

O direito à educação infantil e a estruturação de planos de educação: desafios e perspectivas

Children's right to education and the structuring of education plans: challenges and perspectives

Le droit de l'éducation de la petite enfance et la structuration de plans d'enseignement : défis et des perspectives

Menissa Cícera Fernandes de Oliveira Bessa Carrijo¹
Universidade Federal de Tocantins

Resumo: O presente artigo tem como objetivo discutir o direito à educação infantil e o encadeamento de políticas públicas via planos de educação. Para tanto, parte-se da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que garantiu a educação da pequena infância e com qualidade. Entretanto, desde os anos 1990, tem havido uma subtração desse direito. A reforma do Estado, no ideário neoliberal, trouxe graves problemas orçamentários para a educação e abriu o país para o processo de mundialização financeira. Com o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), tem-se a possibilidade de ampliar o acesso da população infantil, ainda que com limitações, até mesmo no estado do Tocantins, que estruturou o seu próprio Plano de Educação.

Palavras-chave: educação infantil, direito, planos de educação, qualidade.

Abstract: This article aims to address children's right to education and the structuring of public policies via education plans. The basis for the analysis is Brazil's Federal Constitution (BRASIL, 1988), which ensures quality education for early childhood. Notwithstanding the constitutional guarantee, this right has been neglected since the 1990s, a period in which state reform carried out under the auspices of neoliberalism imposed serious budget problems on education and opened the way to financial internationalisation. The National Education Plan (BRASIL, 2014), despite certain limitations, has sought to expand children's access to education. Its guidelines have served as a model to Tocantins state for drafting its own education plan.

Keywords: childhood education, right, education plans, quality.

Résumé: Le présent article a comme l'objectif discuter le droit de l'éducation pour la petite enfance et l'enchaînement de politiques publiques vers à des plans d'enseignement. Pour cela, à partir de la Constitution Fédérale (BRÉSIL, 1988), qui a garanti l'enseignement de la petite enfance et avec qualité. Cependant, depuis les années 1990, il a eu une soustraction de ce droit. La réforme de l'État, dans l'idéal néolibéral, a apooré des problèmes budgétaires sérieux pour l'enseignant et a ouvert le pays pour le processus de mondialisation financière. Avec le Plan national de l'Enseignement (BRÉSIL 2014), la possibilité se fait avoir d'agrandir l'accès de la

¹Mestre em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Professora da Universidade Federal de Tocantins (UFT). *E-mail:* bessacarrijo@mail.uft.edu.br.

population d'enfant, bien qu'avec des limitations, même dans l'état de Tocantins, qui a structuré son propre Plan d'enseignement.

Mots clés: éducation des enfants, droit, plans d'éducation, qualité.

Recebido em: 27 de setembro de 2018

Aceito em: 31 de outubro de 2018

Introdução

Este artigo tem como objetivo discutir o direito ao acesso à educação infantil e o encadeamento de políticas públicas via planos de educação. Diversas pesquisas têm se dedicado a essas análises, muitas delas dirigindo pesadas críticas aos procedimentos de viabilização dos preceitos legais (CAMPOS; ESPOSITO; GIMENES, 2014; LAMARE, 2016; NUNES; CORSINO; KRAMER, 2013). Entende-se ser necessário ampliar ainda mais as investigações e os meios de avaliação, dando atenção ao processo de acompanhamento das políticas educativas.

Isso se faz importante, sobretudo, no atual momento de crise democrática vivida no Brasil, em que é possível perceber o desmonte de conquistas legais forjadas por meio de amplos processos históricos e de lutas para o estabelecimento do estado de direito. Segundo o entendimento de Cury (2013, p. 196): “O Estado Democrático de Direito é aquele que reconhece explícita e concretamente a soberania da lei e do regime representativo”. É nessa direção que se faz o engajamento na busca pela efetivação da Constituição Federal – CF (BRASIL, 1988) e de seus deveres para com todos os brasileiros.

Com a intenção de se alcançar o objetivo apresentado, inicialmente retoma-se o aparato legal que dá visibilidade aos cidadãos de pouquíssima idade e seu direito à educação, assim como o entendimento de qualidade na oferta. Em seguida, reflete-se sobre a estruturação da meta um do Plano Estadual de Educação (PEE) do Tocantins (2015-2025) a partir dos indicativos do Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024), avaliando os dados de acesso à primeira etapa no Tocantins que descortinam os desafios e as perspectivas para o ingresso e a qualidade da educação. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, cuja operacionalização se deu por meio de consultas bibliográficas e análise de documentos da Secretaria de Educação do Estado do Tocantins (Seduc).

A conquista de um direito: legislação e educação infantil no contexto de redemocratização e de políticas neoliberais no Brasil

Os anos 1980 foram ricos no que diz respeito às manifestações políticas em prol de uma sociedade pautada nos pressupostos democráticos. Nesse período houve forte protagonismo popular e grande mobilização para a construção de uma nova legislação e de políticas públicas. A sociedade civil teve, portanto, uma efetiva atuação na aprovação constitucional de uma educação pública e gratuita, além de laica e com padrão de qualidade.

Nesse contexto, o direito à educação dos brasileiros desde o nascimento foi ideia construída e desenhada na lei máxima, ou seja, na CF de 1988 (BRASIL, 1988). O artigo 208,² que versa sobre o dever do Estado quanto à educação, expressa no inciso IV: “educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade”. Já o artigo 206, referente aos princípios da educação, declara no inciso VII: “garantia de padrão de qualidade”. Embora pareça repetitivo trazer o texto legal que já foi analisado inúmeras vezes por muitos teóricos educacionais, o momento atual requer rememoração. É preciso manter presente o ordenamento constitucional que garante o ingresso das pessoas de pouca idade às instituições de educação infantil, ou seja, bebês e crianças bem pequenas em creches (0 a 3 anos) e crianças pequenas em pré-escolas (4 e 5 anos).

Isso é urgente porque, a despeito do texto legal, pesquisas denunciam a síncope da oferta do atendimento e a precarização das circunstâncias nas quais tem sido prestado o serviço (DIDONET, 2014; NUNES; KRAMER, 2013). Na compreensão de Barbosa et al. (2014, p. 508), essa situação ocorre porque é na limitação de “uma sociedade capitalista de organização política neoliberal, marcadamente excludente [...]” que se luta, mesmo em posições desiguais, “para a formulação e efetivação de políticas públicas que assegurem os direitos das crianças a uma educação de qualidade”.

Sobre as políticas neoliberais, Paulani (2006, p. 88) explica que esse projeto para a sociedade brasileira começou “a fincar raízes nas eleições presidenciais de 1989”. Naquele período, “o país ficou dividido entre o discurso ‘liberal-social’ de Collor e o discurso popular e democrático de Lula e do Partido dos Trabalhadores” (PAULANI, 2006, p. 88). Com a posse de Fernando Collor de Melo na presidência da República, o terreno foi preparado para o processo de “mundialização financeira” (PAULANI, 2006, p. 90). Em um primeiro momento,

2 Redação atualizada pela Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013 (BRASIL, 2013).

o Plano Real foi o remédio para se enfrentar a alta inflação existente na década de 1980 e no início dos anos 1990. Em um segundo momento, “com o caráter fortemente centralizado e regulado da política cambial de então” (PAULANI, 2006, p. 89), fez-se urgente uma reforma estatal.

A reforma do Estado aconteceu em 1995, tendo sido criado “inclusive um ministério, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), que apresentou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (PERONI, 2003, p. 58). A administração pública gerencial foi o caminho indicado pelos idealizadores do Plano Diretor, o que poderia garantir, conforme o documento, redução de despesas e maior produtividade com menores investimentos (PERONI, 2003).

Fazem parte desse pacote também a privatização de estatais, a descentralização, a terceirização e a chamada publicização, esta última responsável por alterar as relações público-privadas no Brasil. Segundo Peroni (2003), a publicização é a transformação de uma organização estatal em uma de atuação privada, ou seja, uma organização pública não estatal (social). Dentre as áreas-foco desse processo estão a educação e a saúde, que desfrutam de grande apelo competitivo no mercado, incluindo creches e pré-escolas. Em uma parceria público-privada, o dinheiro empregado é público, mas não a ideologia, uma vez que o Estado “transfere também a coordenação e a regulação dessas organizações para o mercado” (PERONI, 2003, p. 62). A crença é a de que tais organizações se tornem competitivas, assim melhorando o atendimento, pois, segundo essa lógica, valorizam-se os modelos de administração gerencial.

Tudo isso só foi possível porque a compreensão dos papéis do Estado mudou. Para Cardoso (2006, p. 40), já não existe um Estado-nação como no imperialismo, tendo em vista que suas funções foram redefinidas, atendendo ao que ele chama de “Império”: “A soberania imperial não se localiza em nenhum Estado-nação”. É o capital mundializado. Recorre-se agora a Mészáros (2015, p. 51) para compreender as imensas dificuldades da organização governamental democrática diante do capital mundializado: “uma vez que o capital detém realmente o controle de todos os aspectos vitais do metabolismo social, ele pode se dar ao luxo de definir a composição”. Nesse sentido, o Estado brasileiro vem falhando no seu papel de resolver os diversos problemas sociais porque está condicionado ao controle sociometabólico do capital, que tem perversamente excluído as crianças muito pequenas ao acesso à escola e exposto outras tantas a um atendimento medíocre. Para Mészáros (2015, p. 59, grifo do autor), é uma ilusão achar que o Estado é um cumpridor de leis, pois na verdade ele está a serviço do

capital:

O Estado, com certeza, é parte integrante desse sistema como um modo de controle sociometabólico, e funciona como o agente ativo tanto da *lei do Estado* como da *ilegalidade do Estado* a serviço da manutenção geral da ordem sociometabólica estabelecida.

Vê-se que a defesa para que as crianças da educação infantil tenham acesso a instituições específicas, como determina a lei, sobre-excede até mesmo as fronteiras do país, na medida em que o tema está ligado a processos capitalistas muito amplos, aos quais a legislação está subsumida (MÉSZÁROS, 2017). O materialismo histórico-dialético possibilita a compreensão desses processos e tem sido base para investigações que buscam dar nexos à realidade educacional da pequena infância. É sob essa perspectiva que Lamare (2016, p. 191) afirma que a política de educação infantil brasileira está em sintonia com as “estratégias políticas de reestruturação capitalista e mundialização financeira que estabelecem os rumos do capital”. É em virtude dessa sintonia que as políticas educacionais atendem às orientações de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial (BM), que atuam na perspectiva de equidade social, ou seja, cujas políticas focalizadas de combate à pobreza para a classe trabalhadora.

As ações governamentais que aprovaram o aparato legislativo que se seguiu à CF eximiram-se de destinar recursos orçamentários para a educação infantil, ou seja, a primeira etapa da educação básica. Assim, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (BRASIL, 1996a) não sinaliza a origem de recursos e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) (BRASIL, 1996b) não inclui a educação infantil.

Nessa vertente, mostra-se contraditória a exclusão da educação infantil de uma lei orçamentária, uma vez que constitui etapa de ensino e que passou a integrar o PNE, o qual, como política decenal, organiza ações para o cumprimento do mando legal. Para o período de 2001 a 2010, o PNE (BRASIL, 2001) foi mais “uma carta de intenções” (BARBOSA et al., 2014, p. 507) para a educação da pequena infância, pois os municípios estiveram sozinhos nessa oferta. Segundo o censo demográfico de 2010 (IBGE, 2010), entre os anos de 2000 e 2010 houve um crescimento na frequência da creche, de 9,4% para 23,5%, e da pré-escola, de 51,4% para 80,1%. Diante dos dados, é possível concluir que a imensa maioria das famílias brasileiras que buscaram vaga em creches públicas no período mencionado não obtiveram sucesso, e a

meta do PNE (BRASIL, 2001) de elevar o acesso para 50% das crianças de 0 a 3 anos infelizmente sucumbiu.

No tocante à política do Ministério da Educação (MEC) para a implantação do padrão de qualidade, como indicado pela CF, ela passa pela criação de documentos. Destacam-se os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil – PNQ (BRASIL, 2006a) e os Parâmetros Básicos de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil – PBI (BRASIL, 2006b). Os PNQ evidenciam que qualidade é algo de difícil conceptualização, uma vez que depende de valores, cultura e do conhecimento dos indivíduos em cada localidade: “a definição de critérios de qualidade está constantemente tensionada por essas diferentes perspectivas” (BRASIL, 2006a, p. 24). Pensar em qualidade educacional torna-se bastante complexo, visto que o conceito em questão passa pelo próprio entendimento de educação em um país onde as desigualdades regionais são gigantes, as quais reforçam a necessidade de se considerar a educação como política pública. Em sintonia com Dourado e Oliveira (2009, p. 207):

A qualidade da educação, portanto, não se circunscreve a médias, em um dado momento, a um aspecto, mas configura-se como processo complexo e dinâmico, margeado por um conjunto de valores como credibilidade, comparabilidade, entre outros. Ratifica-se, portanto, que qualidade da educação é um conceito polissêmico e multifatorial, pois a definição e a compreensão teórico-conceitual e a análise da situação escolar não podem deixar de considerar as dimensões extraescolares que permeiam tal temática.

Diante desse esclarecimento, é possível avançar na análise sobre os PNQ (BRASIL, 2006). Estes indicam uma intenção de melhorar a educação infantil, partindo dos pressupostos legais e levando em conta a criança como sujeito de direito. De acordo com o documento orientador do MEC, o objetivo não é estabelecer “um padrão mínimo, nem um padrão máximo, mas os requisitos necessários para uma Educação Infantil que possibilite o desenvolvimento integral da criança [...], em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social” (BRASIL, 2006a, p. 9). Isso está em conformidade com a finalidade da primeira etapa indicada no artigo 29 da LDB (BRASIL, 1996a). Os PNQ destacam como aspectos relevantes para a melhoria permanente da qualidade:

- as políticas de 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 infra-estrutura necessária ao funcionamento dessas instituições. (BRASIL, 2006a, p. 44).

Os aspectos levantados pelos PNQ são realmente importantes e podem apontar um aperfeiçoamento da oferta de educação infantil, mas, segundo Lamare (2016), tanto os PNQ quanto os PBI seguem as orientações do MEC com base em acordos internacionais feitos na Conferência Mundial de Educação para Todos realizada em 1990 em Jomtien, na Tailândia, e patrocinada pela Unesco, pelo Unicef e pelo Banco Mundial. O acordo assinado pelo Brasil tem como orientação a busca do acesso à educação e a promoção da equidade (PERONI, 2003), ou seja, políticas de reparação social. Dessa forma, desde a década de 1990 vêm sendo disseminadas ideias a partir de orientações teórico-metodológicas na perspectiva pós-moderna e neoliberal em documentos oficiais. Tais ideias tornaram-se hegemônicas e entendem as instituições de educação infantil como espaços de desenvolvimento infantil, o que vem sendo usado como estratégia de controle de desigualdades (LAMARE, 2016; STEMMER, 2006).

Com o término da vigência do Fundef³ (BRASIL, 1996b), aprovou-se o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (BRASIL, 2007), abrangendo toda a educação básica. Não se pode negar que houve melhora na ampliação do acesso à educação infantil, mas as políticas, no âmbito da primeira etapa, têm priorizado a universalização da pré-escola em virtude da Lei nº 12.796/2013 (BRASIL, 2013), que a tornou obrigatória. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD Contínua para a educação em 2016 (IBGE, [2017]) mostram que a taxa de matrícula nacional na pré-escola foi de 90,2% e, na creche, de 30,4%. Se se restringirem os dados para a Região Norte os indicadores caem significativamente, uma vez que 84,1% das crianças com idade pré-escolar estão matriculadas em escolas e apenas 14,4% dos bebês e das crianças bem pequenas têm acesso à creche.

Tais dados integram a conjuntura da efetivação do novo PNE, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014).⁴ Eis a meta um do PNE, referente à educação infantil:

Meta um: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. (BRASIL, 2014).

3 O Fundef (BRASIL, 1996b) foi aprovado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, para o período de dez anos, tendo sido substituído pelo Fundeb (BRASIL, 2007). Este é regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e tem duração de catorze anos.

4 Cf. o processo de elaboração do PNE de 2014 e as especificidades da meta um em Barbosa et al. (2014).

A seguir faz-se a análise da estruturação da meta um do PEE/TO (TOCANTINS, 2015), que é reflexo do PNE, assim como dos dados da educação infantil no Tocantins, observando alguns aspectos da qualidade e os índices de acesso que revelem desafios e perspectivas.

Planos de educação e o traçar de metas e ações para a educação infantil: condições de oferta e desafios

Como república federativa, o Brasil organiza-se em entes federados que têm, nas municipalidades, o encargo de oferecer escolas de educação infantil. Contudo, nas normas legislativas em vigor há um pacto de cooperação entre os entes federados: União, estados e municípios.⁵ Nessa lógica, cabe também aos estados ater-se às especificidades da educação infantil, na condição de parceiros dos municípios.

Com o novo PNE (BRASIL, 2014), fez-se necessária a estruturação dos planos dos estados brasileiros. Foi nesse movimento que esta pesquisa se pautou para analisar a idealização da meta um do PEE/TO, ou seja, a meta da primeira etapa da educação básica no Tocantins, em conformidade com o PNE e a avaliação dos dados municipais do estado. Segundo o *Documento Referência* da Seduc (SECRETARIA..., 2015), os membros que formavam o Conselho Estadual de Educação (CEE) reuniram-se no dia 2 de junho de 2014 para iniciar o processo de avaliação do PEE/TO (2006-2015), estabelecido pela Lei nº 1.859/2007 (TOCANTINS, 2007).

O próximo passo foi a mobilização dos membros da Comissão Paritária de Avaliação do PEE/TO, conforme previsto pela Portaria-Seduc/CEE-TO nº 1, de 18 de maio de 2014 (SECRETARIA..., 2015). Trabalharam juntos nesse processo os membros da Comissão Técnica de Adequação do PEE/TO, instituída pela Portaria-Seduc nº 1.739, de 26 de setembro de 2014 (TOCANTINS, 2014) com o objetivo de estruturar o novo plano. Assim as equipes de trabalho foram organizadas por etapas e modalidades da educação e estavam constituídas por atores sociais diversos, pois os dirigentes da Seduc primaram pela participação da sociedade (SECRETARIA..., 2015).

5 Segundo o artigo 211 da CF (BRASIL, 1988): “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

A metodologia para a realização da avaliação do PEE/TO (2006-2015), adotada pela Comissão Paritária de Avaliação e repassada às respectivas equipes foi o levantamento de registros na Seduc das 103 metas indicadas no Plano. No que diz respeito à educação infantil, são as seguintes:

1.1.3 – Objetivos e Metas: 1.1.3.1 – oferecer, quando solicitada, orientação técnica aos municípios na oferta da Educação Infantil, cabendo a estes estabelecer as metas de atendimento em creches e pré-escolas, em percentuais nunca inferiores aos contidos no Plano Nacional de Educação; 1.1.3.2 – oferecer, quando solicitada, orientação técnica aos municípios quanto aos padrões mínimos a serem verificados na infraestrutura, no mobiliário, nos materiais didático-pedagógicos e na formação dos profissionais da Educação Infantil; 1.1.3.3 – garantir que as normas que regem a educação infantil sejam observadas pelas instituições privadas que oferecem esse nível de ensino. (TOCANTINS, 2007).

A Seduc não tinha registro algum da efetivação das metas da educação infantil por intermédio do PEE/TO (TOCANTINS, 2007), conforme registrado no *Documento Referência* (SECRETARIA..., 2015). Esse fato pode indicar a fragilidade do pacto de cooperação entre os entes federados, condição extensiva a todo o território brasileiro e amplamente discutida (ABICALIL, 2014; DIDONET, 2014; GHANEM, 2010). Para o levantamento de dados sobre a educação infantil nos 139 municípios do Tocantins, um questionário *on-line* foi organizado com a Gerência de Apoio aos Municípios da Seduc. Dos secretários municipais de Educação convidados a responder o instrumento na época, 90% o fizeram (correspondendo a 125 municípios), assim viabilizando a coleta de dados.

No âmbito desta pesquisa, fez-se a análise dos dados referentes ao acesso das crianças a escolas de educação infantil, à formação dos professores e à infraestrutura das unidades educativas. Em 2006 havia 42.888 crianças atendidas por unidades de educação infantil no Tocantins, das quais 10.139 estavam na creche (SECRETARIA..., 2015). É pertinente indicar que essas crianças estavam distribuídas em 1.711 escolas municipais, 589 instituições particulares e outras 75 unidades de ensino em que a Seduc também tinha participação. É possível ver nos dados do *Documento Referência* que o Tocantins, a partir da política nacional de descentralização emanada das leis federais desde a CF, a LDB e o Fundef, vem retraindo a oferta em nível estadual e incrementando o processo de municipalização do ensino. Em 2008 eram apenas doze escolas estaduais atuando com educação infantil, número que caiu para quatro em 2011. A partir de 2012, não há mais unidades sob a responsabilidade da Seduc oferecendo educação infantil.

Entre 2006 e 2013 houve um ligeiro aumento no atendimento da educação infantil no Tocantins, de 31,16%; a oferta passou a contemplar 65.252 crianças, das quais 46.873 estudavam em escolas municipais e 9.379 em instituições privadas. Segundo o *Documento Referência* (SECRETARIA..., 2015), ao final de 2013, 67,4% das crianças tocaninenses entre 4 e 5 anos estavam regularmente matriculadas na pré-escola e 12,1% das crianças entre 0 e 3 anos frequentavam creches.

A avaliação revelou dados pouco expressivos, o que indica que se fez pouco durante o período do PEE/TO:

Por todo o exposto e frente a um cenário distante do ideal, propõe-se uma política gestora pautada no PEE, considerando-o como instrumento que resguarda a Educação de qualidade para os próximos anos, bem como, em referência à educação infantil, a melhora no atendimento deste direito. (SECRETARIA..., 2015).

Apesar do empenho dos servidores da Seduc e demais envolvidos na estruturação do PEE/TO, e de tantos educadores que dia após dia se dedicam incansavelmente ao ensino, a conjuntura do Estado brasileiro não tem permitido que as políticas públicas de educação infantil garantam acesso ao direito constitucional da pequena infância. É o que Mézáros (2015, p. 94, grifo do autor) declara sobre o “Estado em falência”: “A crítica radical da formação do Estado no capital [...] está diretamente relacionada com o seu – cada vez mais perigoso - fracasso histórico em cumprir suas *funções corretivas* vitais que são requisitadas pelo próprio processo reprodutivo material antagônico”.

A partir dos dados de oferta direcionados pelo PNE (BRASIL, 2014), foi organizada a meta um do novo PEE (2015-2025) (TOCANTINS, 2015):

META 1 - Universalizar, até 2016, em regime de colaboração com a União e os Municípios, conforme os padrões de qualidade, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) e 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 de idade até o final da vigência deste PEE/TO.

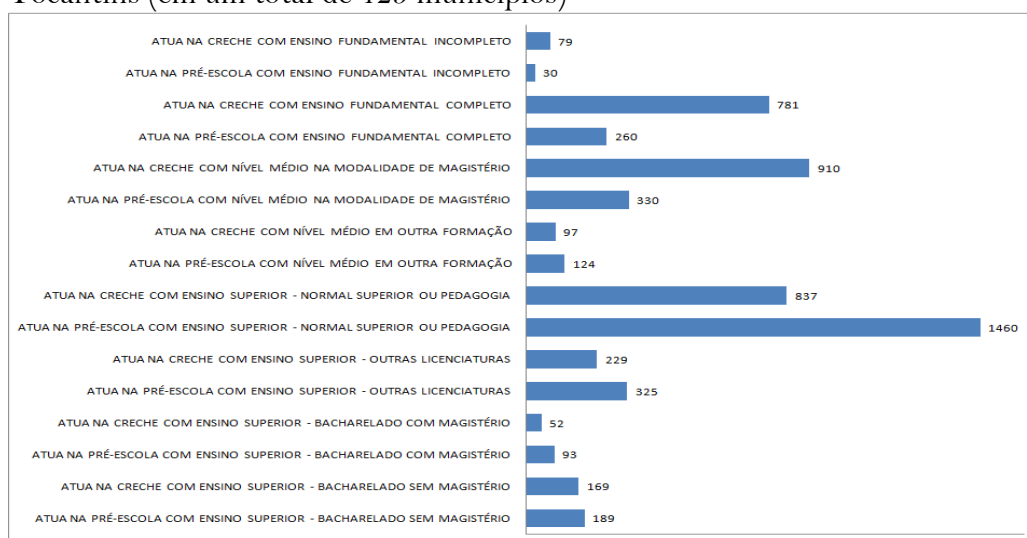
Mediante a clareza dos dados e a estruturação do PEE/TO (TOCANTINS, 2015), foram idealizadas, além da meta um, diretrizes específicas:

I – Universalização da educação infantil para as crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade e ampliação da oferta para crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade, de acordo com o estabelecido nas diretrizes curriculares nacionais; II – promoção da formação integral da criança com a indispensável

e prioritária participação da família; III – normatização e fiscalização da educação infantil pelo poder público, quanto aos padrões de qualidade, com vistas à formação social e educacional da criança; IV – mediação dos saberes institucionalizados da formação escolar, consubstanciando a etapa posterior de ensino.

No que se refere aos professores que estavam atuando na educação infantil, o *Documento Referência* revela que eles compunham um total de 5.965, com os graus de formação indicados no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Formação dos docentes que atuam na rede municipal de educação infantil no Tocantins (em um total de 125 municípios)



Fonte: SECRETARIA..., 2015.

O Gráfico 1 indica que 3.354 professores (ou 56,22%) tinham formação superior. Com formação em Pedagogia ou curso Normal Superior, ou seja, a formação específica para se atuar em escolas de educação infantil, havia 2.297 professores, representando 68,48% do total dentre os de nível superior. Em relação ao número total de professores, os pedagogos e os formados em curso Normal de nível superior representavam 38,50%.

Verifica-se também que atuavam na educação infantil 554 licenciados, isto é, formados em cursos que normalmente não preparam os alunos para dar aulas na educação infantil. Além disso, 145 professores tinham algum bacharelado e o magistério de nível médio. Registrou-se, ainda, que 358 profissionais de nível superior aleatório atuavam como professores em escolas infantis do estado. Entende-se que a etapa da educação infantil tem as suas especificidades e que, por isso, devem ser contratados professores formados em Pedagogia, o curso que forma

atualmente o profissional para atuar com crianças de 0 a 10 anos em escolas de educação infantil e de ensino fundamental I, ou seja, até o quinto ano.

Atuavam também na educação infantil das cidades tocantinenses 1.240 professores com magistério de nível médio (20,80%), o que é permitido pelo artigo 62 da LDB (BRASIL, 1996a). Mas, contrariando a recomendação da LDB, havia 221 pessoas com nível médio de diferentes cursos desenvolvendo um trabalho com crianças tanto da creche como da pré-escola e, infelizmente, 1.041 pessoas com nível fundamental completo e 109 com nível fundamental incompleto. Somando-se essas pessoas sem formação, tem-se 1.371, ou 22,98% do total.

De fato, este é um aspecto qualitativo desafiador para a educação no Tocantins, uma vez que é preciso ampliar a compreensão dos gestores locais acerca da complexidade da educação infantil, cabendo, assim, ao professor dominar “[o]s processos de apropriação sistematizada dos múltiplos elementos culturais, cujo desenvolvimento requer o papel mediador da escola” (SAVIANI, 2012, p. 71). Nesse sentido, exige-se uma formação específica para que se possam realizar ações pedagógicas planejadas, com toda a intencionalidade, e garantindo-se a mediação adequada para as faixas etárias da primeira etapa. Segundo Alvarenga (2012, p. 168), muitos motivos são dados para se contratar pessoas sem formação na educação infantil, “configurando uma mão de obra barata e não especializada, contribuindo assim para acentuar a desvalorização dos profissionais da área”.

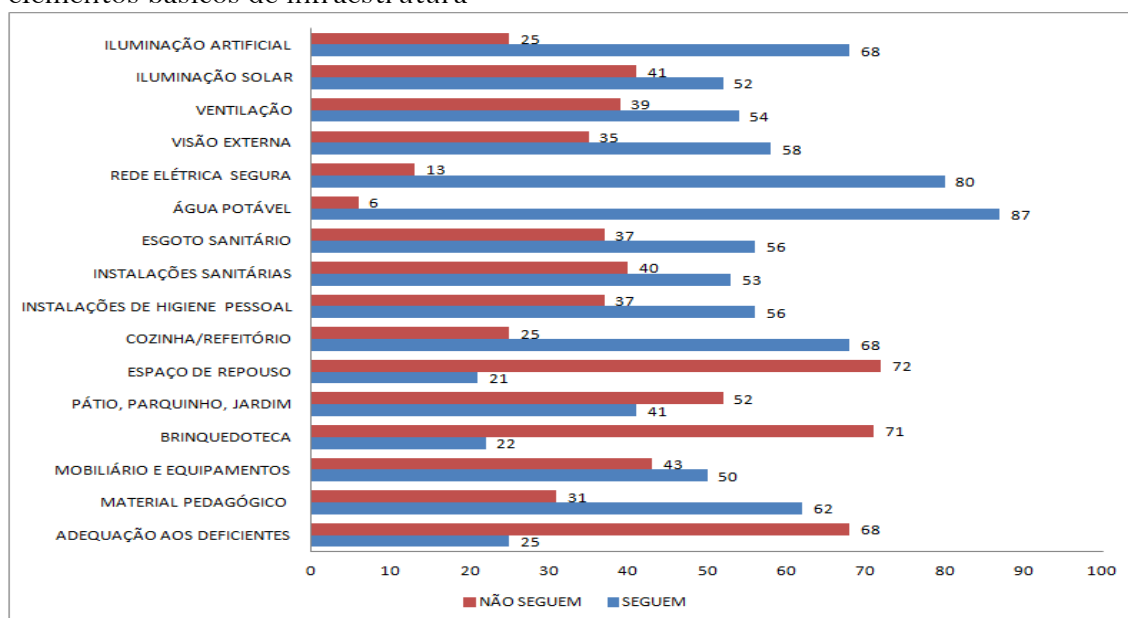
Do ponto de vista da formação dos professores, o PEE/TO estruturou a estratégia 1.10: “articular, a partir do segundo ano deste PEE/TO, em regime de colaboração com a União e os Municípios, a formação inicial e continuada de profissionais da educação infantil” (TOCANTINS, 2015).

Com o intuito de obter informações sobre as condições de infraestrutura nas escolas de educação infantil tocantinenses, foi perguntado aos gestores municipais se havia em suas localidades escolas do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância.⁶ A iniciativa de se partir do Programa é que as escolas construídas ou reformadas já seguiam o padrão nacional de qualidade. Dos 125 municípios participantes, 99 receberam recursos do Proinfância, mas apenas 35 contavam com escolas do Programa inauguradas em 2014.

⁶ Programa do MEC instituído por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (MINISTÉRIO..., 2007) e do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC (SILVA; KLINKE, 2014).

Em relação às escolas anteriores ao Proinfância, perguntou-se sobre dezesseis elementos básicos de infraestrutura, registrados no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Conformidade das escolas do Tocantins anteriores ao Proinfância a dezesseis elementos básicos de infraestrutura



Fonte: SECRETARIA..., 2015.

O Gráfico 2 traz revelações importantes sobre as recomendações dos PNQ (BRASIL, 2006a) sobre a infraestrutura básica das instituições de educação infantil. Para cada um dos dezesseis itens questionados pela Comissão da Educação Infantil, os secretários municipais deveriam responder “sim” ou “não”. O instrumento de coleta teve muitas limitações – não se sabe, por exemplo, o grau de acumulação de resposta em relação a uma localidade, apenas uma visão geral do quadro. O resultado foi positivo no sentido de evidenciar que a maioria das estruturas prediais atendendo a pequena infância no Tocantins têm acesso a “água potável” (69,6%), “rede elétrica segura” (64%) e “cozinha/refeitório” (54,4%). Os dados também mostram que há, em grande parte das escolas, boa “ventilação” e “iluminação solar”. Contudo, é inaceitável que ainda existam escolas com limitações no fornecimento de água potável, conforme indicado por seis gestores municipais, e até mesmo com dificuldades no tocante a “instalações sanitárias”, como foi o caso de quarenta secretarias de Educação.

Foi possível perceber, por meio de 72 respostas (57,6%), que a grande maioria das escolas de educação infantil no Tocantins não dispõem de “espaço de repouso”. Essa restrição é significativa, pois bebês e crianças muito pequenas necessitam de um local adequado para

dormir na escola, se houver necessidade. Chamou a atenção também o fato de que 71 secretarias afirmaram não ter “brinquedoteca” e 52 declararam não ter “pátio, parquinho e jardim”. Segundo os PNQ (BRASIL, 2006a), ao menos 20% da área total deve ser direcionada para atividades de lazer, atividades físicas e eventos da escola, o que inclui a oferta de parques, gramados, casas em miniatura, pomar, horta e jardim. Contudo, parece bem mais fácil para o MEC, como agente de instruções de governantes, escrever em instrumentos orientadores o que pode ser feito e não de onde virão os recursos. Para Adrião (2017), a descentralização/municipalização causou uma grande sobrecarga nos municípios, que, em condições muito desiguais, manifesta-se na precarização dos serviços educacionais.

Os PNQ (BRASIL, 2006a, p. 27) orientam também “que a acessibilidade seja garantida por meio de rampas de acesso ou plataformas de percurso”, e que haja “banheiros e equipamentos adaptados para a utilização de crianças com necessidades especiais”. Contraditoriamente, há grande comedimento das estruturas prediais com relação à “adequação aos deficientes”, uma vez que 68 secretarias (54,40%) dizem não estar preparadas para oferecer acessibilidade. No tocante a “mobiliário e equipamento”, 34,40% dos municípios revelam carência. Já um quesito aparentemente simples como “material pedagógico” resultou em 31 respostas negativas, ou seja, supõe-se que falem materiais de papelaria como lápis de cor, papéis, tinta e cola.

Esses aspectos ficaram em evidência na estruturação das catorze estratégias da meta um, em que se destaca a estratégia 1.2:

[...] estabelecer, em regime de colaboração com os Municípios até 2017, mecanismos de avaliação com o objetivo de melhorar a qualidade da educação infantil, com base nos critérios pedagógicos e de infraestrutura indicados pelo MEC, referenciados nos parâmetros nacionais de qualidade. (TOCANTINS, 2015).

O que se espera é a realização de muitas das estratégias idealizadas e que o novo PEE seja, ainda que limitado, instrumento de viabilização do acesso e da qualidade do ensino por meio de uma mudança significativa. Ao comparar os dados do *Documento Referência* (SECRETARIA..., 2015) de 2013 com os de 2017, é possível computar uma ampliação de 7.006 novas vagas, ou 13,07%. O *Censo escolar 2017* (INSTITUTO NACIONAL..., [2018]) registrou que 19.169 bebês e crianças bem pequenas estão matriculadas em creches no Tocantins e 34.416 crianças pequenas frequentam pré-escolas. A soma desses componentes da educação infantil é de 53.585 matrículas.

Considerações finais

Com a avaliação do PEE/TO (TOCANTINS, 2007) concluída, registra-se que, segundo o *Documento Referência*, “a educação infantil ofertada no Estado do Tocantins demanda ainda a atenção de gestão política” (SECRETARIA..., 2015). De fato, esse é o entendimento, visto que educação é direito do cidadão e dever do Estado. Então, o objeto da educação sempre deverá fazer parte da atenção governamental e da política pública. A apreciação dos dados também fez entender que os esforços maiores seriam voltados para questões estruturais: “ampliação da oferta de vagas, formação acadêmica para a atuação em sala de aula, bem como a construção e manutenção de estrutura física das unidades de ensino” (SECRETARIA..., 2015).

Diante desse contexto, agiganta-se o desafio da ampliação de vagas com qualidade no estado do Tocantins. O movimento de avaliação pelos diversos atores sociais envolvidos no processo foi muito importante, pois evidenciou fragilidades e omissões e o fato de que milhares de sujeitos têm sido excluídos do ingresso às escolas especializadas de educação para a pequena infância.

Vale manter a mobilização e o engajamento no acompanhamento dessas políticas públicas, tendo em vista a arena de tensões onde são elaboradas as políticas brasileiras e em que o capital mundializado tem dado o tom dos discursos e das ações. Chama-se a atenção, sobretudo, para a estratégia 1.3 do PEE/TO, que orienta os municípios a formar “parcerias com creches de entidades beneficentes com a finalidade de expandir a oferta gratuita para a população de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade” (TOCANTINS, 2015). Esta corresponde à estratégia 1.7 do PNE (BRASIL, 2014), que também incentiva a articulação da oferta gratuita por meio de entidades de assistência social, ou seja, de parcerias público-privadas, que constituem, segundo Adrião (2017), mecanismo de uma dinâmica privatista da educação há muito iniciada no Brasil.

Referências

ABICALIL, C. A. Municipalização, cooperação federativa, regime de colaboração, autonomia e condicionalidades no novo Sistema Nacional de Educação. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). *LDB/1996 contemporânea: contradições, tensões, compromissos*. São Paulo: Cortez, 2014. p. 286-321.

ADRIÃO, T. A privatização da educação básica no Brasil: considerações sobre a incidência de corporações na gestão da educação pública. Jul. 2017. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/319376858>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

ALVARENGA, V. C. A carreira das professoras de educação infantil: indícios de precarização e intensificação do trabalho docente. In: ARCE, A.; JACOMELI, M. R. M. (Org.). *Educação Infantil versus educação escolar?*: entre a (des)escolarização e a precarização do trabalho pedagógico nas salas de aula. Campinas: Autores Associados, 2012. p. 151-174.

BARBOSA, I. G. et al. A educação infantil no PNE: novo plano para antigas necessidades. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 8, n. 15, p. 505-518, jul./dez. 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996a. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 8 fev. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. 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, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 8 fev. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10172.htm>. Acesso em: 8 fev. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil*. Brasília, DF, 2006a. v. 1.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Parâmetros Básicos de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil*. Brasília, DF, 2006b. Encarte 1.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. 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, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso em: 8 fev. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 abr. 2013. Disponível

em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2013/lei/l12796.htm>. Acesso em: 8 fev. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 12 dez. 2017.

CAMPOS, M. M.; ESPOSITO, Y. L.; GIMENES, N. A. S. A meta 1 do Plano Nacional de Educação: observando o presente de olho no futuro. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 8, n. 15, p. 329-352, jul./dez. 2014.

CARDOSO, M. L. Sobre as relações sociais capitalistas. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Fiocruz: EPSJV, 2006. p. 25-68.

CURY, C. R. J. Sentidos da educação na Constituição Federal de 1988. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Goiânia, v. 29, n. 2, p. 195-206, 2013.

DIDONET, V. A educação infantil na LDB/1996: mudanças depois de 2007. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). *LDB/1996 contemporânea: contradições, tensões, compromissos*. São Paulo: Cortez, 2014. p. 144-170.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F. A qualidade de educação: perspectivas e desafios. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

GHANEM, E. Participação e regime de colaboração entre unidades federativas na educação brasileira. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 191-214.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo demográfico 2010: educação e deslocamento – resultado de amostra*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br.htm>>. Acesso em: 8 set. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua: Educação 2016*. [2017]. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br.htm>>. Acesso em: 8 fev. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Censo escolar 2017: notas estatísticas*. [2018]. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br.htm>>. Acesso em: 8 fev. 2018.

LAMARE, F. F. *Contradições na concepção de formação humana nas políticas de Educação Infantil no Brasil: o que revelam os documentos do período de 2003 a 2010*. 2016. 233 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. 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. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Disponível em: <<https://www.fnnde.gov.br>>. Acesso em: 2 fev. 2014.

MÉSZÁROS, I. Atualidade e ofensiva socialista: uma alternativa radical ao sistema parlamentar. Tradução de Paulo Cezar Castanheira. In: LUCENA, C.; PREVITALI, F. S.; LUCENA, L. (Org.). *A crise da democracia brasileira*. Uberlândia: Navegando Publicações, 2017. p. 43-52. v. 1.

MÉSZÁROS, I. *A montanha que devemos conquistar: reflexões acerca do Estado*. Tradução de Maria Izabel Lagoa. São Paulo: Boitempo, 2015.

NUNES, M. F.; KRAMER, S. Educação Infantil e expansão da escolaridade obrigatória: questões para a política, a formação e a pesquisa. In: KRAMER, S.; NUNES, M. F.; CARVALHO, M. C. (Org.). *Educação infantil: formação e responsabilidade*. Campinas: Papyrus, 2013. p. 31-47.

NUNES, M. F. R.; CORSINO, P.; KRAMER, S. Educação Infantil e políticas públicas: um estudo longitudinal. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 152-175, 2013.

PAULANI, L. M. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Fiocruz: EPSJV, 2006. p. 69-108.

PERONI, V. M. *Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

SAVIANI, N. Educação Infantil versus educação escolar: implicações curriculares de uma (falsa) oposição. In: ARCE, A.; JACOMELI, M. R. M. (Org.). *Educação Infantil versus educação escolar?: entre a (des)escolarização e a precarização do trabalho pedagógico nas salas de aula*. Campinas: Autores Associados, 2012. p. 53-79.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E CULTURA (SEDUC). *Documento Referência – Diagnóstico: Plano Estadual de Educação do Estado do Tocantins – PEE (2015-2025)*. Palmas, 2015. Não paginado. v. 1.

SILVA, M. S. P.; KLINKE, K. O Fundeb e o Proinfância no contexto das políticas educacionais para a Educação Infantil. In: SILVA, M. V.; MEDINA, S. (Org.). *Trabalho docente e políticas educacionais para a educação infantil: desafios contemporâneos*. Uberlândia: Edufu, 2014. p. 47-76.

STEMMER, M. R. G. S. *Educação infantil e pós-modernismo: a abordagem Reggio Emilia*. 2006. 182 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

TOCANTINS. Lei nº 1.859, de 6 de dezembro de 2007. Aprova o Plano Estadual de Educação – PEE e adota outras providências. *Diário Oficial [do] Estado do Tocantins*, Palmas, 7 dez. 2007.

TOCANTINS. Portaria-Seduc nº 1.739, de 26 de setembro de 2014. *Diário Oficial [do] Estado do Tocantins*, Palmas, 2 out. 2014.

TOCANTINS. Lei nº 2.977, de 08 de julho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação do Tocantins – PEE/TO (2015-2025), e adota outras providências. *Diário Oficial [do] Estado do Tocantins*, Palmas, 9 jul. 2015.