| Município L | Próprio | Não | Sim | Documento próprio da SME | 1 Currículo da Educação infantil |
| Município M | Próprio | Sim | Sim | PPP da escola | 3PPPs dos CMEIs |
| Município N | Próprio | Sim | Sim | PPP da escola | 2PPPs dos CMEIs |
| Município O | Integrado ao sistema estadual de ensino | Sim | Sim | PPP da escola | Solicitação indeferida sem justificativa |
| Município P | Integrado ao sistema estadual de ensino | Não | Sim | PPP do município | 1 PPP do município |
| Município Q | Próprio | Sim | Sim | PPP da escola | Não enviaram resposta |
| Município R | Próprio | Sim | Sim | PPP da escola | Não enviaram resposta |
| Município S | Próprio | Não | Sim | PPP da escola | Não enviaram resposta |
| Município T | Próprio | Não | Sim | PPP da escola | 1 PPP do CMEI |
| TOTAL | | | | | 14 documentos |

Fonte: Furtado (2016).

Constata-se, no Quadro 1, que, na região metropolitana A, quinze (75%) municípios, informaram ter implantado seu sistema próprio de ensino, ao passo que o restante, cinco (25%), continua vinculado ao sistema de ensino estadual. Do total de municípios que informaram possuir seu sistema próprio de ensino— quinze (75%)—, apenas cinco (33%) complementam a legislação nacional por meio de normas próprias, específicas e adequadas às características locais e enviaram os documentos. Quanto aos cinco (25%) municípios que estão integrados ao sistema de ensino estadual, apenas um possui projeto pedagógico ou normas complementares para a rede de ensino na educação infantil. Sendo assim, do total de documentos enviados e independentemente de como foram denominados pela secretaria de

educação (diretrizes curriculares, projeto político pedagógico para educação infantil, caderno para o professor), seis desses documentos referem-se às normas complementares para a educação infantil e oito são projetos políticos pedagógicos dos estabelecimentos de ensino de educação infantil, totalizando, assim, 14 documentos enviados.

Analisando os dados apresentados, verificou-se que a expressiva maioria dos municípios na região metropolitana A implantou o seu sistema de ensino próprio, organizou seu conselho municipal de educação (CME), responsável pela regulamentação da educação; no entanto, poucos elaboraram suas normas complementares (seis municípios, equivalente a 30%) ou mesmo o plano municipal de educação (oito ou 40%).

Diferentemente do que se observa na região metropolitana A, o cenário se configura de outra forma na região metropolitana B. O Quadro 2, a seguir, traz os dados da região metropolitana B, referente ao envio dos documentos requisitados.

Quadro 2 - Envio de propostas pedagógicas ou normas complementares para a Educação infantil da região metropolitana B (17 municípios)

| Município | Sistema Municipal de Ensino | Plano Municipal de Educação | Conselho Municipal de Educação | Organização e elaboração da proposta pedagógica | Envio de projeto pedagógico das unidades de ensino ou normas complementares elaboradas pelas secretarias Municipais de Educação |
|------------------|---|------------------------------------|---------------------------------------|--|--|
| Município A | Integrado ao sistema estadual de ensino | Sim | Sim | PPP da Escola | 2PPPs |
| Município B | Integrado ao sistema estadual de ensino | Não | Não | PPP da Escola | 2PPPs |
| Município C | Próprio | Sim | Sim | PPP da Escola | 2PPPs |
| Município D | Integrado ao sistema estadual de ensino | Não | Sim | PPP da Escola | 2PPPs |
| Município E | Próprio | Sim | Sim | PPP da Escola | 5PPPs |
| Município F | Integrado ao sistema estadual de ensino | Sim | Não | PPP da Escola | 2PPPs |

| | | | | | |
|--------------|---|-----|-----|--|-----------------------|
| Município G | Integrado ao sistema estadual de ensino | Sim | Sim | PPP da Escola | 1 PPPs |
| Município H | Integrado ao sistema estadual de ensino | Não | Sim | PPP da Escola | 1 PPP |
| Município I | Integrado ao sistema estadual de ensino | Sim | Sim | PPP da Escola | Não enviaram resposta |
| Município J | Integrado ao sistema estadual de ensino | Sim | Sim | PPP da Escola | 2 PPPs |
| Município K | Integrado ao sistema estadual de ensino | Não | Sim | PPP da Escola | Não enviaram resposta |
| Município L | Integrado ao sistema estadual de ensino | Sim | Não | PPP da Escola | 1 PPP |
| Município M | Integrado ao sistema estadual de ensino | Não | Sim | PPP da Escola | 1 PPP |
| Município N | Integrado ao sistema estadual de ensino | Não | Sim | PPP da Escola | Não enviaram resposta |
| Município O | Próprio | Sim | Sim | Roteiro para elaboração do PPP das escolas | 1 Roteiro para o PPP |
| Município P | Integrado ao sistema estadual de ensino | Sim | Sim | PPP da Escola | 3 PPPs |
| Município Q | Integrado ao sistema estadual de ensino | Não | Sim | PPP da Escola | 1 PPP |
| TOTAL | | | | | 26 documentos |

Fonte: Furtado (2016).

O Quadro 2 permite verificar que, ao contrário da região metropolitana A, na região metropolitana B, apenas 3 (18%) dos municípios possuem o seu sistema de ensino próprio, ao passo que 14 (82%) estão integrados ao sistema estadual de ensino. Ainda é possível observar que do total de municípios que possuem o sistema de ensino próprio, apenas um possui normas complementares à legislação para a rede de ensino na educação infantil. Quanto aos demais municípios, embora não tenham seu sistema próprio de ensino, muitos organizaram o

Conselho Municipal de Educação (82%) e mais da metade elaborou o Plano Municipal de Educação (58%).

No total, foram coletados 25 PPPs das unidades escolares e um roteiro utilizado pelo município para a elaboração do projeto político pedagógico. Vale ressaltar que alguns municípios enviaram mais de um PPP. Nessa região, apenas três municípios não enviaram os documentos, sob a alegação de que estavam concluindo a reestruturação dos mesmos.

Analisando os dados obtidos nas duas regiões metropolitanas, constatou-se que, apesar de muitos municípios da região metropolitana A terem seu sistema próprio de ensino, poucos possuem normas próprias para a educação infantil, que complementem a legislação nacional.

Além disso, a expressiva maioria segue as normas estabelecidas pelo estado ou alega estar em processo de elaboração. No caso dos municípios que não possuem seu sistema próprio de ensino, poucos enviaram os projetos pedagógicos. Identificou-se, portanto, significativa resistência no envio desses documentos. Por outro lado, na região B, verificou-se realidade inversa, pois a maior parte dos municípios não possui seu sistema próprio de ensino; no entanto, encaminharam os projetos pedagógicos, os quais estavam atualizados ou na fase final de reelaboração.

Assim sendo, os dados da presente pesquisa indicam a municipalização e a criação de um sistema de ensino próprio apenas na região metropolitana A. Constata-se, também, que a maioria dos municípios continua vinculada ao sistema estadual de ensino e não possui normas complementares à legislação vigente.

Diante desta exposição e do atual cenário da Educação, a proposta de ampliação do acesso à pré-escola, definido na meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE) é um grande desafio que o país enfrenta e continuará enfrentando nos próximos anos. A dificuldade não está apenas no financiamento, mas também na ausência de clareza dos sistemas de ensino sobre qual a concepção e a forma de organização que orientarão seu trabalho.

Legislativamente, de acordo com a LDB (BRASIL, 1996), artigo 18, a opção do município de criar o seu sistema de ensino o incumbe de adequar as estruturas legais às peculiaridades locais, promovendo agilidade aos processos. Sendo assim, cabe aos municípios que organizaram o seu próprio sistema de ensino, assumir, também, a autonomia para estabelecer normas para a sua rede de ensino fundamental e de educação infantil pública e privada.

Em questões de censo, segundo Nunes, Patrícia e Didonet (2011), atualmente, no Brasil, mais da metade (54,6%) dos municípios optou por permanecer vinculado aos respectivos sistemas estaduais, o que significa dizer que se subordinam às normas e à supervisão do estado a que pertencem. E, de acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), há cerca de cinco mil e quinhentos e setenta municípios, existindo dois mil sistemas municipais de ensino, evidenciando o processo gradativo de autonomia municipal.

A partir desses dados, deve-se considerar que os desafios a serem enfrentados pelo município não são específicos do âmbito da educação infantil; entretanto, não há dúvidas de que a integração de creches e pré-escolas à educação tem exigido esforços das políticas locais, tanto para novas ações que surgem nesse formato – como a construção de novas instituições com equipamentos e pessoal adequados –, quanto para uma política educacional que já estava construída. Além do mais, é necessário integrar as instituições existentes à educação o que traz demandas, como a regulação do campo às especificidades da faixa etária, o credenciamento dessas instituições e sua adequação às novas normas, a formação continuada dos profissionais, entre outros requisitos.

Em realidade, o desafio da integração apresenta duas dimensões: a integração do que já existe e a do que passará a existir. Fato que se corrobora na observação de debates sobre os projetos político-pedagógicos de estados e municípios, por vezes, foram atropelados pela urgência da definição de parâmetros, da elaboração de projetos para cumprir a lei. “É consenso que não basta o conselho definir as normas; é preciso que a secretaria de educação oriente as instituições e dê os suportes técnico-pedagógico e financeiro necessários para que elas consigam adequar-se às novas exigências” (NUNES; PATRÍCIA; DIDONET, 2011, p. 19). Tais procedimentos poderiam auxiliar as unidades de ensino na elaboração dos projetos pedagógicos, possibilitando novas reflexões e novas práticas.

A esse respeito, Correia e Vieira (2009) acrescentam que a elaboração do Projeto não é uma construção simples, muitas vezes nos deparamos com entraves e falta de interesse por parte de alguns atores que compõem o contexto escolar. Mas é imprescindível que haja o debate e também um esforço e incentivo mútuo entre os envolvidos, para que os projetos não permaneçam apenas no plano das ideias.

6 Conclusão

Analisando os dados obtidos, na perspectiva de uma política educacional emancipatória e democrática, constata-se que, apesar dos grandes esforços de alguns municípios, ainda se encontra distante de alcançar o cenário ideal e tão almejado para a educação infantil. Foi possível concluir que, mesmo após tantos anos do surgimento da LDB (BRASIL, 1996) e de novas políticas educacionais na área da educação infantil, poucos municípios elaboraram suas normas de gestão democrática, possibilitando-lhes a tão desejada autonomia. Visto que essa é a realidade que retrata as duas regiões investigadas.

Por outro lado, cabe ao poder público vencer o desafio, antes de mais nada, da universalização da educação infantil, conforme previsão do PNE¹ 2014-2024 (BRASIL, 2014b), resguardando às crianças os direitos de autonomia e cidadania.

Vale também ressaltar que é no contexto das políticas públicas e na gestão democrática dessas instituições, que se pode vislumbrar a possibilidade de ampliar a qualidade da educação oferecida para as crianças nos cinco primeiros anos de vida.

Referências Bibliográficas

ANDRE, M. E. D. A. O projeto pedagógico como suporte para novas formas de avaliação. *In*: CASTRO, A. D. de; CARVALHO, A. M. P. de (org.). **Ensinar a Ensinar**. São Paulo: Cengage Learning, 2001. p. 188-189.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo: CBIA-SP, 1991.

BRASIL. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 abr. 2013a. Seção 1, p. 45. (Série Legislação, n. 102).

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

¹ O Plano Nacional de Educação (PNE), criado pelo MEC, traça as diretrizes, metas e prioridades para a educação brasileira, que devem ser cumpridas até o final desta década, com vistas a melhorar a qualidade do ensino em todo o país.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial curricular nacional para a Educação infantil**. Brasília, 1998. 3 v.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular - BNCC**. Brasília, DF: INEP, 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a educação infantil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 dez. 2009. Seção 1, p. 18.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação - PNE**. Brasília, DF: INEP, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação - PNE**. Brasília, DF: INEP, 2010a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação - PNE**. Brasília, DF: INEP, 2014a.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Currículos e Educação Integral. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. Brasília: MEC, SEB, DiCEI, 2013b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Brasília, 2010b.

BRASIL. Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 [recurso eletrônico]: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados; Edições Câmara, 2014b. (Série legislação; n. 125).

CAMPOS, M. M. Educação infantil como direito. **Insumos para o debate**, São Paulo, n. 2, p. 8-14, 2010. (Emenda Constitucional nº 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas).

CORREIA, V. A.; VIEIRA, A. M. D. P. A gestão do projeto político pedagógico em escolas de ensino fundamental. *In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO-EDUCERE, IX., ENCONTRO SUL BRASILEIRO DE PSICOPEDAGOGIA, III., 2009, Curitiba. Anais[...]* Curitiba: PUCPR, 2009. p. 5837-5851.

FURTADO, V. Q. **Projeto pedagógico ou normas complementares para a rede de ensino na Educação Infantil**: análise de municípios de regiões metropolitanas em dois diferentes estados brasileiros. 2016. 94 f. Relatório (Pós-doutorado em Educação Física) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. 2010. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 8 mar. 2017.

KRAMER, S. Formação de profissionais de educação infantil: questões e tensões.
In: MACHADO, M. L. A. (org.). Encontros e desencontros em Educação infantil. São Paulo: Cortez, 2011. p. 117-132.

NUNES, M. F. R.; PATRÍCIA, C.; DIDONET, V. **Educação infantil no Brasil:** primeira etapa da educação básica. Brasília: UNESCO; Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica; Fundação Orsa, 2011.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa.** Petrópolis: Vozes, 2007.

ROMÃO, J. E. **Sistemas municipais de educação:** a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e a educação no município. São Paulo: Ed. e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND - UNICEF. **AnnualReport 2016.** jun. 2017.
Disponível em: https://www.unicef.org/publications/files/UNICEF_Annual_Report_2016.pdf.
Acesso em: 15 jul. 2018.