

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS**  
**Faculdade de Educação**  
**Programa de Pós-Graduação em Educação**



Dissertação de mestrado

**Políticas para a educação infantil:**

Análise do papel do poder público na oferta de vagas na perspectiva da  
implementação das creches domiciliares na cidade de Pelotas

**Miriele Barbosa Rodrigues**

**Pelotas, 2022.**

**Miriele Barbosa Rodrigues**

**Políticas para a educação infantil:**

análise do papel do poder público na oferta de vagasna perspectiva da  
implementação das creches domiciliares na cidade de Pelotas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pelotas, na linha de Currículo, Profissionalização e Trabalho Docente, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>Dr<sup>a</sup> Maria de Fátima Cóssio

Pelotas, 2022.

**Miriele Barbosa Rodrigues**

**Políticas para a educação infantil:**

Análise do papel do poder público na oferta de vagas na perspectiva da  
implementação das creches domiciliares na cidade de Pelotas

Dissertação apresentada, como requisito parcial, para obtenção do grau de Mestre em Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade Educação, Universidade Federal de Pelotas.

Data da Qualificação: \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

Banca examinadora:

---

Prof<sup>a</sup>Dr<sup>a</sup> Maria de Fátima Cóssio (orientadora)  
Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

---

Prof<sup>a</sup>Dr<sup>a</sup> Vera Maria Vidal Peroni  
Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

---

Prof<sup>a</sup>Dr<sup>a</sup> Maria Otília KroeffSusin  
Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

---

Prof<sup>a</sup>Dr<sup>a</sup> Marta Norberg  
Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

## Resumo

RODRIGUES, Miriele Barbosa. **Políticas para a educação infantil: Análise do papel do poder público na oferta de vagas na perspectiva da implementação das creches domiciliares na cidade de Pelotas.** Orientadora: Prof<sup>a</sup>Dr<sup>a</sup> Maria de Fátima Cossio. 2022. 75 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade Educação, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2022.

A presente pesquisa visou analisar as políticas públicas para a educação infantil no município de Pelotas/RS, especialmente o recente programa de educação domiciliar e seus impactos para a educação de crianças de 0 a 3 anos. Ao longo das últimas décadas no Brasil foi possível evidenciar várias conquistas legais e políticas oficiais que se orientaram para a ampliação do direito das crianças pequenas a uma educação de qualidade, superando o mero cuidado ao reconhecer as diferentes áreas de desenvolvimento infantil. Entretanto, foi aprovada uma Lei Municipal nº 6.629/19, na cidade de Pelotas/RS, que regulamenta o Programa de educação domiciliar, com o título de “Mães crecheiras”, autorizando a instituição de creches residenciais, para atender a alta demanda de vagas em creches, com a justificativa de que o poder público não pode fazer tudo sozinho, precisando contar com a colaboração da sociedade. A pesquisa é qualitativa, com abordagem crítica, de caráter exploratório. Como metodologia de coleta de dados, foi usada a análise documental, onde serão selecionados documentos tais como Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 9394/96, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Diretrizes curriculares para a educação infantil, Pareceres estaduais e Municipais de educação que tratam da educação infantil. Foi utilizada também a metodologia entrevistas semiestruturadas com dirigentes municipais, envolvendo a Secretaria Municipal de Educação e nesta, as pessoas responsáveis pelo setor de educação infantil; bem como representantes do Conselho Municipal de Educação e Vereadores que aprovaram a lei em estudo na Câmara Municipal. A análise dos dados foi feita por meio da análise de conteúdo. A pesquisa trará ao longo de sua escrita e na apresentação dos resultados dados importantes para se evidenciar a efetivação das políticas públicas, onde o direito à educação de crianças em idade de creche não se efetiva na cidade de Pelotas, bem como deixa claro as intenções de um estado neoliberal e uma legislação que fere as legislações.

Palavras-chave: Políticas públicas. Educação Infantil. Educação Domiciliar.

## Abstract

RODRIGUES, Miriele Barbosa. Policies for early childhood education: Analysis of the role of the public power in the offer of vacancies in the perspective of the implementation of home day care centers in the city of Pelotas. Advisor: Prof. Maria de Fátima Cossio. 2022. 75 f. Dissertation (Master's in Education) - Postgraduate Program in Education, Faculty of Education, Federal University of Pelotas, Pelotas, 2022.

The present research aimed to analyze public policies for early childhood education in the city of Pelotas/RS, especially the recent home education program and its impacts on the education of children from 0 to 3 years old. Over the last few decades in Brazil it has been possible to highlight several legal achievements and official policies that were oriented towards expanding the right of young children to a quality education, overcoming mere care in recognizing the different areas of child development. However, a Municipal Law n° 6.629/19 was approved in the city of Pelotas/RS, which regulates the Home Education Program, with the title of "Mãescrecheiras", authorizing the institution of residential day care centers, to meet the high demand of children. vacancies in day care centers, with the justification that the public power cannot do everything alone, needing to count on the collaboration of society. The research is qualitative, with a critical approach, of an exploratory nature. As a methodology for data collection, document analysis was used, where documents such as the Federal Constitution of 1988, the Law of Directives and Bases (LDB) n° 9394/96, Statute of the Child and Adolescent (ECA), Curricular Guidelines for early childhood education, State and Municipal Education Opinions dealing with early childhood education. The methodology used was also semi-structured interviews with municipal leaders, involving the Municipal Department of Education and in this, the people responsible for the early childhood education sector; as well as representatives of the Municipal Council of Education and Councilors who approved the law being studied by the Municipal Council. Data analysis was performed through content analysis. The research will bring, throughout its writing and in the presentation of the results, important data to evidence the effectiveness of public policies, where the right to education of children of daycare age is not effective in the city of Pelotas, as well as making clear the intentions of a neoliberal state and legislation that violates legislation.

Keywords: Public policies. Child education. Home Education.

## Lista de gráficos

Gráfico 1 – Oferta de vagas da Educação Infantil no Brasil	18
Gráfico 2 – Oferta de vagas da Educação Infantil do Rio Grande do Sul	19
Gráfico 3 – Oferta de vagas da Educação Infantil no município de Pelotas	19
Gráfico 4 – População Pelotas e Vagas ofertadas	21
Gráfico 5 - Número de crianças nascidas na cidade de Pelotas	47
Gráfico 6 - Crianças nascidas em Pelotas x Número de vagas EI X Déficit de vagas	48
Gráfico 7 - Número de nascidos em Pelotas x Vagas públicas de EI	49

## **Lista de tabelas**

Tabela 1 - Entrevistas	45
Tabela 2 - Recorte de dados de crianças em idade de creche	47

## **Lista de apêndices**

Apêndice A - Roteiro de Entrevistas

Apêndice B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



## Lista de abreviaturas e Siglas

<b>Anped</b>	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
<b>ANPAE</b>	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
<b>BNCC</b>	Base Nacional Comum Curricular
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>DCNEI</b>	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>COMDCA</b>	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
<b>CME</b>	Conselho Municipal de Educação
<b>CNE</b>	Conselho Nacional de Educação
<b>CMAS</b>	Conselho Municipal de Assistência Social
<b>DNCr</b>	Diretrizes Curriculares Nacionais
<b>DPE</b>	Departamento de Políticas de Educação Infantil e do Ensino
<b>EB</b>	Ensino Básico
<b>EC</b>	Emenda Constitucional
<b>ECA</b>	Estatuto da Criança e do Adolescente
<b>EI</b>	Educação Infantil
<b>EMEI</b>	Escola Municipal de Educação Infantil
<b>EMEF</b>	Escola Municipal de Ensino Fundamental
<b>EUA</b>	Estados Unidos da América
<b>FACED/UFRGS</b>	Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul
<b>FUNDEB</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>LDBEN</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>NPPP</b>	Nova parceria Público- Privada
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas

<b>OM</b>	Organismos Multilaterais
<b>PE</b>	Pré-escola
<b>PCN</b>	Parâmetros Curriculares Nacionais
<b>PNE</b>	Plano Nacional de Educação
<b>PNEI</b>	Política Nacional de Educação Infantil
<b>PPGE/UFPel</b>	Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Pelotas
<b>PROINFÂNCIA</b>	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
<b>RCNEI</b>	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil
<b>UFPel</b>	Universidade Federal de Pelotas
<b>UFRGS</b>	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
<b>UNESCO</b>	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura).
<b>UNDIME</b>	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
<b>UNICEF</b>	United Nations Children's Fund (Fundo das Nações Unidas para a infância)

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	<b>11</b>
<b>Capítulo I - Caminhos Metodológicos</b>	<b>16</b>
1.1 Oferta de Educação Infantil no Brasil: dados quantitativos	18
1.2 Dados quantitativos da oferta de educação infantil em Pelotas	20
<b>Capítulo II - Políticas para a Educação Infantil: Contexto e História</b>	<b>22</b>
2.1 Educação infantil: traçando elementos históricos	22
2.2 Ordenamento político e legal da educação infantil no Brasil	23
2.3 Marcos históricos e ordenamento legal da Educação Infantil no município de Pelotas	28
2.4 O contexto nacional e as políticas para a educação infantil	32
<b>Capítulo III - Parcerias Público- Privadas em Educação</b>	<b>37</b>
3.1 Marcos regulatórios das Parcerias Público - Privado no Brasil	40
<b>Capítulo IV - Análise crítica das políticas Públicas em Educação Infantil</b>	<b>45</b>
4.1 O direito à educação de crianças de zero a três anos	45
4.2 Políticas Públicas para Creche	51
4.3 Oferta pública (obrigatoriedade) da educação de crianças de zero a três anos	53
<b>Capítulo V - Considerações Finais</b>	<b>56</b>
<b>Referências</b>	<b>60</b>
<b>Apêndices</b>	<b>66</b>

## Introdução

A Educação Infantil é uma etapa reconhecida como importante no desenvolvimento das crianças, compreendendo a faixa etária de zero aos cinco anos, subdividida em creche (0 aos 3 anos) e pré-escola (4 e 5 anos).

Nas últimas décadas as políticas educacionais avançaram no sentido de garantir o direito da infância, devendo propiciar o desenvolvimento seguro e de qualidade na primeira etapa da vida.

Para tanto, vários dispositivos legais foram instituídos, visando ampliar o direito das crianças pequenas e de suas famílias ao acesso à educação, tendo como seu principal marco legal a Constituição Federal de 1988 (Art. 208, inciso I e IV; 211, § 2º. CF/1988) e a LDBEN/1996, momento em que foi reconhecida como primeira etapa da educação básica brasileira.

A Constituição de 1988 representou um grande avanço, ao estabelecer como dever do Estado, por meio dos municípios, garantia à Educação Infantil, com acesso para todas as crianças de zero a seis anos a creches e pré-escolas. Essa conquista da sociedade significou uma mudança de concepção. A educação infantil deixava de se constituir em caridade para se transformar, ainda que apenas legalmente, em obrigação do Estado e direito da criança (PIRES, 2006).

Após a constituição, a regulamentação da educação resultou na Lei de Diretrizes e Bases – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, cujo texto destaca,

Art. 29. A Educação Infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até seis anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. Art. 30. A educação infantil será oferecida em: creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos; pré-escolas, para as crianças de quatro a seis anos (BRASIL, LDB, 1996).

Na esteira destes dispositivos legais, o Ministério da Educação (MEC) tem elaborado documentos orientadores para a oferta de Educação Infantil, no intuito de aliar a noção de cuidado e educação, atribuindo à escola o papel de integrar ao seu repertório pedagógico as discussões sobre esta etapa escolar, antes atribuída à assistência social. Sem dúvida, vários desses documentos representam avanços para a oferta de Educação Infantil de qualidade, tais como: a Política Nacional de Educação Infantil (2008), Parâmetros de Infraestrutura para a oferta de Educação Infantil (2008), Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (2009) e, por último, a

Base Nacional Comum Curricular, aprovada em 20 de dezembro de 2017, documento que visa um currículo mínimo para o ensino básico dos quatro aos 17 anos, incluindo, portanto, a educação pré-escolar.

Após esses movimentos legais e oficiais, que se orientam para o direito a uma educação infantil de qualidade, foi aprovada uma lei municipal nº 6.629/19, na cidade de Pelotas/RS, que regulamenta as mães crecheiras, autorizando a instituição de creches domiciliares, para atender a demanda de atendimento às crianças de zero a três anos, com a justificativa de que o poder público não pode fazer tudo sozinho, precisando contar com a colaboração da sociedade. Neste caso específico, parece ficar evidente a noção dos formuladores da política de que crianças pequenas podem ser atendidas por mães da comunidade, enquanto cuidar de crianças é uma atribuição inerente às mães. Esta perspectiva se confronta com as legislações citadas e com as regulamentações que sustentam a ideia de que as crianças pequenas precisam ser educadas, além de cuidadas.

A aprovação desta Lei Municipal despertou o meu interesse, justamente porque contraria os avanços vivenciados neste campo nos últimos anos, conquistados após muita luta de educadores, pesquisadores e setores ligados ao campo educacional, além da surpreendente aceitação por parte do legislativo local e da comunidade em geral, notadamente as mães de crianças pequenas que vivem na periferia da cidade e que, ao não conseguirem creches nas escolas de educação infantil providas pela prefeitura, percebem nas creches domiciliares a possibilidade de um local para abrigar seus filhos no período em que estão fora de casa, buscando o sustento da família.

Desta forma, a pesquisa analisa o papel do governo municipal na oferta de vagas e na garantia de qualidade na educação de crianças na etapa da creche (zero a três anos), considerando a implementação da lei municipal autorizando o funcionamento de creches domiciliares.

Ao longo da minha caminhada acadêmica e profissional a Educação Infantil ocupou um papel importante, levando a muitos estudos sobre o desenvolvimento infantil e a importância de um ambiente seguro e qualificado para esse desenvolvimento, investi muitos anos de experiência profissional na qualificação e formação dos profissionais que atuam principalmente nas creches. Nessas formações muitas inquietações surgiram, pois, muitas vezes nos cursos de graduação a primeira infância é abordada de forma rápida, sem explorar toda sua

dimensão e importância. Por outro lado, me deparei com uma sociedade, ou seja, pais, que buscavam as creches como um espaço de cuidado para que os mesmos pudessem sair para trabalhar e ter os seus filhos assistidos, desconhecendo muitas vezes o fato de ser um direito da criança estar em um lugar que proporcione o desenvolvimento cognitivo e motor de seus pequenos.

Ao entrar no grupo de pesquisa “Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais/NEPPE/PPGE/UFPEL”, algumas inquietações começaram a ter maior esclarecimento por meio dos estudos e reflexões durante os encontros, e a partir daí comecei a compreender os aspectos históricos, políticos, sociais e, principalmente, mercadológicos que interferem na educação.

Com isso surge a delimitação do problema desta pesquisa: Qual o papel do poder público local na oferta de vagas e na materialização de ações que propiciem o direito à educação para crianças de zero a três anos?

Considerando os estudos consistentes que apontam para importância do desenvolvimento intelectual, social, psicomotor e afetivo das crianças na primeira infância em espaços educacionais com profissionais qualificados, além do ordenamento legal e dos dispositivos complementares que orientam na mesma direção, o que justifica a opção do poder público por aprovar uma lei que trata das crianças como sujeitos que precisam de um abrigo, por pessoas sem qualificação na área educacional e em ambientes domésticos, sem as condições adequadas para as aprendizagens necessárias.

O objetivo desta pesquisa foi analisar o papel do governo municipal na oferta de vagas e na garantia de qualidade na educação de crianças na etapa da creche (zero a três anos), considerando a implementação da lei municipal que autoriza o funcionamento de creches domiciliares.

O objetivo geral se desdobra em três objetivos específicos:

1. Analisar o conjunto das políticas nacionais e municipais (município de Pelotas) para a educação infantil;
2. Identificar as diretrizes municipais para materializar a política das creches domiciliares;
3. Identificar o papel do poder público municipal na garantia do direito à educação de crianças de zero a três anos.

Esta pesquisa é qualitativa, usando alguns elementos quantitativos, notadamente no que se referem à população total de zero a três anos no município

de Pelotas, oferta de vagas públicas, oferta de vagas em parceria, atendimento total a esta população. A abordagem foi crítica, de caráter exploratório.

Como metodologia de coleta de dados, foi usada a análise documental, onde serão selecionados documentos tais como Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 9394/96, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Diretrizes curriculares para a educação infantil, Pareceres estaduais e Municipais de educação que tratam da educação infantil. Foi utilizada também a metodologia de entrevistas semiestruturadas com dirigentes municipais, envolvendo a Secretaria Municipal de Educação e nesta, as pessoas responsáveis pelo setor de educação infantil; bem como representantes do Conselho Municipal de Educação, Ministério Público.

A abordagem de análise dos dados foi realizada por meio da análise de conteúdo, trazendo em evidência aspectos qualitativos e quantitativos da pesquisa.

Para sustentar teoricamente a pesquisa, trouxe autores que trabalham com a Educação Infantil, e autores que analisam o contexto político como Mainardes (2000), Ferreira e Tello (2016), bem como Campos (2018), Rosemberge Ferreira (1999), Flores (2015) dentre outros. Num recorte mais regionalizado trouxe autores como Vanti (1998), Hiran (2006) e Reis (2019) que abordam a Educação Infantil na cidade de Pelotas, bem como Susin que traz uma análise das creches comunitárias.

No que se refere ao papel do Estado, se percebe que está em processo de reconfiguração desde o início dos anos de 1970, nos países centrais, quando o projeto de globalização neoliberal toma impulso e se expande para vários países, indicando que para promover a sua modernização seria necessário assumir formas de gerenciamento público fluídas, flexíveis, sintonizadas as demandas do mercado, em flagrante articulação entre o público e privado, sendo, em alguns casos, o primeiro subordinado aos pressupostos do segundo. Nesse sentido, as políticas e práticas que eram exclusivas do Estado, passam a contar com a inserção de novos atores, portanto, outras perspectivas, não raro alheias ao setor público, com o seu afastamento nas políticas sociais, como é o caso da educação.

Com a demanda significativa por vagas na Educação Infantil e o Estado afastando-se do seu provimento, se verifica o incentivo público e a aceitação de parte da sociedade às celebrações de parcerias público-privadas. Na Educação Infantil é frequente a compra de vagas em espaços e escolas privadas, quer sejam comunitárias ou privadas *stricto sensu*, pelo argumento de que o poder público não

consegue arcar sozinho com a demanda.

Ou seja, o estado compra vagas em outros locais e divide responsabilidades. Na acepção de Shiroma (2015) as “parcerias dessa natureza consubstancia a educação como um serviço público que pode ser fornecido por organizações sociais privadas”.



## Capítulo I - Caminhos Metodológicos

A pesquisa se configura através de uma abordagem qualitativa, na perspectiva crítica. Nesse sentido, destaca-se que a educação, por se encontrar na área das ciências humanas, compreende fenômenos complexos, nem sempre visíveis e dificilmente passíveis de mensuração.

Cunha (2013, p. 67) destaca que “o trabalho educativo é essencialmente temporal e está imerso em um referencial valorativo que envolve o contexto social e cultural dos sujeitos” e aponta para a necessidade de “compreender as causas dos fenômenos e como eles são socialmente produzidos”.

De acordo com Minayo (2012, p. 21), pesquisa qualitativa “trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes.” Para a autora, a pesquisa qualitativa se aprofunda no mundo dos significados e “esse nível de realidade não é visível, precisa ser exposta e interpretada, em primeira instância, pelos próprios pesquisados” (Ibid., p. 22).

Partindo desse norteador a pesquisa visou investigar qual o papel do poder público local na oferta de vagas e na materialização de ações de educação para crianças de zero a três anos, considerando a implementação da lei municipal autorizando as creches domiciliares.

Os caminhos de investigação foram primeiramente a análise documental das políticas nacional, estaduais e municipais para a educação infantil. Posteriormente, acompanhar as diretrizes municipais para implementar/autorizar o funcionamento das creches domiciliares e finalizar com a identificação do papel do poder público municipal na garantia do direito à educação de crianças de zero a três anos.

Inicialmente contou com uma pesquisa bibliográfica das produções acadêmicas existentes, a partir de artigos, teses e dissertações (BDTD), em repositórios como revistas científicas, eventos como ANPAE e ANPED, bibliotecas virtuais da UFRGS e UFPel.

Posteriormente, foi feita uma análise cuidadosa e detalhada dos documentos oficiais, tais como, legislações federais, estaduais e locais (Plano Nacional de Educação, Constituição Federal/1988, LDBEN/1996, Lei nº 8.069/1990 – ECA, Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil e a Emenda Constitucional nº 59/2009, e, por fim, a Lei Municipal que aprova a criação das Mães crecheiras.

Para levantamento de dados quantitativos utilizaram-se fontes como IBGE, INEP e Censo escolar, de modo a traçar o panorama da oferta de vagas em creches no Brasil, Rio Grande do Sul e Pelotas para assim traçar um comparativo e analisar a oferta antes e depois da legislação que autoriza as mães crecheiras na cidade de Pelotas.

Para compreensão teórica do assunto utilizaram-se autores que são referências em estudos sobre as políticas educacionais, dentre eles Cossio (2014), Shiroma, Campos e Garcia (2005), Mainardes (2006), Peroni e Susin e em políticas sobre a infância como Kramer, Sarmiento, Fochi, Flores e Albuquerque e para compreensão histórica das políticas locais utilizei estudos de Vanti, Hirai e Reis.

Em um segundo momento da pesquisa foi realizado um trabalho de campo de modo a coletar dados, visando compreender o desdobramento da política local em relação à ampliação da oferta de vagas por meio da criação do Programa “Mãe Crecheira”. Assim, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com as representantes da Secretaria Municipal de Educação, e com a equipe que fiscaliza e autoriza o funcionamento das Creches Domiciliares e, ainda, autoridades locais que tratam sobre o tema da educação infantil, como é o caso do Ministério Público. As entrevistas ocorreram por “web” ou telefone, visto que se está ainda vivendo a situação de pandemia no país.

Minayo (2012, p. 64) ressalta que a entrevista semiestruturada pode combinar “perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada” e acrescenta que se trata de uma fonte de informação que pode fornecer dados “secundários e primários”. Os primeiros dizem respeito a dados que o pesquisador busca através de outras fontes, como “censos, estatísticas, documentos”, e os segundos que “são objetos principais da investigação qualitativa – referem-se a informações diretamente construídas no diálogo com o indivíduo entrevistado e tratam da reflexão do próprio sujeito sobre a realidade que vivencia” (Ibid., p. 64).

Para análise e tratamento dos dados coletados foi utilizada a metodologia de análise de conteúdo (BARDIN, 2011). Nesta etapa será realizada a seguinte organização: 1) pré-análise; 2) a exploração de materiais; 3) tratamento dos resultados, a interferência e a interpretação;

A partir da leitura inicial dos textos da política e do referencial teórico, elaboraram-se eixos investigativos:

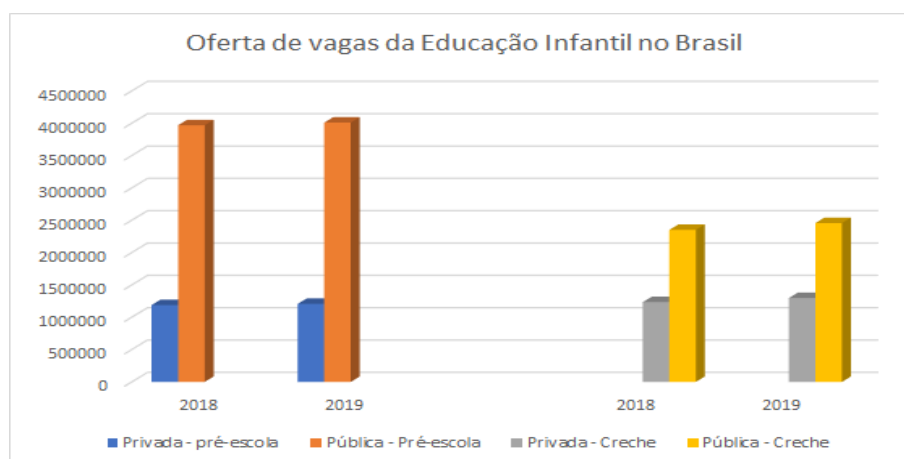
1. Direito à educação de crianças de zero a três anos;
2. Políticas públicas para a creche;
3. Oferta pública (obrigatoriedade) da educação de crianças de zero a três anos.

### 1.1 Oferta de Educação Infantil no Brasil: dados quantitativos

Para pensar sobre a oferta de vagas da Educação Infantil do Brasil, no Rio Grande do Sul e, posteriormente, na cidade de Pelotas, utiliza-se como base de dados o Censo escolar de 2018 e 2019.

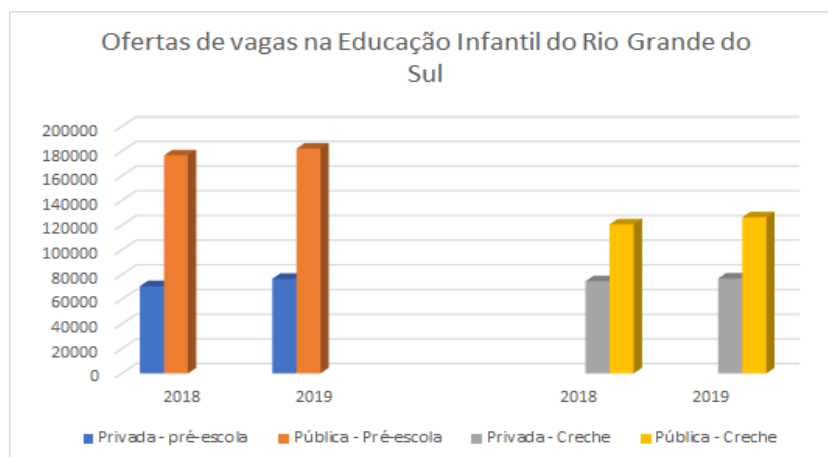
No gráfico 1 abaixo, se percebe que houve um crescimento na oferta de vagas de 2018 para o ano 2019, porém, em todos os recortes que se faz em nível nacional, estadual e municipal, ainda se vê uma grande defasagem na oferta de vagas na creche, para crianças de zero a três anos. Sabe-se que a universalização da educação está prevista em lei, com a obrigatoriedade a partir dos quatro anos, incluindo a pré-escola, o que gera a separação entre a creche e a pré-escola, desarticulando a ideia de Educação Infantil como etapa indissociável e fragilizando ainda mais a oferta de vagas para crianças pequenas.

Gráfico 1 – Oferta de vagas da Educação Infantil no Brasil



Fonte: Dados Inep Censo escolar 2018-2019

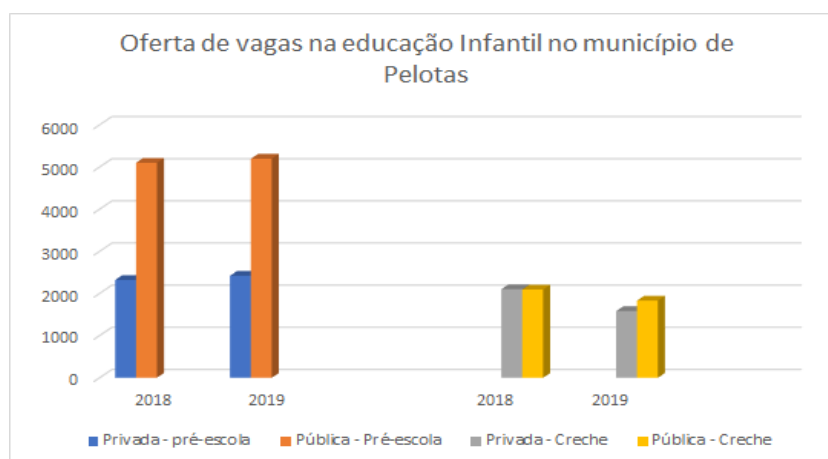
Gráfico 2– Oferta de vagas da Educação Infantil do Rio Grande do Sul



Fonte: Dados Inep Censo escolar 2018-2019

Tanto no âmbito nacional quanto estadual, se percebe que as ofertas para a creche são muito inferiores às ofertas para a pré-escola, podendo-se inferir que seja porque se tornou obrigatória, tanto para a oferta por parte do poder público, quanto para a matrícula por parte das famílias.

Gráfico 3– Oferta de vagas da Educação Infantil no município de Pelotas



Dados Inep Censo escolar 2018-2019

No gráfico exposto acima, se pode observar um dado preocupante em relação à diminuição de oferta de vagas no ano de 2019 para as creches. É possível inferir que neste período, que coincide com a criação das mães crecheiras, parte das crianças foram alocadas para esses espaços não públicos.

## 1.2 Dados quantitativos da oferta de educação infantil em Pelotas

A educação Infantil na cidade de Pelotas – RS está atualmente atendendo 11.309 crianças, conforme dados coletados no Censo escolar 2020. Destas, 7.164 crianças estão na rede pública de ensino e 4.145 na rede privada.

Na rede pública municipal de Pelotas são atendidas 1.964 crianças na etapa da creche e 5.183 crianças em idade de quatro a cinco anos, na etapa da pré-escola.

Pesquisando em dados disponibilizados pelo IBGE, a população estimada da cidade de Pelotas é de 344.350 habitantes, sendo a população de zero a três anos de 13.713 crianças em área urbana e 982 em área rural. As crianças de quatro e cinco anos são de 7.385 residentes em área urbana e 538 residentes em área rural (IBGE, 2010).

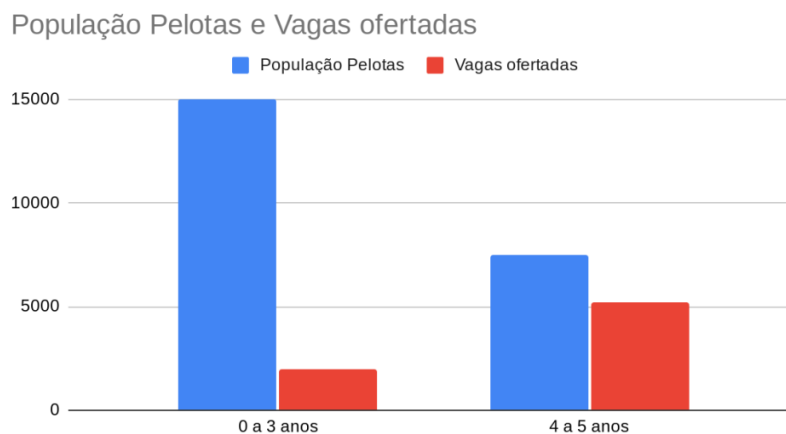
Atualmente a cidade de Pelotas possui a seguinte distribuição de escolas, 29 Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI's), 57 Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF's), 14 instituições assistenciais/conveniadas e ainda 71 Escolas da Rede Privada.

Ao analisar os dados sociais do município de Pelotas presentes no IBGE, percebe-se o quanto a região é empobrecida, encontrando cerca de 2,59 % das crianças sem que a família tenha rendimento nenhum, conforme gráfico abaixo.

No *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, o município encontra-se na 159ª posição na lista dos municípios, sendo a renda média *per capita* de R\$ 870,92, ou seja, muito precisa ser feito para que as pessoas possam usufruir de condições mínimas de vida digna.

Conforme o gráfico 4 abaixo, observa-se o número de vagas ofertadas, comparadas ao número de crianças da população de Pelotas, conforme dados extraídos do Censo escolar (2020) e IBGE (2010).

Gráfico 4– População Pelotas e Vagas ofertadas



Fonte: Dados IBGE 2010 e Censo 2020

O que mostra uma oferta de 70% da população em idade de pré-escola inseridos na escola e, apenas 13% das crianças em idade de creche inseridos na escola.

## Capítulo II - Políticas para a Educação Infantil: Contexto e História

### 2.1 Educação infantil: traçando elementos históricos

Historicamente, a educação da criança esteve sob a responsabilidade exclusiva da família, porque era no convívio com os adultos e outras crianças que ela participava das tradições e cultura. O desenvolvimento das crianças era responsabilidade basicamente dos pais centralizado na figura materna. Com o passar dos anos houve a inserção de mulheres no mercado de trabalho, seja por necessidade de contribuição no orçamento familiar, seja por avanço na escolarização e desejo por exercer a atividade profissional. Esse movimento de emancipação/necessidade produziu a necessidade de que outras pessoas assumissem também o cuidado das crianças pequenas, tradicionalmente de responsabilidade, quase exclusiva, das mães.

As primeiras tentativas de atendimento às crianças pequenas que não dispunham de abrigo doméstico foram as creches, asilos e orfanatos. Tais instituições tinham uma característica basicamente assistencialista, o intuito era atender filhos de viúvas ou órfãos, bem como esconder crianças tidas fora do casamento, pois era vergonhoso uma mãe solteira. “[...] eram sempre filhos de mulheres da corte, pois somente essas tinham do que se envergonhar e motivo para se descartar do filho indesejado” (RIZZO, 2003, p. 37).

Com o processo de industrialização aliado a chegada dos imigrantes europeus no Brasil, os movimentos operários ganham força e, além de exigirem melhores condições de trabalho, passam a reivindicar a criação de creches ou instituições que cuidassem dos seus filhos.

Os donos das fábricas, por seu lado, procurando diminuir a força dos movimentos operários, foram concedendo certos benefícios sociais e propondo novas formas de disciplinar seus trabalhadores. Eles buscavam o controle do comportamento dos operários, dentro e fora da fábrica. Para tanto, vão sendo criadas vilas operárias, clubes esportivos e também creches e escolas maternas para os filhos dos operários. O fato de os filhos das operárias estarem sendo atendidos em creches, escolas maternas e jardins de infância, montadas pelas fábricas, passou a ser reconhecido por alguns empresários como vantajoso, pois mais satisfeitas, as mães operárias produziam melhor (OLIVEIRA, 1992, p. 18).

As lutas se ampliaram e estenderam-se a diversos países, sendo criadas várias instituições constituídas para suprir o cuidado e assistir às crianças enquanto

suas mães trabalhavam, numa perspectiva assistencial e não pedagógica. Por outro lado, começam a aparecer propostas de instituições privadas para atender as camadas mais privilegiadas da sociedade. Essas instituições funcionavam em meio período e tinham um viés pedagógico, com o olhar para socialização e criatividade.

Em meados dos anos 1970, auge da ditadura militar no Brasil, nos países desenvolvidos, no que lhe concerne, ganhavam espaços os movimentos sociais direcionados à ampliação de direitos, incluindo-se o movimento feminista.

Teles (2015), com relação ao movimento feminista, destaca o direito de as mulheres decidirem sobre seus corpos, repudia a maternidade obrigatória e a divisão desigual do trabalho. Nesse sentido, a creche passa a ser entendida como direito das mulheres, visando a ampliação do espaço, em termos igualitários, no mundo do trabalho. No Brasil, naquela ocasião, esses movimentos não prosperaram, sendo reprimidos pela ditadura.

Entre 1975 e 1980 se fortalece o Movimento de Luta por Creche e no ano de 1979 organiza-se o primeiro Congresso Paulista da Mulher, em que o objetivo principal era a criação de creches públicas e gratuitas para crianças de zero a seis anos de idade, nos locais de trabalho e nos bairros (TELES, 2015, p. 26). O movimento foi um marco em prol da creche, pois a rede de creches passou a contar com um total de 120 unidades no ano de 1984, sendo que em 1979 eram apenas 4. Ficou conhecida, a partir de então, como uma das principais pautas políticas.

Com o processo de redemocratização que se instaura no país, as lutas pela ampliação das creches se fortalecem e se ampliam, sendo incluídas na Constituição Federal de 1988, onde as crianças passam a ser consideradas como sujeitos de direitos.

A partir daí, como se enfatizará nas próximas sessões, teve início o processo de formulação de políticas, contendo documentos legais e oficiais orientadores da educação.

## 2.2 Ordenamento político e legal da educação infantil no Brasil

Após muitas lutas dos trabalhadores e principalmente das mulheres, como foi destacado anteriormente, a criança passa a ser entendida como um sujeito de direitos, implicando em regulamentações específicas para esta etapa da vida e, também, uma etapa educacional, quando a educação infantil é inserida como parte



da educação básica.

As pressões ocorreram por pesquisadores da área, organizações não governamentais, comunidade acadêmica e a população civil que esteve presente nas discussões da constituição de 1988. De acordo com Bittar (2003, p. 30), o esforço coletivo dos diversos segmentos visava assegurar na Constituição, “[...] os princípios e as obrigações do Estado com as crianças”.

Com isso a criança é reconhecida como sujeito de direito, sendo incluída na constituição no artigo 208, alteração dada pela EC 53/2006 o inciso IV: “[...] O dever do Estado para com a educação será efetivado mediante a garantia de oferta de creches e pré-escolas às crianças até 5 (cinco) anos de idade” (BRASIL, 1988).

Assim, a educação infantil passa a ser responsabilidade do Estado, como primeira etapa da educação básica, com prioridades que consideram o processo de desenvolvimento infantil, através de planejamento e ação pedagógica, aliada ao cuidado, de responsabilidade da área da educação, não mais da área assistencial.

Dois anos após a promulgação da constituição federal brasileira, ocorre em 1990, a Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, resultando na Declaração Mundial de Educação para Todos, estabelecendo metas educacionais para os países participantes para os dez anos seguintes, incluindo metas para Educação Infantil.

Na esteira da aprovação da Constituição Federal de 1988, a articulação e o fortalecimento dos movimentos sociais e, mais especificamente, dos grupos que lutavam pelas demandas vinculadas à infância e à adolescência, foram determinantes para a alteração do panorama legal e a inclusão do novo paradigma e concepção de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, resultando na elaboração e aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990.

De acordo com Ferreira (2000), o ECA:

Inseriu as crianças e adolescentes no mundo dos direitos humanos. O ECA estabeleceu um sistema de elaboração e fiscalização de políticas públicas voltadas para a infância, tentando com isso impedir desmandos, desvios de verbas e violações dos direitos das crianças. Serviu ainda como base para a construção de uma nova forma de olhar a criança: uma criança com direito de ser criança. Direito ao afeto, direito de brincar, direito de querer, direito de não querer, direito de conhecer, direito de sonhar. Isso quer dizer que são atores do próprio desenvolvimento (FERREIRA, 2000, p. 184).

O ECA estabelece que criança se configura do zero até 12 anos incompleta e adolescente até 18 anos de idade. Os direitos fundamentais assegurados pelo texto

legal envolvem o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social em condições de liberdade e dignidade.

Após a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, nos anos de 1994 a 1996, o Ministério da Educação publicou uma série de documentos importantes que constituem a “Política Nacional de Educação Infantil”. Esses documentos começam a normatizar a educação infantil, estabelecendo diretrizes pedagógicas, a expansão da oferta de vagas, a fim de garantir uma melhoria na qualidade da educação e do atendimento.

Somente com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/1996, é que a Educação Infantil passa a ser entendida como a primeira etapa da Educação Básica. A Lei define que a finalidade da educação infantil é promover o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, complementando a ação da família e da comunidade (BRASIL, 1996). “[...] evidencia a necessidade de se considerar a criança como um todo, para promover seu desenvolvimento integral e sua inserção na esfera pública” (BRASIL, 2006, p. 10).

Com o ECA e a LDBEN/1996, as creches e pré-escolas passam a ser responsabilidade dos municípios, sendo os Estados e a União como entes de apoio técnico e financeiro. As instituições educacionais que atendem a população de zero a seis anos, com ou sem fins lucrativos, com ou sem repasses de recursos públicos, passam a ter supervisão e fiscalização de órgãos oficiais.

Com isso a Educação Infantil avança significativamente, pois a infância passa a ser pensada e desenvolvida considerando os aspectos físico, social, motor e intelectual, ganhando importância a dimensão pedagógica, aliada ao cuidado.

É inegável que a LDBEN produziu avanços importantes na discussão sobre a infância e conferiu um estatuto educacional a esta etapa, o que redimensiona as estruturas públicas e reorganiza os sistemas educacionais locais.

Dois anos após a Lei de Diretrizes e Bases ser aprovada, o Ministério da Educação publica em 1998 o Referencial Curricular Nacional da Educação Infantil. Este documento regulamenta e indica a materialidade da educação infantil nas redes pública e privada de educação, ressaltando a prática pedagógica que as instituições devem seguir para que as crianças desenvolvam suas capacidades, evidenciando a ação pedagógica por meio de ações lúdicas. Conforme o Referencial,

Educar significa, portanto, propiciar situações de cuidados, brincadeiras e aprendizagens orientadas de forma integrada e que possam contribuir para o desenvolvimento das capacidades infantis de relação interpessoal, de ser e estar com os outros, e numa atitude de aceitação, respeito e confiança, e o acesso pelas crianças, aos conhecimentos mais amplos da realidade social e cultural (BRASIL, 1998a, p. 23).

O Referencial Curricular aborda objetivos gerais e o trabalho organizado por eixos, sendo eles: identidade e autonomia das crianças, diferentes linguagens: Música, Arte Visual, Linguagem Oral e Escrita, Natureza e sociedade, Movimento e Matemática. O documento sugere que a elaboração das propostas seja com correlação aos eixos. Conforme trecho a seguir:

(...) contribuir para o planejamento, desenvolvimento e avaliação de práticas educativas que considerem a pluralidade e diversidade étnica, religiosa, de gênero, social e cultural das crianças brasileiras, favorecendo a construção de propostas educativas que respondam às demandas das crianças e seus familiares nas diferentes regiões do país (BRASIL, 1998, p. 7).

O Referencial Curricular define que a educação infantil se organiza em duas etapas, a primeira é a creche que atende crianças de zero a três anos e a segunda etapa que compreende a pré-escola, destinada às crianças de quatro a seis anos, posteriormente alterada pela Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que define que o ensino fundamental terá 9 anos, com início aos seis anos, alterando, portanto, o período da pré-escola (quatro e cinco anos).

Desta forma, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil contemplando o trabalho nas creches para as crianças de zero a três anos e nas chamadas pré-escolas ou centros e classes de educação infantil para as de quatro a seis anos, além de nortear as propostas curriculares e os projetos pedagógicos, estabelecerão paradigmas para a própria concepção destes programas de cuidado e educação, com qualidade (BRASIL, 1998, p. 2).

Mesmo com a produção de textos legais e oficiais que tratam especificamente da Educação Infantil, este ordenamento não foi suficiente para a materialidade da política, enquanto os investimentos públicos são insuficientes para a criação de escolas e/ou ampliação dos espaços existentes para atender as demandas com qualidade. Barreto (1998) ressalta que:

As instituições de educação infantil no Brasil, devido à forma como se expandiu, sem os investimentos técnicos e financeiros necessários, apresenta, ainda, padrões bastante aquém dos desejados[...] a insuficiência e inadequação de espaços físicos, equipamentos e materiais pedagógicos;

a não incorporação da dimensão educativa nos objetivos da creche; a separação entre as funções de cuidar e educar, a inexistência de currículos ou propostas pedagógicas são alguns problemas a enfrentar (BARRETO, 1998, p. 25).

Outra publicação importante teve destaque no cenário dos marcos regulatórios da Educação Infantil, tal publicação foram os Parâmetros Nacionais de Qualidade para Educação Infantil - PNQEI (2006), em dois volumes. Esse documento foi elaborado com a participação de secretários municipais de educação, conselheiros, técnicos do MEC, especialistas e professores, sendo um dos principais documentos com relevância técnica não só em conteúdo, mas pelo seu significado de conquista da etapa de Educação Infantil.

A LDB/96 prevê em seu artigo 9º que a União tem a incumbência de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com Estados e Municípios. Assim, em 2001 foi aprovada a Lei 10.172/2001 que institui o Plano Nacional de Educação, com vigência até 2010. Esta lei estabeleceu metas para todos os níveis de ensino. Dentre as metas para Educação Infantil constam a ampliação da oferta, qualidade do ensino e formação dos profissionais.

Em 2007, a lei nº 11.494, regulamentou uma importante conquista para a educação: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) onde alterou a lei 10.195/01.

O FUNDEB avança na proposta de valorização da educação, envolvendo não só investimentos em estruturas e equipamentos, mas igualmente na qualificação e valorização dos profissionais que atuam na educação.

As regulamentações demonstram a preocupação dos legisladores com a qualidade e a oferta de ensino para crianças entre zero e cinco anos de idade, ressaltando a importância e necessidade de os professores terem formação específica e valorização na carreira.

Uma nova revisão nas diretrizes curriculares da Educação Infantil foi realizada em 2009, onde pontos como concepção de infância, fortalecimento de práticas pedagógicas acrescido de projetos, ampliação de matrículas, regulamentação de instituições e atenção ao número de professores não qualificados. Esta reformulação contou com vários pesquisadores da área o que impulsionou e qualificou as discussões. Pesquisadoras como Maria Carmem Barbosa, Sônia Kramer, Fúlvia Rosemberg, Ana Paula Soares Silva e Zilma de Moraes Ramos de Oliveira foram

algumas participantes do processo de revisão, que contou também nos debates com instituições como a UNDIME, Ministério Público, sindicatos, secretários e conselheiros municipais, entidades não governamentais, conselhos tutelares e movimentos sociais.

Outro marco importante ocorreu no mesmo ano, a emenda constitucional 59, que modifica a Constituição Federal de 1988, que amplia a obrigatoriedade das matrículas para estudantes entre quatro a 17 anos, e não mais a partir dos seis anos de idade. O que ocasionou uma preocupação nos municípios já que teriam que ampliar, em muito, a oferta de Educação Infantil, principalmente dos quatro aos cinco anos, já que passou a ser obrigatória.

O Plano Nacional de Educação 2014–2024, que substituiu o PNE de 2001, estabelece metas e prazos para a universalização do acesso a pré-escola, o que é um grande desafio a todos os municípios do país.

Meta 1: universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos 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 documento, em consonância com o PNE (BRASIL, 2014, p. 33).

Reis (2019, p. 47) em sua dissertação de mestrado traz uma importante colocação e reflexão frente à universalização da oferta de ensino, “é importante sublinhar que os municípios realizam escolhas, não diferentes no município de Pelotas, em que o atendimento se dá majoritariamente às crianças pré-escolares e não aquelas que pertencem às creches”.

Assim, é possível afirmar que há um grupo de crianças que mesmo respaldado por legislação ainda não tem universalizado seu direito à creche, enquanto há o reconhecimento do direito, mas não há a obrigatoriedade de matrícula por parte das famílias, e, assim, as opções políticas recaem para a oferta do período obrigatório (dos seis aos 17 anos de idade).

### 2.3 Marcos históricos e ordenamento legal da Educação Infantil no município de Pelotas

No município de Pelotas/RS, assim como no restante do país, como já foi exposto no capítulo anterior, a discussão sobre a Educação Infantil foi tardia,

somente no ano de 1999 com o decreto nº 4003 que as creches municipais passaram a ser reconhecidas como Escolas de Educação Infantil, seguindo também as normas estabelecidas pelo Conselho Estadual de Educação/CEED do Rio Grande do Sul, através da Resolução nº 246 de 1999.

Ao analisar os indicadores e o histórico das políticas educacionais na cidade de Pelotas observa-se o caráter assistencialista e religioso, bem como o baixo comprometimento do poder público com a Educação Infantil ao longo dos anos.

No final do século XIX, as crianças ficavam em instituições mantidas pela nobreza, que serviam para acolher órfãos, como o caso da Roda dos Expostos. Vanti (1998) em sua pesquisa de Mestrado analisou vários documentos, entre eles o Livro de Atas da Santa Casa de Misericórdia de Pelotas e verificou que a Roda dos Expostos nasce em março de 1848 naquela instituição, para receber as crianças desvalidas. Um ano após o nascimento, passa a ser chamada da Casa dos Expostos, com o intuito de atendimento de crianças abandonadas, estando sob a responsabilidade da Câmara Municipal. Passando, posteriormente, para a Santa Casa que recebia as crianças abandonadas, encaminhava aos cuidadores, “amas de leite”, que tinham a responsabilidade de criá-las até os dois anos de idade, sendo que para isso recebiam o valor de custo para a criação, através de verbas públicas.

Segundo Vanti (1998, p. 309), em Pelotas, a família era a única responsável pelo atendimento da criança pequena até fins do século XIX.

A dissertação de mestrado desenvolvida por Hirai (2000) sobre a gênese e a trajetória da política pública de Educação Infantil em Pelotas, apresenta pontos relevantes sobre como a Educação Infantil se constituiu na cidade, como a inauguração da primeira creche assistencial, em 1936, através da iniciativa da sociedade civil e da igreja Católica, sendo designada Creche São Francisco de Paula — atual Casa da Criança São Francisco de Paula — e administrada pela Sociedade Protetora da Creche. Gradualmente, outras creches assistenciais, principalmente de cunho religioso, surgiram para atender as crianças carentes de até seis anos de idade.

Segundo Hirai (2000), a primeira creche pública municipal surgiu em 1979, designada Creche Municipal Cruzeiro do Sul — atual Escola Municipal de Educação Infantil José Lins do Rego —, encampando uma instituição assistencial que atendia crianças de até seis anos. Outras creches municipais foram sendo instaladas, totalizando dezessete instituições em 1991.

Mesmo após a Constituição Federal de 1988, onde a educação escolarizada passa a ser direito da criança e dever do Estado (Art. 227), somente em 1994, seis anos após a CF, surge o Movimento Assistencial de Pelotas, com o intuito de gerir as políticas para as creches, teve sua duração até o ano de 1999, fazendo parte posteriormente da Secretaria Municipal de Educação.

Percebe-se que entre os anos de 1994 a 1999 houve um crescimento significativo no número de Instituições de Educação Infantil, estas no que lhe concerne tinham por finalidade uma educação em massa, local para as mães deixarem seus filhos enquanto trabalham, com baixo investimento em termos de estrutura e pessoal.

Para Hirai (2000) fica explícito o pensamento político da época:

Percebe-se assim, que o pensamento político local em relação à educação infantil, não se diferencia da política nacional e que a expansão do número de vagas fundamenta-se principalmente na ideia, da educação compensatória e de baixo custo e não em um direito assegurado pela Constituição Federal de 1988 (2000, p. 47).

O município de Pelotas conta atualmente com 93 instituições de educação infantil, predominando as escolas e as creches municipais (59,1%), seguindo-se das estaduais (17,2%), particulares (16,1%) e creches assistenciais conveniadas (7,5%). Com relação ao número de alunos, as creches municipais representam 59,5%; escolas estaduais urbanas, 19,11%; particulares, 10,45%, e, por último, creches assistenciais conveniadas, 10,94%. Assim, é perceptível que a partir da legislação, os municípios tiveram que se reorganizar para atender a demanda de vagas para crianças até seis anos.

Um marco importante na cidade de Pelotas é a Lei nº 4.410/1999 que transforma as creches em Escolas de Educação Infantil e é a partir dessa lei que as normatizações no município começam a ser construídas. Em 2003, o Conselho Municipal de Educação (CME) passa a integrar o sistema municipal de educação, tendo por finalidade autorizar, acompanhar e fiscalizar a implementação da educação Infantil no município, público e privado, bem como autorizar, acompanhar e fiscalizar a oferta do ensino fundamental na rede pública municipal.

No parecer Nº 005/2009 de 2009, as escolas privadas de Educação Infantil passam a integrar o Sistema Municipal de Educação, mostrando um significativo aumento de instituições escolares.

No ano posterior, o CME emite uma resolução para orientar as escolas sobre a elaboração dos Regimentos Escolares, deixando evidente que é um documento formal e regulatório do processo educativo. Neste documento, a escola de educação Infantil deve prever a proposta pedagógica adotada, a metodologia, os instrumentos e recursos disponíveis, o processo de acompanhamento pedagógico aos alunos e as etapas atendidas (creche e pré-escola).

Em 2017, a Resolução nº 002/2017 CME/PEL regulamenta vários aspectos da Educação Infantil de Pelotas, tais como papel orientador e fiscalizador das Instituições como SMED, CME, Vigilância Sanitária e Corpo de Bombeiros.

Ao longo do processo histórico, tanto do ponto de vista conceitual quanto legal do país, observa-se um processo lento e forjado por lutas para que o direito à Educação Infantil fosse de fato garantido com qualidade.

Apesar de se percorrer alguns caminhos importantes nesse sentido, em Pelotas observa-se um movimento que se pode analisar como de inflexão nos rumos até então adotados no campo. Trata-se da aprovação, pela Câmara de Vereadores, da Lei nº 6.629, de 9 de dezembro de 2018, que institui o Programa Creches Domiciliares ou Mães Crecheiras. Este programa visa regulamentar atividades de mulheres que cuidam de crianças de zero a cinco anos em suas residências. O projeto partiu de representantes dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e Secretaria de Assistência Social.

O que se destaca desta Lei é que desconsidera toda e qualquer ação educacional, ou seja, a formação pedagógica, estrutura e planejamento de ações que visam o desenvolvimento da criança, inclusive, retirando da esfera do sistema Municipal de Educação o acompanhamento e implementação do programa, ficando a cargo do Conselho Municipal dos direitos da criança e do adolescente (COMDICA) e do Conselho de Assistência Social (CMAS), com apoio do Programa Infância Melhor (PIM). Assim, a fiscalização fica a cargo do Conselho Tutelar, Ministério Público e Conselho de Direitos à Política de Infância.

Um aspecto de destaque na Lei que aprova o Programa das Mães Crecheiras e que diverge das lutas históricas pela educação de qualidade é a questão da formação dos profissionais que atuam com crianças, visto que o Programa de Creches Domiciliares em Pelotas não prevê a atuação de pessoas com formação específica. Fica explícito no artigo 3º, que a pessoa que se candidatará à mãe crecheira precisa apenas ser alfabetizada e ter experiência de dois anos no cuidado



de crianças pequenas.

O Programa de mães crecheiras deixa evidente a inexistência de vagas públicas nas escolas de educação infantil para as crianças de zero a três anos, atingindo as camadas mais pobres da população de Pelotas. O cunho assistencialista oficializa a informalidade e descompromete o poder público com a oferta de espaços adequados. Desta forma, entende-se que tal medida aumenta a desigualdade social, visto que atinge a população mais vulnerável, que estará cada vez mais distante das políticas que atendam ao direito à educação para todos e do desenvolvimento integral adequado e conceitualmente consolidado para essa faixa etária.

#### 2.4 O contexto nacional e as políticas para a educação infantil

O cenário político, econômico e social mundial vem sofrendo transformações significativas desde o advento do projeto neoliberal que se tornou hegemônico em esfera global. Nos países centrais esse movimento ocorre desde a década de 1970, tendo como protagonistas a Inglaterra, no governo de Thatcher, e os Estados Unidos, no governo de Reagan. Nos países periféricos, como o Brasil, o projeto capitalista de globalização neoliberal, ocorre tardiamente, por volta do final da década de 1980, mais especificamente a partir do governo de Collor de Melo e se amplia no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Dale (2004) argumenta que a globalização neoliberal alcança praticamente todos os países, incidindo sobre todas as áreas da vida em sociedade.

Para o autor:

A globalização é um conjunto de dispositivos político-econômicos para a organização da economia global, conduzido pela necessidade de manter o sistema capitalista, mais do que qualquer outro conjunto de valores. A adesão aos seus princípios é veiculada através da pressão econômica e da percepção do interesse nacional próprio (DALE, 2004, p. 436).

O papel do Estado se reconfigura, no sentido da governança transnacional, que ultrapassa os limites nacionais e atende aos princípios e interesses de organizações e instituições multilaterais, o que implica na inserção de novos atores, novos contextos, novas práticas do poder público, sintonizado ao mercado, com consequências importantes para os direitos humanos e para a justiça social.

Os efeitos para educação são as reformas nas políticas educacionais em geral, com destaque para algumas áreas, como as alterações curriculares, as mudanças nos princípios que orientam a formação de professores, a ampliação dos processos de avaliação em larga escala, e a gestão por resultados, quer seja de sistemas, quer seja de escolas, que implica na lógica gerencial que, combinadas se direcionam à formação de pessoas adequadas à expansão do mercado e a manutenção do capital.

Assim, em que pese se possam situar alguns avanços democráticos, notadamente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, e as regulamentações no campo educacional, tais como a LDB 9394/96, o Plano Nacional de Educação, o FUNDEB, as diretrizes gerais para a educação infantil, como já citado, tais avanços são constantemente confrontados, no que se refere à materialidade, com as perspectivas de redução da atuação e provimento do Estado nas políticas sociais, e o crescente processo de privatização do setor público, em suas diferentes formas, como é o caso das parcerias público-privadas, terceirizações, acordos de cooperação que colocam o terceiro setor em lugar privilegiado.

No caso da Educação Infantil, entendida como direito da criança previsto na legislação brasileira, seria de se esperar que o número de vagas fosse suficiente para todas as crianças. O estado oferta um número mínimo de vagas, o que não supre a demanda, visto que pela lógica em vigor, notadamente a partir da perspectiva da Nova Gestão Pública (NGP), o Estado assume uma perspectiva baseada na competência e na redução de gastos públicos, dividindo responsabilidades com a sociedade civil, especialmente os setores privados mercantis, valendo-se de alternativas tais como a compra de vagas no setor privado, as parcerias com institutos, fundações, demais entidades da sociedade civil e pessoas, como é o caso das “mães crecheiras”, programa objeto de estudo desta pesquisa, seja para atender a demanda de vagas, seja para o gerenciamento das redes públicas.

É possível situar a expansão das reformas do Estado e das políticas em geral e das políticas educacionais em particular, a partir dos governos de FHC (1995–2002), onde se operou uma ampla reforma do aparelho do Estado, tendo como um dos principais protagonistas o Ministro do Ministério da Administração e Reformas do Estado (MARE), Luís Carlos Bresser Pereira.

Nas diretrizes comandadas por Bresser Pereira ficam evidentes as bases do Estado Gerencial, conceitos e instrumentos próprios do mercado, como o controle de resultados e eficiência. Uma das mudanças mais emblemáticas deste projeto é a inclusão da noção de cliente associado à de cidadãos: se fala de um “cidadão-cliente”, revelando as concepções que sustentam a reforma (BRASIL, 1995, p. 17).

Outro aspecto central da reforma do Estado consiste na diferenciação entre atividades exclusivas do Estado e atividades não exclusivas do Estado, ou seja, mais do que a delimitação do papel do Estado, trata-se da promoção de mudanças em sua própria estrutura. Essas mudanças estruturais e novos delineamentos no seu âmbito de ação, assim como em seus instrumentos e formas de gestão.

É a partir dessa diferenciação das atividades do Estado que as organizações da sociedade civil terão um papel estratégico para o suposto bom funcionamento deste projeto de Estado, pois executariam as atividades não exclusivas do Estado. Essa seria a dimensão social do Estado neoliberal, que não se ausentaria das funções sociais, como no projeto neoliberal ortodoxo, mas sim atuaria indiretamente através de subvenções às organizações da sociedade civil no cumprimento daquelas atividades ditas não exclusivas.

Desse modo, o Estado abandona o papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais, como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade (BRASIL/MARE, 1995, p. 13).

Fica evidente na reforma do estado brasileiro que a execução dos serviços sociais seria realizada pela sociedade civil, tendo o estado como regulador, não se tratando de privatização *stricto sensu* desses serviços, como fica explícito no trecho a seguir:

Por isso a reforma do Estado nesta área não implica em privatização mas em “publicização” - ou seja, em transferência para o setor público não estatal. A palavra “publicização” foi criada para distinguir este processo de reforma do de privatização. Para salientar que, além da propriedade privada e da propriedade estatal existe uma terceira forma de propriedade relevante no capitalismo contemporâneo: a propriedade pública não estatal (BRASIL, 1997, p. 25).

É neste contexto de reforma do Estado que se configuram as políticas educacionais, como aborda Pires (2015),

A reforma educacional em curso no Brasil colocava a educação como um eixo entre a reforma e a produtividade e objetivava assegurá-la para todos, desde que fosse eficiente. Dessa maneira, ocorreram mudanças de ordem prática no sistema educativo, tais como, maior flexibilidade, descentralização e competitividade, o que acarretava marcos conceituais educativos e transformava o Estado num mero fiscalizador das políticas educacionais (PIRES, 2015, p. 186).

É nesse contexto de transformações, no qual tanto o global quanto o local se remodelaram, que surgiram novas proposições na educação, agora envolvendo a sociedade civil, para a execução de tarefa que, *a priori*, seriam dever do Estado. Desta forma, o período do governo FHC viabilizou a utilização de estratégias neoliberais, que podem ser compreendidas como a “naturalização do possível”, visto que no Brasil ainda era recente o processo de lutas por direitos sociais, dado o momento pós-ditadura. Para Peroni:

Os governos que o seguiram tinham o ajuste fiscal como meta principal, com sérias consequências para as políticas sociais. Vivemos, então, o que chamamos de um processo de “naturalização do possível” (PERONI, 2013a), isto é, a população que mal tinha iniciado a luta por direitos sociais para todos e com qualidade acaba aceitando políticas focalizadas “para evitar o caos social”, priorizando populações em vulnerabilidade social e nem sempre oferecidas pelo poder público (PERONI, 2016, p. 13).

Para a autora, ocorre uma reorganização dos processos educacionais em função desta nova configuração, ou seja, das parcerias entre o público e o privado. Esse processo decorre do atual momento particular do capitalismo que redefine o Estado, conduzindo-o a criar estratégias de manutenção do sistema político atual. Para tanto, mudam-se as formas de manutenção do *status quo* e o conteúdo permanece o mesmo, isto é, a educação no sistema capitalista é encarada como mercadoria que transforma os espaços educacionais na lógica do empreendedorismo/mercado (MÉSZÁROS, 2008).

O mercado como se ajusta através do capital e da demanda, estando sempre pronto para “ajudar”, tendo sempre alternativas rápidas e de “qualidade”, isto é, desresponsabilização do Estado para com as políticas sociais, apostando numa solução através de parceria com a sociedade.

Conforme já define Shiroma (2005),

Este modelo de gestão caracteriza-se por uma forma de governar por meio da formação de redes entre organizações do Estado e da sociedade civil. Denominada nova gestão pública, sua importância foi ressaltada por Organizações Multilaterais (OM) e foi disseminada para vários continentes inspirando as reformas de Estado da década de 1990 (SHIROMA, 2005).

Pode-se questionar porque empresas privadas têm interesse em firmar parcerias com o Estado. É possível inferir que além de ser um espaço de expansão do mercado e do lucro é, sobretudo, um espaço privilegiado para a disseminação de uma cultura de mercado, imprimindo formas particulares de pensar e estar no mundo, difundindo seus princípios a todas as camadas sociais.

Para Draxler (2012),

O setor privado tem interesse em investir em parcerias com o setor público por diversas razões, como estímulo fiscal relacionado à responsabilidade social corporativa, aumento do impacto e visibilidade das ações da empresa, abertura de oportunidades de mercado úteis, aumento da reputação e imagem, e fortalecimento de relações fluidas com os governos. Ademais, muitas vezes, a indústria tem interesse em ajudar a desenvolver um conjunto de pessoas competentes e treinadas, prontas a aceitar empregos nos locais onde atuam. Também não se limitam aos ganhos econômicos de curto prazo, mas relacionam-se à restauração da hegemonia do capital no âmbito do Estado integral no sentido gramsciano do termo (2012, p. 57).

As “Parcerias público-privadas servem como um Cavalo de Tróia para privatizar responsabilidades do governo” (GINSBURG, 2012, p. 70).

Robertson e Verger (2012) apontam que, para alguns, as PPPs não passam de uma face nova e mais amigável de uma agenda de privatização anterior, enquanto para outros as PPPs seriam uma forma inovadora para financiar a educação, reunindo o melhor do público e do privado, para solucionar problemas sistêmicos e profundos do setor, como acesso, qualidade e equidade.

No próximo capítulo aprofundam-se essas discussões, abordando o conceito de parceria público-privada e seus marcos regulatórios.

### Capítulo III - Parcerias Público- Privadas em Educação

Neste estudo, considerando o objeto de pesquisa que compreende a análise da recentemente aprovada legislação municipal que autoriza o credenciamento de “mães crecheiras”, para o atendimento à demanda reprimida de vagas em escolas de educação infantil, na faixa etária de zero a três anos, é importante abordar a temática da parceria público-privada e as políticas educacionais orientadas por organismos externos, bem como a divisão de responsabilidade do Estado com a sociedade civil.

A Constituição Federal de 1988 afirma a educação como direito e determina as etapas obrigatórias e as responsabilidades das esferas públicas. Cabe aos municípios prover a educação infantil e o ensino fundamental, sendo esta última em colaboração com os estados, em quantidade e condições adequadas de qualidade para toda a população.

Os dados censitários revelam que a faixa etária de zero a três anos, equivalente à creche, por não ser considerada obrigatória, mas um direito, a que crianças e pais poderão usufruir, não tem sido priorizada pelos municípios, na medida em que buscam atender às etapas obrigatórias por lei, que consiste na faixa etária de quatro a 17 anos. Assim, o que se observa, é o grande número de crianças na etapa de creche sem vaga em escolas públicas.

Embora se reconheça e se tenha destacado o interesse do setor privado na educação, é preciso ressaltar que este processo de privatização não ocorre sem embates, na medida em que as famílias reivindicam vagas e, não raro, as prefeituras são acionadas pelo judiciário para que as vagas sejam ofertadas. Como parece ser mais rápido e talvez mais econômico recorrer às parcerias, além de fazer parte do ideário hegemônico nas diferentes esferas de governo, as prefeituras se valem da compra de vagas e outras estratégias para atender ao direito à educação.

A expressão Parceria Público-Privada (PPP) é normalmente utilizada para descrever um conjunto de arranjos entre o setor público e empresas privadas, os quais visam atingir objetivos definidos por políticas públicas específicas. O termo PPP de fato não tem uma definição única e consensual.

Segundo Ribeiro e Prado (2007), a experiência brasileira com PPPs seguiu o padrão observado em outros países e pode ser dividida em três etapas. Na primeira etapa, um exemplo típico foi a utilização de PPPs no setor ferroviário no século XIX.

Neste caso, o papel da PPP era proteger o setor privado da concorrência e garantir que ele tivesse o retorno adequado pelo investimento. Na segunda, a partir de 1930, com a maior intervenção do estado na economia, as PPPs tiveram seu papel reduzido e os serviços de infraestrutura passaram a ser prestados principalmente por empresas estatais. A terceira etapa começa nos anos 1990 com uma inversão da lógica de intervenção do Estado na economia. Neste sentido, o ano de 1995 foi fundamental com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a publicação da Lei de Concessão. O primeiro forneceu as bases conceituais para redefinir o papel do Estado e a lei o instrumento para executar parte desse ideário.

De fato, como mostra Bresser-Pereira (2000), as ideias defendidas no plano caracterizavam a reforma gerencial, sendo inspirada no New Public Management, buscavam modernizar o Estado, tornando a máquina estatal mais eficiente e voltada para o cidadão-cliente. Assim, constavam dentre os princípios da reforma gerencial implementada no Brasil a descentralização e o foco nos resultados. A lógica de atuação do Estado seria caracterizada pela definição de objetivos, autonomia na tomada de decisões e cobrança pelos resultados e não pelos meios.

Com o discurso de melhorar a qualidade dos serviços prestados, no caso dos serviços classificados como não exclusivos do Estado, haveria uma desestatização no sentido de que o Estado passaria a ser o regulador e coordenador e não mais o executor. É nesse contexto que se insere a Lei de Concessões de prazos mais longos desses contratos.

Nesse sentido, é importante destacar que no bojo deste movimento de parcerias e descentralização, situa-se o cenário mais amplo que compreende as mudanças no papel do Estado produzidas pelo modelo capitalista de globalização neoliberal, em que se destacam a Nova Gestão Pública (Gerencialismo) e a Governança.

Newman e Clark (2012) assinalam que

O gerencialismo é uma estrutura calculista que organiza o conhecimento sobre as metas organizacionais e os meios para alcançá-las. Usualmente está estruturado em torno de um cálculo interno de eficiência (entradas-saídas) e um cálculo externo de posicionamento competitivo em um campo de relações de mercado. Contudo, o gerencialismo também é uma série de discursos superpostos que articulam proposições diferentes – até mesmo conflitantes – a respeito de como gerir e do que deve ser gerido (NEWMAN E CLARK, 2012, p. 359).

O gerencialismo, como materialidade dos princípios modernizadores da gestão pública, ou Nova Gestão Pública (NGP), busca, sobretudo, adotar na esfera pública os mesmos padrões almejados no âmbito das empresas privadas, entendendo-os como sendo os que propiciam o aumento da qualidade, com menor custos, na perspectiva da eficiência, eficácia e da lógica de resultados mensuráveis.

Cóssio e Scherer (2018) destacam, citando Dasso Junior (2015), que:

A reforma da NGP ocorreu em dois momentos, “a ‘primeira onda’, dos anos 1980, com ênfase no ajuste estrutural das economias em crise (ajuste fiscal, privatização, liberalização do comércio); e a ‘segunda onda’, a partir dos anos 1990, com ênfase nas transformações de caráter institucional” (p. 7), implicando em mudanças na forma de operação da máquina pública, por meio da inserção de princípios e práticas do mundo corporativo, tais como: competitividade, concorrência, agências de controle, eficiência, metas e resultados (DASSO JUNIOR, 2015, p. 140).

Se o gerencialismo visa modificar a estrutura interna da máquina pública, o conceito de governança, como parte das reformas do Estado, propõe alterar as relações do Estado com outros Estados e demais esferas de governo, mas, principalmente com a sociedade civil e com o mercado.

Tendo como base a insuficiência de recursos públicos, a baixa capacidade operativa do Estado, aliado ao discurso de que em colaboração com outros setores os serviços públicos serão qualificados, há um forte incentivo, notadamente por parte dos organismos multilaterais (Banco Mundial - BM, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE), através de documentos orientadores, à busca de parcerias, a abertura e a permeabilidade do Estado para a inserção de novos atores na execução de políticas públicas e, até mesmo, na sua formulação.

Robertson (2013) afirma que, as parcerias público-privadas, no contexto da governança, em que a tônica passa a ser “menos governo e mais governança”, é um tipo específico de privatização.

Novos formatos de governança ganham forma com a criação de novos modelos e parcerias entre entes públicos e privados, envolvendo gestão privada com regulação pública. O espaço de governança entre a hierarquia privada e a burocracia pública é ocupado não apenas por regulação, mas também por uma série de formas público-privadas híbridas que diferem por apresentarem laços diretos e



sem mediação entre atores públicos e privados.

### 3.1 Marcos regulatórios das Parcerias Público - Privado no Brasil

No contexto da reforma do Estado algumas legislações foram aprovadas, no sentido de respaldar juridicamente as mudanças propostas neste período.

No Brasil, para que uma organização receba recursos públicos, ela deve ter a seguinte denominação:

1. Utilidade Pública Federal (UPF), Utilidade Pública Estadual (UPE) ou Utilidade Pública Municipal (UPM);
2. Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS);
3. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP);
4. Organização Social (OS).

A mais antiga denominação das entidades sem fins lucrativos no Brasil é a de Utilidade Pública Federal, criada pela Lei Nº 91, de 28 de agosto de 1935 (BRASIL, 1935), durante o governo Vargas, sendo regulamentada apenas em 1961, mediante o Decreto Nº 50.517 (BRASIL, 1961).

Para a obtenção do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS) até o ano de 2009 era preciso solicitar ao conselho Nacional de Assistência Social que era responsável pela concessão e renovação do certificado. Em 2010, essa responsabilidade passou para cada ministério da área de atuação da entidade, tais que saúde, educação e assistência. Para receber a isenção fiscal a instituição deverá prestar serviços gratuitos à comunidade na proporcionalidade do total de seus atendimentos. No entanto, o que chama atenção neste ponto é proporcionalidade. Na saúde e na assistência social o montante de atendimentos a comunidade deve ser de 60%, no caso da educação o exigido é que apenas 20% da renda bruta da instituição seja convertido em bolsas de estudo, ainda poderão ser ofertadas bolsas proporcionais e não totais dentro desse montante.

No final da década de 1990 foram criadas as outras duas configurações: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e as Organizações Sociais (OS).

As Organizações Sociais (OS) foram criadas pela lei n. 9.637 de 1996, com o Programa Nacional de Publicização proposto por Bresser Pereira. As Organizações

Sociais se destinam:

... pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei (BRASIL, Lei N. 9.637 de 1996, Art. 1º).

A referida Lei, nos seus artigos 5º e 6º determina que a parceria entre estado e as entidades qualificadas como OS se constitui em um contrato de gestão. Esse contrato tem sua ênfase situada nos resultados, alinhados com os caros conceitos de eficiência e eficácia para os ideólogos da reforma.

A última denominação não menos importante trata-se das OSCIP - Organização da sociedade Civil de Interesse Público criada pela lei n. 9790 de 1999, que apresenta o “Termo de Parceria”, que consiste num novo modelo de relação entre o setor privado e o poder público. Assim como a OS, as OSCIP são figuras jurídicas privadas sem fins lucrativos.

Destaca-se que o termo de Parceria é, em grande medida, centrado em metas e resultados, ao mesmo tempo em que há a pretensão de ser um instrumento “transparente”. Há também a possibilidade do firmamento de convênios paralelamente ao termo de Parceria, assim como é possível a OSCIP firmar mais de um Termo de Parceria concomitante, dependendo de sua capacidade de oferta de serviços. Com relação à isenção fiscal dessas entidades, não há indicadores claros na legislação dispendo sobre quais tributos as OSCIPs estariam isentas. O que determina as isenções é o tipo de atividade realizada, podendo ser deduzido o Imposto de Renda Pessoa Jurídica, ICM, IPTU, etc. (SEBRAE, 2011, s/p).

Na perspectiva de Pietro (2001) as OSCIPs apresentam uma intenção clara do governo:

Trata-se, no caso, de real atividade de fomento, ou seja, de incentivo à iniciativa privada de interesse público. O Estado não está abrindo mão de serviço público (tal como ocorre na organização social) para transferi-lo à iniciativa privada, mas fazendo parceria, ajudando, cooperando com entidades privadas que, observados os requisitos legais [...] que, mesmo sem a natureza de serviços públicos, atendem requisitos (PIETRO, 2001, p. 415).

Há, portanto, uma centralidade estratégica das organizações da sociedade civil sem fins lucrativos neste processo de reconfiguração do Estado, seja

executando ou controlando socialmente os chamados “serviços sociais”. Independentemente da qualificação dessas instituições – OSCIP, Utilidade Pública, Cebas -, seu fomento e o repasse de fundos públicos.

Na educação, o fomento pelas parcerias público-privadas é uma estratégia recorrente do Estado brasileiro. Os objetos dessas parcerias vão desde a aquisição de “sistemas apostilados de ensino” (ADRIÃO; GARCIA; BORGHI; ARELARO, 2009) a subvenções diretas às instituições privadas (PERONI, 2008; SUSIN, 2008; ARELARO, 2008).

Em 2015, com a atualização da lei que amplia e abre cada vez mais espaço as PPPs, inclusive autoriza contratos de concessão por prazos de até 35 anos, o que implica a possibilidade de investimentos privados de grande porte com extensos períodos de amortização de financiamento.

As PPPs configuram-se como uma forma de desresponsabilização do Estado com políticas sociais, apostando em soluções mais rápidas, menos burocráticas, na medida em que o setor público é entendido como engessado, e com resultados mais eficazes, visto que é reiterada a qualidade do mundo empresarial privado. Seria essa a solução mais assertiva ou a menos trabalhosa e rápida?

Com a aprovação do marco legal das PPPs, os estados e municípios puderam elaborar leis próprias que garantem as parcerias em todos os setores, inclusive na educação.

Cabe destacar que novas formas de PPP estão surgindo, como é o caso do exemplo deste estudo “As mães Crecheiras”, que chamo de NPPP - Nova parceria público-privada. Entretanto, não foi possível identificar a partir da Lei o tipo de parceria, pois o texto legal não deixa clara a forma ou parcela de atribuições do poder público. Encontrou-se somente referência de que não cabe ao Conselho Municipal de Educação a fiscalização do serviço prestado pelas creches domiciliares, porque não possui caráter pedagógico. Nesse sentido, é importante problematizar o sentido de creche atribuído por este programa, visto que a educação infantil, desde a CF de 1988, regulamentada pela LDB 9394/96, entende a educação básica compreendida desde a educação infantil até o ensino médio, inserindo esta faixa etária, antes destinada ao atendimento exclusivamente social, no âmbito educacional. Se o programa das “mães crecheiras” não tem sentido pedagógico, retorna-se à ideia já superada, de lugar somente de cuidado, sem necessidade de ambiente próprio para aprendizagens, qualificação das pessoas que atendem às

crianças e condições objetivas para o desenvolvimento pleno das crianças.

Percebe-se que não é somente a partir deste programa que o Estado terceiriza a educação de crianças pequenas. Esta é uma prática bastante comum, sobretudo os convênios com creches comunitárias ou a compra de vagas, deixando evidente a ineficácia do Estado, pois transfere a sua responsabilidade para essas instituições sem ao menos verificar a qualidade da educação proposta nesses espaços.

Assim, se pode afirmar que a proposta de NPPP, neste caso “as mães crecheiras”, pode ser considerada um tipo específico e inédito de parceria no campo educacional, primeiro porque não constitui um espaço educacional, portanto, desempenha um papel assistencial, ou seja, despreza o desenvolvimento infantil, a estrutura necessária para garantir a segurança das crianças. As famílias, notadamente da classe trabalhadora, que precisam de apoio com os filhos para executarem a atividade laboral, não encontram na rede pública o espaço adequado para o atendimento educacional das crianças pequenas, restando espaços alternativos, com cuidadoras despreparadas e sem estrutura apropriada, pagando um valor simbólico para a pessoa proprietária do local. Embora se considere importante, esta dissertação não entrou na discussão sobre a exploração do trabalho da mãe/dona de casa, que pode ser atribuída às mulheres que assumem a função de cuidadoras das crianças. Segundo, porque a parceria não ocorre com instituições privadas, mas com pessoas que, em geral, estão em condições de vulnerabilidade, da mesma forma que as famílias atendidas pelo programa e, por fim, se trata de transferência de responsabilidade com o cuidado, sem a inserção do papel educacional das crianças pequenas, para a sociedade, sob a subvenção das famílias.

Vive-se a materialização do possível, o que significa a aceitação da retirada de direitos que foram assegurados por reivindicações sociais, passando a aceitar direitos focalizados a determinados grupos “a partir do discurso de vulnerabilidade social” como forma de evitar o caos social (PERONI, 2013).

Ao utilizar-se do termo cuidado, a Lei que cria as Creches Domiciliares distancia-se dos princípios do direito das crianças à educação presentes na Constituição Federal de 1988 e na lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, como já referido; retira a responsabilidade do poder público de assegurar educação às crianças; transfere o encargo para a sociedade – os gastos são de

responsabilidade da família; e, por fim, a lei legitima a precarização da oferta educacional para a educação infantil e nas relações de trabalho.

O Estado, portanto, se exime não somente uma vez, mas duas vezes do seu papel, primeiramente não garante a oferta de vagas da educação infantil para sua população, direito esse que se estabelece por lei e pelo pagamento dos impostos, em segunda instância com essa NPPP atribui a responsabilidade à sociedade e se exime de acompanhamento e regulação.

## Capítulo IV - Análise crítica das políticas Públicas em Educação Infantil

Este capítulo visa cruzar informações entre os três pontos: os referenciais teórico-metodológicos, as análises dos documentos em políticas da Educação Infantil e as entrevistas semiestruturadas, com destaque às políticas educacionais que se materializam na creche, visando responder ao problema desta pesquisa: O papel do governo municipal na oferta de vagas e na garantia de qualidade na educação de crianças na etapa da creche (zero a três anos de idade), considerando a implementação da lei municipal autorizando o funcionamento de creches domiciliares.

Para atingir o objetivo da pesquisa a análise está organizada em três categorias, construídas a partir das unidades de registro dos instrumentos de coleta de dados: 1) O direito à educação de crianças de zero a três anos de idade; 2) Políticas públicas para a creche; e 3) Oferta pública (obrigatoriedade) da educação de crianças de zero a três anos de idade.

Essas categorias foram construídas com as leituras dos textos (normativos, regulatórios e entrevistas semiestruturadas), priorizando a perspectiva da Análise de Conteúdo (BARDIN, 2011) e, portanto, as palavras recorrentes em cada um deles (Unidades de Registro), a fim de produzir a compreensão e interpretação pelo viés crítico, sem perder de vista o objetivo geral e os objetivos específicos.

Abaixo segue uma tabela para melhor acompanhamento e entendimento das entrevistas realizadas.

Tabela 1- Entrevistas

Entrevista 1	Conselho Municipal da Criança e do Adolescente
Entrevista 2	Ministério Público
Entrevista 3	Conselho Municipal de Educação

### 4.1 O direito à educação de crianças de zero a três anos

Inicia-se este item por uma afirmação de Reis (2018): “A creche constitui-se

em um direito que, na prática, não é legitimado. "Após 4 anos desta escrita continua-se com a mesma perspectiva no que tange ao direito à educação de crianças de zero a três anos na cidade de Pelotas.

O direito à educação, previsto na Constituição Federal de 1988, após 34 anos, ainda não é uma realidade para todos.

Sobre o direito à educação, a CF assevera em seu Art. 7º- XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos em creches e pré-escolas;" sendo dever do Estado a oferta gratuita, logo no Art. 208º - O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;).

Mesmo sendo um direito reconhecido, na maioria das vezes este direito refere-se à pré-escola, por ser a etapa obrigatória, tanto na oferta quanto na frequência, sendo, assim, um direito compartilhado entre o poder público e as famílias. O entendimento sobre o direito da criança à creche se entrelaça ao direito da mãe trabalhadora. Desta forma, segundo esta perspectiva, se a mãe da criança não trabalha a criança perde o direito à creche? Qual o conceito de educação infantil quando o critério se restringe ao afastamento materno para o exercício de atividade laboral?

Para Rosemberg (2015, p. 170): "a oferta das creches pode permitir o trabalho profissional de mães", por outro lado pode traduzir que "os bebês só devem frequentar creches quando suas mães trabalham". Frequentemente algumas mães que buscam vagas em creches precisam comprovar que estão trabalhando, apresentando carteira de trabalho ou alguma declaração que exercem alguma função. Tal exigência parece caracterizar a creche, mais uma vez, como uma política de assistência e não um direito à educação integral.

A legislação na prática nem sempre se materializa e, no caso desta pesquisa ficam claramente evidenciadas de formas muito distintas no que se refere ao direito à educação infantil. Por um lado se tem os documentos legais já expostos nos capítulos anteriores que deixa explícito e garantido o direito à educação infantil, definindo metas e prazos para sua efetivação. Porém, na prática o que se evidenciam são dados sobre oferta de vagas que não condizem com a demanda da população. A oferta é contemplada, em grande medida, na faixa etária obrigatória, a partir dos 4 anos de idade, portanto, na etapa da pré-escola, deixando em segundo plano a oferta de vagas em creches, como os dados abaixo demonstram, negando o direito à educação de crianças pequenas.

Inicialmente, apresentam-se dados sobre as crianças nascidas no município de Pelotas no período de 2018 a 2021.

Gráfico 5- Número de crianças nascidas na cidade de Pelotas



Fonte: Portal da transparência

É flagrante a redução do número de nascimentos no período, mantendo-se estável entre 2020 e 2021. Este fenômeno pode ser analisado sob diferentes enfoques, desde o ponto de vista econômico e social, no entanto, o que importa neste trabalho é a relação entre nascimentos e ofertas de vagas em creches.

Na tabela abaixo, apresenta-se o número de nascimentos e a oferta de vagas na creche nos últimos quatro anos.

Tabela 2-Recorte de dados de crianças em idade de creche

<b>Recorte de dados de crianças em idade de creche</b>				
Ano	Número de nascimentos	Vagas em escola Pública	Vagas em escola privada	Número total de matriculados (público e privado)
2018	4891	1585	2103	3688
2019	4769	1833	2094	3927
2020	4106	2034	1787	3821
2021	4042	2067	994	3061

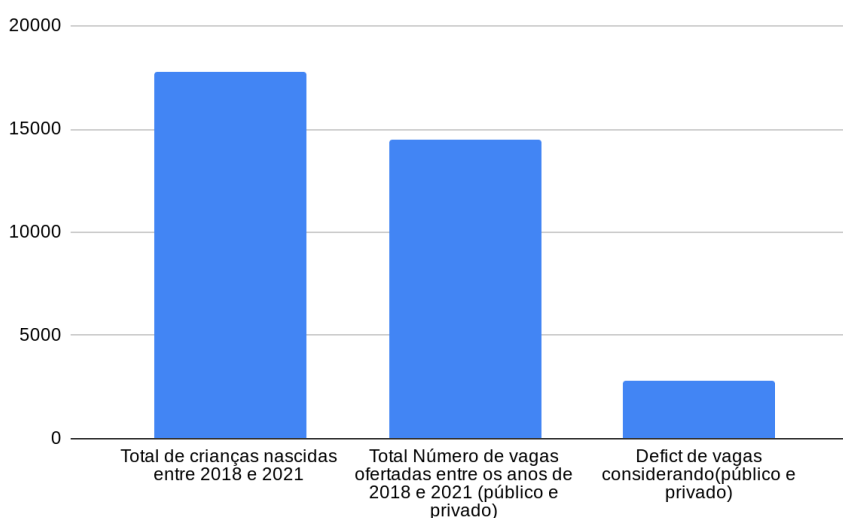
O número de crianças que representa uma demanda reprimida, ou seja, que estão na fila de espera, apresentado pela SMED na tabela acima, pode representar crianças que estão ocupando os espaços não formais de educação. Espaços não



formais de educação são os locais alternativos à escola, em geral propiciados pelas comunidades, tais como: igrejas, centros comunitários e, inclusive, as creches domiciliares previstas pela legislação municipal, ou seja, espaços de assistência.

O total de crianças na etapa de creche que se encontra na fila de espera, segundo dados da prefeitura de Pelotas, é cerca de 1500 crianças, dados obtidos em entrevista com a secretária de Educação. Por outro lado, se tem outro dado da assistência social do município que eleva muito este número. A Secretaria de Assistência Social considera o número de crianças nascidas no município em confronto com o número de crianças efetivamente matriculadas nas redes e não a fila de espera, na medida em que esta representa a procura das famílias por vagas e não necessariamente o total de crianças que a elas teriam direito. A partir desta perspectiva a demanda reprimida é de mais de 3 mil crianças, dados obtidos em entrevista a responsável pelo COMDICA (Conselho Municipal da Criança e do Adolescente).

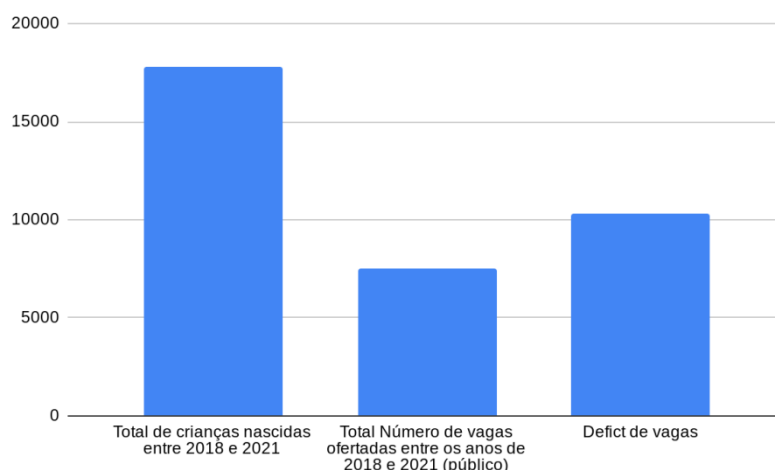
Gráfico 6- Crianças nascidas em Pelotas x Número de vagas EI X Déficit de vagas



Essas 3 mil crianças estariam com seus familiares ou em espaços não formais de educação.

Os indicadores se agravam ainda mais ao se considerar apenas as vagas públicas que são de responsabilidade do município, prioritariamente.

Gráfico 7- Número de nascidos em Pelotas x Vagas públicas de EI



Campos (2012) ressalta que os sistemas educativos são organizados em etapas e modalidades e se classificam em duas grandes categorias: “educação formal e educação não formal”, que por sua vez estão associadas a uma educação “escolarizada e não escolarizada” (Ibid., p. 91). Nesta composição, a educação das crianças de 0 a 3 anos comumente está incluída num campo assistencial, em programas e ações fora dos espaços educativos, chamados de programas de “atenção à infância”. Isso desqualifica o atendimento às crianças pequenas, restando a elas atendimento precarizado, como aqueles que dependem de convênios e parcerias entre a esfera pública e a privada.

Cabe aqui destacar um trecho do texto de Campos (2012) que traz uma análise sobre esses espaços não formais de educação que expressam a forma de como se “resolve” um problema social e como a infância pode ser percebida neste contexto.

Nos países que contam com taxas mais elevadas de pobreza e com ajustes na educação, observamos forte similaridade entre suas orientações e àqueles presentes também em documentos de organismos multilaterais como UNESCO, UNICEF e CEPAL. Isso pode ser compreendido se considerarmos que a maioria dos países da região desenvolvem programas de combate à pobreza sob a orientação técnica e, muitas vezes, com recursos financeiros desses organismos (além de outros, como o BID e o BM)(Ibid., p. 92).

Assim, se pode inferir que as creches domiciliares na cidade de Pelotas, obedecem a essa lógica, foram criadas para regulamentar uma prática que já se fazia no município, resolver na informalidade com um programa de alívio à pobreza.

A fala de uma das entrevistadas revela a compreensão deste cenário:

porque se aceitou, entre aspas, a regulamentação? Para que essas mães ficassem visíveis aos olhos do poder público. A única forma que tenho de controlar e fiscalizar é saber onde elas estão. (entrevista 2)

Como resultado, o direito das crianças à Educação Infantil passa a se orientar por lógicas distintas: universalização da pré-escola para um grupo, e políticas compensatórias para a creche ou projetos que responsabilizam as famílias, como é o caso do Programa Mães crecheiras.

Nós não teríamos espaço para esse tipo de trabalho quando tu tens uma normativa federal, tens um plano nacional de educação que é lei, a lei que diz 0 a 3 anos tem direito de estar na creche, bem se o pai quer ou não é outra coisa, é diferente da pré escola que é obrigação estar matriculado. Mas o serviço deveria ser oferecido, se esse serviço não é oferecido e é direito da criança, como é que se admite uma alternativa não reconhecida? (entrevista 2).

A proposta de responsabilizar a sociedade na solução de problemas ou adotar políticas compensatórias está presente em documentos da UNESCO e da UNICEF, que trazem argumentos, princípios e propostas para Educação Infantil voltada a países em desenvolvimento.

a expansão da EI constitui uma via para combater a pobreza (especialmente desnutrição) no mundo subdesenvolvido e melhorar o desempenho do ensino fundamental, portanto, sua cobertura deve crescer; os países pobres não dispõem de recursos públicos para expandir, simultaneamente, o ensino fundamental (prioridade número um) e a EI; a forma de expandir a EI nos países subdesenvolvidos é **por meio de modelos que minimizem investimentos públicos**, dada a prioridade de universalização do ensino fundamental; para reduzir os investimentos públicos, os programas devem se apoiar nos recursos da comunidade, criando programas denominados “não formais”, “alternativos”, “não institucionais”, isto é, espaços, materiais, equipamentos e recursos humanos disponíveis na “comunidade”, mesmo quando não tenham sido concebidos ou preparados para essa faixa etária e para seus objetivos (ROSEMBERG, 2002, p. 34, grifo nosso).

Assim, com apoio e orientação das OM, os espaços de educação não formais

ganham força e são naturalizados em formato de lei municipal e, novamente se institui a visão assistencialista na educação, a despeito das lutas e documentos que amparam o direito à educação de crianças de zero a cinco anos.

Concluindo, se pode afirmar que no município de Pelotas as crianças na etapa de creche não têm seus direitos assegurados, esses direitos são parcialmente atendidos por imposição do MP ou quando a mãe justifica que está trabalhando, a outra parcela da sociedade recorre a espaços não formais de educação, desconsiderando as Políticas Públicas para creche assunto o qual será abordado na próxima sessão.

A mãe crecheira viola exatamente o que tu estás dizendo o “direito da criança estar na escola”, o município tem que se preparar para atender essas crianças que estão fora da escola. (entrevista 2)

#### 4.2 Políticas Públicas para Creche

Para dar base às análises políticas, Mainardes (2018) e Rosemberg (2002) analisam as configurações políticas da seguinte maneira. Mainardes entende que “as políticas são respostas do Estado (atos do Estado) para buscar atender problemas existentes e demandas da população” (MAINARDES, 2018, p. 188). Rosemberg expõe sobre as implicações e influência de OM na definição de políticas e modelos não formais para países em desenvolvimento.

Na categoria anterior abordou-se o direito à educação e foi possível perceber que a prática está distante do que é proposto pela legislação e pelos documentos norteadores da política para a educação infantil, o que ficou evidenciado na lei que aprovou o Programa das mães crecheiras. Lei esta que se expande no interior do Brasil e no Rio Grande do Sul a passos largos. Em 2021, se tinham alguns projetos de lei em discussão na câmara dos vereadores de Passo Fundo, Santo Antônio da Patrulha, Farroupilha, Sapiranga e Bom Jesus, todos intitulados mães crecheiras. Outros municípios seguem a mesma linha de pensamento, como Caxias do Sul, Novo Hamburgo, com leis já aprovadas.

É perceptível que os municípios, ao priorizarem as etapas de escolarização obrigatórias, Pré-Escola e Ensino Fundamental, e, assim, não ofertarem vagas em creches em quantidade suficiente para atender a demanda, buscam alternativas na sociedade civil, dividindo com diferentes setores, a responsabilidade da oferta, que legalmente é do poder público.

Assim, são visíveis as concepções de educação e de sociedade presentes em ações como estas. São ações alinhadas à perspectiva de redução da participação do Estado na materialidade de políticas sociais. Aos vulneráveis é suficiente a adoção de políticas compensatórias e que reduzam a condição de miserabilidade, como forma de contenção de insatisfações e de participação no mercado consumidor.

Acredita-se que a questão da pobreza é estrutural (MÉSZÁROS, 2011), própria do modelo excludente assumido hegemonicamente (globalização neoliberal). É adotando o modelo neoliberal não só na economia, mas em todas as áreas, que alguns municípios vêm criando formas de enfrentar a falta de vagas na Educação Infantil, permitindo que espaços de cuidado e assistência assumam um papel preponderante, sem a participação direta do poder público.

Cabe aqui ressaltar que Educação Infantil também é um espaço de cuidado com as crianças, tão necessário à infância, mas não se pode resumir este “cuidado”, apenas à higiene e alimentação. A criança tem direito a brincar, descobrir o mundo, fantasiar, aprender, trocar com os pares, criar suposições, descansar, vivenciar um ambiente que lhe proporcione essas vivências.

A lei das creches domiciliares no município de Pelotas tem como objetivo regulamentar e dar visibilidade social aos grupos vulneráveis, de acordo com a justificativa apresentada pelo CONDICA, no sentido de formalizar para dar assistência. Essa assistência se daria financeiramente através da criação de uma OSCIP, conforme trecho da entrevista.

tem todo uma outra questão das OS, Organização Sociedade Civil, precisa todo uma documentação que eles não têm, na sua maioria não tem interesse, pois tem uma legislação(entrevistada 1)

Atualmente no município de Pelotas nenhuma dessas creches domiciliares está registrada. Acredita-se existir mais de 30 espaços, os mesmos deveriam ter buscado regulamentação para receber formação, o que na realidade não ocorreu, visto que os responsáveis por essas instituições têm receio de se regulamentar e perder sua única renda. Por outro lado, os órgãos que deveriam regulamentar e acompanhar, relatam não ter número de pessoal suficiente para realizar o trabalho, afirmando ir em nesses lugares quando há denúncia.

A gente sabe, ouve falar, tem uma vizinha que comenta, mas como não há denúncia...A denúncia é sempre assim, a criança bateu, teve um

hematoma, caiu, machucou, cortou, o pai ou a mãe busca o posto de saúde e aí já faz a denúncia ou procura o conselho tutelar, denuncia por maus tratos e aí a gente investiga, averigua, a gente sempre está correndo atrás, tanto o conselho tutelar, conselho de assistência social, a gente corre atrás das denúncias, a gente nunca consegue visitar, fiscalizar para ver como funciona.(entrevistada 1)

A omissão do Estado fica clara no sentido de que não tem vagas para todos na EI, quando regulamentaram as creches domiciliares dividem a responsabilidade com a sociedade, mas não conseguem fazer o acompanhamento e nem o mapeamento de onde elas se encontram.

As políticas da Educação Infantil ao invés de se fortalecerem para que o plano nacional de educação seja cumprido, abrem precedentes e retornam ao assistencialismo com outra roupagem. Se junta a isso a quantidade de escolas privadas que não conseguem se adequar às normativas do CME e com isso funcionam de forma clandestina.

Tu acabas admitindo uma situação que em princípio ela se choca com um princípio básico que é o atendimento da creche enquanto educação e não enquanto assistência social. E a mãe crecheira repete aquele tipo de atendimento que nós tínhamos nas creches de 1980.(entrevistado 2)

Nesta lógica, a compreensão da educação como uma política pública é parte das estratégias e projetos definidos no âmbito estatal visando à criação, reprodução e manutenção das estruturas de poder. Neste sentido, as políticas públicas são interpretadas como ações que constituem uma relação mediada entre os interesses do Estado e as demandas da sociedade, que emergiram do próprio desenvolvimento do capitalismo.

#### 4.3 Oferta pública (obrigatoriedade) da educação de crianças de zero a três anos

O alto número de judicialização no município de Pelotas é o reflexo da falta de vagas na etapa de creche. Por consequência, esse direito que é da família e da criança implica no dever de oferecer pela municipalidade, que produz fatores já mencionados, pois escolhe ofertar atendimento de qualidade mínima. Neste sentido, e mais uma vez, o município precisa solucionar as reivindicações das famílias e as prescrições do Poder Judiciário. A família precisa ir até às últimas consequências na busca pelo atendimento.

Em conversa com o Ministério Público (MP), o órgão tem dimensão do que

resulta a decisão judicial para a prefeitura, muitas vezes no bairro não tem escola ou quando tem estão lotadas, provocando a inserção de mais uma criança quando o número já excedeu, podendo comprometer a qualidade do trabalho.

Trata-se de mecanismos e estratégias que envolvem os sujeitos que atuam, formulam e recebem a política. Tais decisões são difíceis e geram dissensos, pois mais uma vez a qualidade é a categoria que mais está sujeita a variações externas.

Esse aumento e obrigatoriedade envolvendo parte da Educação Infantil se trata, conforme Campos (2012, p. 99), de um rompimento “com a unidade pedagógica e de gestão arduamente conquistada nessa etapa educativa”.

É importante ressaltar que na LDB (1996), Art. 11º, é apresentada a definição das responsabilidades dos Municípios. Dentre algumas:

I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; [...] III – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; IV – autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996, Art. 11).

No Capítulo II – Da Educação Básica, a LDB/1996 destaca a EI na Seção II, em seus três artigos, os quais se apresentam nos seguintes termos:

Art. 29 – A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até cinco anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. Art. 30 – A educação infantil será oferecida em: I – creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II – pré-escolas, para as crianças de quatro a cinco anos de idade.

Em que pese se tenha um conjunto robusto de regulamentações que buscam atender à perspectiva de educação como um direito das crianças e de suas famílias, muito ainda precisa ser feito, notadamente em níveis locais, para que esta cobertura seja materializada em escolas públicas de qualidade, propiciando que as classes populares acessem aos ambientes educativos que lhes permitam a promoção da dignidade e não somente o alívio à pobreza.

Como já mencionado anteriormente, o que se observam são alternativas

compensatórias.

“Não houve nenhuma contestação neste sentido de questionar perante a lei federal porque se trabalha com uma realidade da falta de vagas na creche na área de Educação Infantil para todas as crianças”.(entrevista 2)

A compreensão da entrevistada se alinha à ideia de que a alternativa de creches domiciliares é melhor do que a falta total de vagas, embora reafirme a importância de garantir a educação para todos.

“Existe toda uma política de proteção dessa criança, mas inserida na Educação, aí vem com uma política municipal para dizer não aqui nós vamos ter mães crecheiras. Então se constitui na verdade. Se essas mães crecheiras começam a proliferar, nós na verdade estamos desconstruindo uma política nacional” (entrevista 2).

Cabe ainda aqui uma reflexão sobre a proliferação desses espaços. Durante a entrevista com o Ministério Público, ficou evidente que se deve analisar com mais atenção essas leis de creches domiciliares que se espalham no interior do Rio Grande do Sul e no Brasil como uma tentativa de suprir as faltas de vagas na creche.

“A mãe crecheira surge em Caxias do Sul pelo menos a primeira discussão levada ao Ministério Público foi pela colega de Caxias e a gente discutiu exatamente o que tu colocaste. Gente nós estamos abrindo espaço para tapar um buraco de uma situação emergencial que está ocorrendo em Caxias, mas isso vai se repetir e até que ponto os municípios pequenos vão lançar mão das mães crecheiras para não darem vagas em creches a alunos nesta etapa de Educação Infantil e acho que nós vamos chegar sim a um ponto que nós vamos ter que discutir a legalidade e a constitucionalidade das mães crecheiras.” (entrevista 2)

Sendo assim, é possível concluir que o Programa de “Mães crecheiras” está violando as leis federais, bem como as diretrizes e regulamentações complementares que compõem a política pública para a educação.



## Capítulo V - Considerações Finais

Esta pesquisa debruçou-se em identificar e analisar, a partir do ordenamento legal, o direito a vagas na primeira etapa da Educação Infantil (EI) – crianças de 0 a 3 anos de idade, dentre os quais seu alcance, avanços, dificuldades e as relações entre macro e micropolíticas para a creche na cidade de Pelotas/RS.

Percebendo que esse é um campo amplo para uma pesquisa de mestrado, a pesquisa configurou assim o problema: O papel do governo municipal na oferta de vagas e na garantia de qualidade na educação de crianças na etapa da creche (zero a três anos de idade), considerando a implementação da lei municipal autorizando o funcionamento de creches domiciliares.

A pesquisa teve uma abordagem qualitativa e perspectiva crítica, onde não só evidenciou fatos como buscou relacionar questões históricas, políticas e sociais no que se refere à demanda pela educação infantil – creches.

O estudo contou com uma busca sobre o direito à educação das crianças pequenas, a partir dos principais marcos legais: a CF/1988, a Lei 8.069/1990, o ECA e a LDBEN/1996, que reconhecem a educação infantil como primeira etapa da educação básica.

Trabalharam-se os conceitos de política pública e política educacional, enfatizando as políticas nacionais e internacionais para a EI e a formulação das políticas educacionais para o município de Pelotas/RS, em especial a Lei Municipal no 6.629/19, responsável pela normatização e regulamentação das creches domiciliares.

O contexto local, analisado através dos dados quantitativos referentes à população infantil de 0 a 5 anos obtidos por meio dos censos do IBGE e pesquisas do TCE/RS, apresentou, por tabelas quantitativas, a realidade da oferta de vagas para as crianças de 0 a 3 anos. Foram identificadas as políticas, os marcos regulatórios locais e os dados gerais do município em estudo, os quais foram explorados a fim de compreender a situação da EI local, que evidencia uma realidade comum a muitos municípios, qual seja, a deficiência na oferta de vagas para a população de 0 a 3 anos de idade.

Para a análise dos dados utilizou-se a metodologia de Análise de Conteúdo, em que se relacionou o ordenamento político e legal às entrevistas semiestruturadas, aos dados quantitativos e ao referencial teórico dos estudos da

política e da educação infantil.

Ao trabalhar com os dados de forma mais minuciosa como apresentada aqui evidencia-se que a cobertura em termos de matrículas na etapa de creche na Educação Infantil não é uma realidade dentro no município de Pelotas. A criança deveria ser respeitada como sujeito de direitos e isso definiria o conjunto de políticas e práticas educacionais em todos os níveis e etapas.

Diferentemente do que define a CF/1988 e os documentos que regulamentam a educação, o atendimento educacional das crianças de 0 a 3 anos insiste em revelar o contrário.

Na cidade de Pelotas não só o direito à educação na creche é negado, como o poder público encontra estratégias para se desresponsabilizar, e com isso, “dividir” a responsabilidade com a sociedade ao aprovar e regulamentar as creches domiciliares, espaço esse que se destina apenas ao cuidado e assistência, desconsiderando as dimensões mais ampliadas que compreendem o direito à educação.

Pode-se afirmar que houve expansão significativa da EI na etapa da pré-escola nas últimas décadas, todavia, a creche ainda sofre com a invisibilidade das políticas educacionais e, por ser uma etapa onerosa aos cofres públicos, notadamente em virtude das exigências legais para o bom atendimento à infância, os municípios acabam por secundarizar a oferta ou, de forma mais freqüente, compartilham/transferem as responsabilidades com a sociedade civil.

Durante a análise dos dados, especialmente a partir das entrevistas, ao questionar se havia recursos públicos destinados ao Programa “Mães crecheiras”, foi possível identificar que não houve destinação de verbas ao programa previsto no orçamento da Prefeitura. A intenção era de regulamentar o Programa e transformá-lo numa OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), podendo, desta forma, pleitear recursos públicos (municipais, estaduais e federais) e privados, até mesmo de organismos internacionais, o que ainda não ocorreu.

O programa foi aprovado prevendo apenas que pessoas das comunidades possam se cadastrar para a oferta de atendimento às crianças pequenas, sendo que a manutenção das atividades será provida pelas próprias famílias.

Acredita-se que por trás dessa regulamentação, portanto, a configuração do programa em OSCIP, visa possibilitar o acesso aos recursos públicos nas diferentes esferas, mas, sobretudo, flexibilizar a oferta e o compromisso público com a

educação de crianças.

A sociedade, e aqui estão incluídas as famílias das crianças de 0 a 3 anos, ao não perceberem outras possibilidades, parecem acreditar que essa política se constitui em uma boa escolha, sendo convencida de que “todos” devem colaborar no atendimento ao preceito legal referente à oferta da educação.

A etapa de creche, no contexto da educação infantil, passa por um momento delicado com a crescente ampliação das creches domiciliares em diversos municípios brasileiros. Apesar do esforço de décadas de lutas pela educação como um direito, das conquistas legais, tais como a CF, LDBEN, PNE, ECA, a lei municipal das creches domiciliares minimiza os preceitos legais e pode, conforme assinala o MP, ser considerada inconstitucional.

Cabe aqui salientar que a Secretaria de Educação de Pelotas colaborou com a pesquisa apenas fornecendo dados da Educação infantil, porém não quis ser entrevistada por afirmar que as mães crecheiras não estão sob responsabilidade da secretaria municipal se isentando totalmente de suas responsabilidades quanto gestora da Educação infantil do Município.

A lei que aprova o Programa das mães crecheiras afronta a constituição federal, a LDBEN, o Plano Nacional de Educação, as Diretrizes para a Educação Infantil e as referências científicas que reafirmam a importância da educação de crianças em escolas apropriadas para esta faixa etária, considerando que o desenvolvimento infantil, que abrange as dimensões cognitiva, afetiva, emocional, física e social, precisa ser o norte para a formulação e materialidade de políticas públicas, parte de uma proposta de país menos desigual, inclusivo e justo.

É possível afirmar que a, Lei nº 6.629/2019, (Lei que cria as Mães crecheiras), reforça o afastamento do Estado na implementação de políticas que democratizam o acesso e asseguram a educação básica de qualidade para todos, fazendo parte de um projeto mais amplo que reorienta o papel do Estado, altera as suas relações com a sociedade civil e com o mercado e provoca mudanças no interior da máquina pública. Este projeto de sociedade capitalista neoliberal, diferente da forma adotada nos anos 1980/1990, com destaque ao Estado mínimo traduzido, entre outras ações, por meio de privatizações *stricto sensu*, assume atualmente características cada vez mais identificadas com a proposta de um Estado Gerencial, sustentado pelo ideário da Nova Gestão Pública, em que a governança corporativa se constitui em padrão de conduta e em parâmetro para alcançar a eficiência e a produtividade, através da

competência, da competitividade, da transparência e da política de resultados.

Desta forma, neste trabalho entende-se que o Programa Mães Crecheiras está sintonizado ao atual projeto de sociedade neoliberal, introduzindo mecanismos que permitem a redução dos investimentos públicos em políticas sociais, transferindo responsabilidades e estabelecendo parcerias.

No presente estudo, percebeu-se um tipo particular de parceria que, diferente daquelas em que o Estado firma acordos com instituições privadas, não raro mercantis, para a execução e mesmo formulação de políticas educacionais, o poder público não realiza acordos formais, mas cria condições legais para a execução das atribuições que seriam exclusivamente suas, sem acompanhamento ou financiamento público.

Neste caso, chamou-se de NPPP, na medida em que os parceiros são pessoas físicas, não vinculadas a instituições formais, em geral originárias de comunidades periféricas e em condições de vulnerabilidade, tal qual a população que atende. Em que pese se reconheçam diferenças evidentes neste tipo de parceria em relação às que nos últimos anos têm avançado de forma acelerada em diversas áreas públicas, com destaque para a educação, este modelo apresentado pelo Programa “Mães crecheiras” pode ser considerado um tipo de parceria, visto que as motivações são, em princípio, as mesmas, quais sejam: atender as demandas por educação através da atuação da sociedade civil e do mercado.

Evidenciou-se nesta pesquisa a expansão das creches domiciliares no interior do estado do Rio Grande do Sul, fato este que precisa ser mapeado e acompanhado por se tratar de uma mudança importante nas políticas públicas para Educação Infantil. O direito à educação infantil, em instituições públicas qualificadas, ao ser negligenciado, além de responsabilizar a sociedade, retoma a perspectiva assistencialista no atendimento a crianças pequenas.

Assim, ao problematizar esta política nos diferentes espaços em que ela poderá ser analisada, questionada e reorientada, mais especificamente no Conselho Municipal de Educação, no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, na Secretaria Municipal de Educação e no Ministério Público, torna-se possível a sua contestação, do ponto de vista da constitucionalidade, bem como tornam visíveis as concepções de Estado, de sociedade e de educação presentes nos poderes executivo e legislativo da cidade de Pelotas e nas demais cidades em que políticas de responsabilização estão em estudo ou em implementação.

## Referências

BALL, S. J. **Educational reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades Y estratégias para la educación: estudio sectorial del Banco Mundial**. Washington, DC: BM, 1995.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARRETO, Â. M. R. Situação atual da educação infantil no Brasil. In: BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Subsídios para o credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil**. v. 2. Coordenação Geral de educação infantil. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1.

BNDES. **Relatório anual integrado banco nacional de desenvolvimento econômico e social 2017**. Rio de Janeiro: BNDES, 2017.

BOGDAN, R.C; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Portugal: Porto Editora, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988, 305 p.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: MEC, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças**. Brasília, DF: MEC/SEF/COEDI, 1995.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial curricular nacional para a educação infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF, 1998a.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Subsídios para o credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil**. Coordenação Geral de Educação Infantil, v. 1 e 2. Brasília, DF: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1998b.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Por uma política de formação do profissional de educação infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF/COEDI, 1994b.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Básica. **Política nacional de educação infantil**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2006.

BRASIL. Plano Nacional de Educação. **Lei nº 10.172/2001, de 09 de janeiro de 2001**. \_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Política nacional de educação infantil. Brasília, DF: MEC/SEF/COEDI, 1994a.

CÂMARA MUNICIPAL DE PELOTAS. **Redação final do PL mães crecheiras é apresentado aos Conselhos de Direito**. Câmara Municipal de Pelotas, 08/06/2018.

CAMPOS, M. M. Entre as políticas de qualidade e a qualidade das práticas. **Cadernos de pesquisa**, v. 43, n. 148, p. 22-43, jan-abr. 2013.

CAMPOS, M. M. ROSEMBERG, F. (Orgs.). **Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças**. 6. ed. Brasília: MEC, 2009.

CAMPOS, M. M.; ROSEMBERG, F.; FERREIRA, I. M. (Orgs.). **Creches e pré-escolas no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, Fundação Carlos Chagas, 1995.

CAMPOS, R.; BARBOSA, M. C. S. **“Política pequena” para crianças pequenas?** Experiências e desafios no atendimento das crianças de zero a três anos na América Latina. *RBE*, v. 17, n. 49, p. 82-94.

CAMPOS, R.; BARBOSA, M. C. S. A educação infantil no contexto pós-reforma: institucionalização e regulação no Brasil e na Argentina. In: GENTIL, H. S.; MICHELS, M. H. (Orgs.). **Práticas pedagógicas: política, currículo e espaço escolar**. Araraquara: Junqueira & Marin, 2011.

CAMPOS, R.; BARBOSA, M. C. S. A obrigatoriedade da matrícula na pré-escola em tempos de “Terceira Via”. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 38, 01 a 05 de outubro de 2017. **Anais...** São Luís/MA: ANPED, 2017.

CÓSSIO, M. F. Políticas educacionais e os novos modos de regulação: efeitos nas políticas locais. Novos modos de regulação das políticas educacionais no contexto da terceira via. In: \_\_\_\_\_.; RODRIGUEZ, R. C. (Orgs.). **Novos modos de regulação das políticas educacionais no contexto da Terceira Via**. Pelotas: UFPEL, 2014.

CÓSSIO, Maria de Fátima. A nova gestão pública: alguns impactos nas políticas educacionais e na formação de professores. **Educação**(PUCRS. Impresso), v. 41, p. 66-73, \_\_\_\_\_, 2018. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/29528>.

CÓSSIO, Maria de Fátima; SCHERER, Susana S. Governança e redes políticas educacionais: um estudo sobre o estado do Rio Grande do Sul - RS. **Revista Teoria e Prática da Educação**, v. 21, n. 3 p. 137-149, 2018. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/TeorPratEduc/issue/view/1576>

CUNHA, M. I. Pesquisa e Pós-graduação em educação: o sentido político e pedagógico da formação. In: SILVA, A. S.; SILVA, I. B.; ORTIGARA, V. (Orgs.). **Educação, pesquisa e produção do conhecimento: abordagens contemporâneas**. Criciúma: Unesc, 2013.

CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. M. **Obrigatoriedade da educação das crianças e adolescentes**: uma questão de oferta ou de efetivo atendimento? Nuances: estudos sobre Educação, Ano XVII, v. 17, n. 18, p. 124-145, jan-dez. 2010.

D'ALMEIDA, K. P. M. **A obrigatoriedade da educação infantil**: governamentalidade e refinamento das técnicas de governo. 2014. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – UERJ, Rio de Janeiro, 2014.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educ. Soc.**, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DRAXLER, A. International PPPs in education: New potential or privatizing public goods? In: MUNDY, Karen; ROBERTSON, Susan; VERGER, Antoni (Ed.). **Public private partnerships in education**: New actors and modes of governance in a globalizing world. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2012.

FERREIRA, L. S.; AMARAL, C. L. C. A.; MARASCHIN, M. S. Políticas públicas: revisitando conceitos e relações com o campo educacional. In: CÓSSIO, Maria de Fátima. (Org.). **Políticas públicas de educação**. Pelotas: UFPel, 2016.

FLORES, M. L. R. (org.). **Avaliação da Educação Infantil**: concepções teórico-metodológicas e implicações para políticas educacionais. Porto Alegre: UFRGS, 2018.

FMAPEL - Fundação Movimento Assistencial de Pelotas. **Mimeo**, Pelotas, RS, 1997.

FRIEDBERG, E. **Le pouvoiret larègle**. Paris: Seuil, 1993.

GINSBURG, M. Public Private Partnerships, neoliberal globalization and democratization. In ROBERTSON, S.; MUNDY, K.; VERGER, A.; MENASHY, F. **Public Private Partnerships in Education**: new actors and modes of Governance in a Globalizing World. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2012

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 5 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987.

HIRAI, W. G. **Gênese e trajetória da política pública de educação infantil no município de Pelotas/RS**. 2000. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – UCPel, Pelotas, 2000.

HORTA, J. S. B. Direito à educação e a obrigatoriedade escolar. **Cadernos de Pesquisa**. n. 104, p. 5-34, jul. 1998.

HORTA, J. S. B. Planejamento educacional. In: MENDES, D. T. (Org.). **Filosofia da educação brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983. p. 193-235.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

**Resultados e Resumos.** INEP, 2016.

KRAMER, S.; SOUZA, S. J. Avanços, retrocessos e impasses da política de educação pré-escolar no Brasil. **Educação & Sociedade.** v. 28, p. 12-31, 1987.

KUHLMANN JR, M. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação.** n. 14, p. 5-18, mai.-jul. 2000.

KUHLMANN JR, M. **Infância e Educação Infantil: uma abordagem histórica.** 7. ed. Porto Alegre: Mediação, 2015.

MAINARDES, J. A organização da escolaridade em ciclos no Brasil: uma análise de pesquisas sobre processos de implementação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação.** v. 24, n. 1, p. 13-29, jan./abr. 2008.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade.** v. 27, n. 94, p. 47-69, jan-abr. 2006.

MAINARDES, J. **Entrevista com o professor Stephen J. Ball.** Olh@ares, v. 3, n. 2, p. 161-171, nov. 2015.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital:** rumo a uma teoria da transição. 1a ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. 13. ed. São Paulo: Hucitec, 2013.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 31. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

MULLER, P.; SUREL, Y. **Análise das políticas públicas.** Pelotas: EDUCAT, 2002.

NEWMAN, Janet; CLARK, John. Gerencialismo. **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.

PELOTAS. **Lei no 4.904, de 13 de janeiro de 2003.** Cria o Sistema Municipal de Ensino de Pelotas.

PERONI, V. M. V. As implicações da privatização da educação no processo de democratização no Brasil. In: CAMPOS, M. A. T.; SILVA, M. R. (Orgs.). **Educação, Movimentos sociais e Políticas governamentais.** Curitiba: Appris, 2017.

PORTAL DO MEC. **Parecer no 397/2005,** CEED. Diretrizes Curriculares para a Educação.

PORTAL DO MEC. **Resolução no 2, de 9 de outubro de 2018.** Define Diretrizes Operacionais complementares para a matrícula inicial de crianças na Educação Infantil e no Ensino Fundamental.



REIS, Leila. **Políticas locais para a educação infantil: análise da regulamentação e efetividade das políticas para crianças de zero a três anos na cidade de Pelotas/RS.** 2019. Dissertação de mestrado Universidade Federal de Pelotas.

ROBERTSON, Susan. As implicações em justiça social da privatização nos modelos de governança da educação: um relato relacional. In: **Educação e Sociedade.** v. 34, n.34, jul-set 2013.

ROBERTSON, Susan; MUNDY, Karen; VERGER, Antoni (Ed.). **Public private partnerships in education: New actors and modes of governance in a globalizing world.** Edward Elgar Publishing, 2012.

ROSEMBERG, F. Expansão da Educação Infantil e processos de exclusão. **Cadernos de Pesquisa.** n. 107, p. 7-40, jul. 1999.

ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, Estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa.** n. 115, p. 25-63, mar. 2002.

ROSEMBERG, F. Panorama da Educação Infantil brasileira contemporânea. In: **Simpósio Educação Infantil: Construindo o presente.** Brasília/DF, 2003. **Anais...**

SHIROMA, E. O. CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. **Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos.** Perspectiva, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005.

SHIROMA, E. O. GARCIA, R. M. C.; CAMPOS, R. F. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs). **Políticas educacionais: questões e dilemas.** São Paulo: Cortez, 2011. p. 222-248.

SHIROMA, E. O. **Redes de políticas públicas e governança da educação: pesquisando a convergência das políticas para docentes nas agendas para a próxima década.** Relatório de pesquisa. Florianópolis: UFSC, 2016.

SILVA, M. B. G. FLORES, M. L. R. Articulações e tensões entre a educação infantil e o ensino fundamental: análises a partir do contexto recente das políticas educacionais brasileiras. In: FLORES, M.L.R; ALBUQUERQUE, S. S. (Orgs). **Implementação do Pro infância no Rio Grande do Sul: perspectivas políticas e pedagógicas.** Porto Alegre: EdiPUCRS, 2015. p. 179-198.

SILVA, M. B. G. O ensino fundamental de nove anos. In: DALLA ZEN, M. I. H.; XAVIER, M. L. M. **Alfabetizar: fundamentos e práticas.** Porto Alegre: Mediação, 2010. p. 151-176.

SMED - Secretaria Municipal de Educação e Desporto de Pelotas/RS. **Taxas de matrículas por faixa etária.** Pelotas: SMED, Dez. 2018.

SOARES, G. R.; FLORES, M. L. R. **Expansão da Educação Infantil no Brasil: Contexto Recente e Desafios Atuais.** Políticas Educativas, v. 8, n. 1, p. 85-106, 2014.

SOUZA, C. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. Sociologia, ano 08, n. 16, p. 20-45, Jul./dez. 2006.

SOUZA, Prunier Simone. **A parceria público-privada na educação infantil em porto alegre: suas implicações para o trabalho docente**. 2018. Dissertação apresentada à Universidade Federal do Rio Grande do Sul

TELES, M. A. A. A participação feminista na luta por creches. In: **Creche e feminismo**: desafios atuais para uma educação descolonizadora. FINCO, D.; GOBBI, M. A.; FARIA, A. L. G. F. (Orgs.). Campinas: Edições Leitura Crítica e Associação de Leitura do Brasil; São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2015.

UNESCO. **Atención y educación de laprimerainfancia**. Informe regional: América Latina y Caribe. Santiago, Chile: UNESCO, 2010.

UNESCO. **Marco Estratégico para a UNESCO no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2006.

UNICEF. Campanha Nacional pelo Direito à Educação. **O enfrentamento da exclusão escolar no Brasil**. Brasília: UNICEF, 2014.

VANTI, E. S. **O Fio da Infância na Trama da História**: um estudo sobre significações de infância e de Educação Infantil em Pelotas (1875-1900). 1998. 345f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 1998.

VANTI, Elisa dos Santos. **Cultura de Primeiríssima Infância em Pelotas (1906-1936)**: Discursos e imagens da educação infantil doméstica. 2003. 313f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

VANTI, Elisa dos Santos. **O Fio da Infância na Trama da História**: um estudo sobre significações de infância e de Educação Infantil em Pelotas (1875-1900). 1998. 345f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas.

VIEIRA, L. F.; SOUZA, G. Trabalho e emprego na educação infantil no Brasil: segmentações e desigualdades. **Educar em Revista**, n. spe 1, p. 119- 139, 2010. Disponível em: <https://www.gestrado.net.br/images/publicacoes/14/Artigo5.pdf>. Acesso Em: 01 abr. 2019.

ZARPELON, Geovani. **A relação público-privada na educação infantil**: um estudo sobre os convênios com entidades privadas na rede municipal de educação de Joinville/SC. 2011. Dissertação de mestrado Universidade Federal de Santa Catarina.

## **Apêndices**

## Apêndice A - Roteiro de Entrevistas

### ENTREVISTA 1- Secretaria de Educação do Município

1) Sobre a demanda por vagas nas creches no município, como tem se efetivado essa política nos últimos anos na gestão atual?

2) Com a Lei que autoriza as creches domiciliares de 2018, como estas ofertas influenciaram na procura de vagas na Educação Infantil do Município.

Quais as consequências desta medida (distanciamento — rompimento do caráter de infância pela questão da escolarização. O sentido de continuidade. O entendimento de infância)?

3) As mães crecheiras são uma alternativa para enfrentamento deste desafio da falta de vagas nas creches?

4) Dados brutos de atendimento à creche nas escolas privadas (2.152 crianças) é consideravelmente maior que do sistema público (1.377 crianças). Esses números mostram um descompasso em relação ao direito à creche pública e gratuita. Como a secretaria de educação tem encarado esse fenômeno?

5) Quais as dificuldades que o sistema público municipal enfrenta para o atendimento: Cobertura/oferta Qualidade?

6) De que forma o município tem propiciado o atendimento de qualidade nas creches em funcionamento?

## **Entrevista 2 - Conselho Municipal De Educação**

- 1) Quais as condições objetivas para o acompanhamento da educação infantil em Pelotas?
  
- 2) Em relação ao desempenho do trabalho, quais dificuldades se apresentam?
  
- 3) Com aprovação da Lei Municipal das mães crecheiras, qual o impacto das creches em Escolas de Educação Infantil. A partir desta legislação, O CME adotou alguma normatização desses espaços. Se existe regulamentações existentes quais são elas (Nº de crianças por professor, questão do espaço físico, documentação, etc.)?
  
- 4) Quais as dificuldades que o CME enfrenta para a regulamentação e fiscalização dos espaços de Educação Infantil?

### ENTREVISTA 3 - MINISTÉRIO PÚBLICO

- 1) Quais as principais demandas do Ministério Público sobre Educação Infantil?
- 2) Como analisa a lei municipal que trata das creches domiciliares?
- 3) Com aprovação da Lei Municipal das mães crecheiras, qual o impacto das creches em Escolas de Educação Infantil. A partir desta legislação, O MP notou alguma denúncia desses espaços. Se existem denúncias existentes quais são elas (Nº de crianças por professor, questão do espaço físico, documentação, etc.)?
- 4) Quais as dificuldades que o MP enfrenta para a regulamentação e fiscalização dos espaços de Creches domiciliares?

### Apêndice B – Levantamento das Produções no Campo da Ei

Levantamento de trabalhos 2012-2019		
<i>Tema</i>	<i>Dissertações e Teses</i>	<i>Título e ano</i>
Políticas educacionais em Educação Infantil	16	A implementação do pro infância em Juiz de Fora e seus desdobramentos MATTOS, Clarice da Silva (2014)
		A implementação da política pública de educação infantil: entre o proposto e o existente ALVES, Cândida Maria dos Santos Daltro (2013)
Políticas Públicas para a Educação infantil	120	Políticas Públicas de acesso à Educação Infantil, no município de Campo Largo, no período de 2003 a 2016 BORGES, Daniele Sant'ana (2017)
		Trajetória das políticas públicas de educação infantil no município de Juiz de Fora no período de 1996 a 2013 ALVES, Alessandra Maia Lima (2016)
		Educação infantil de 0 a 3 anos: um estudo sobre demanda e qualidade na região de Guaianazes, São Paulo CORREIA, Maria Aparecida Antero (2013)
		A política de educação infantil no município de Campinas-SP: um diálogo com as fontes documentais CASSAN, Elaine Regina (2013)
Obrigatoriedade da educação infantil	98	A obrigatoriedade da educação infantil e a construção das práticas pedagógicas na pré-escola da Rede Municipal de Ensino de Franca/SP MALTA, Deise Aparecida Silva (2017)

<b>Tema</b>	<b>Dissertações e Teses</b>	<b>Título e ano</b>
Obrigatoriedade da educação infantil	98	A obrigatoriedade da educação infantil: governamentalidade e refinamento das técnicas de governo DALMEIDA, Késia Pereira de Matos (2014)
		Matrícula obrigatória na Educação Infantil: impactos no município de Santa Maria RS POSSEBON, Camila Moresco(2016)
		Obrigatoriedade da educação infantil a partir de quatro anos de idade: percepções de educadores e familiares MARCHETTI, Rafaela (2015)
		Educação infantil: retrato de uma rede municipal de ensino HENRIQUES, Afonso Canella (2015)
		A educação infantil a partir da obrigatoriedade escolar: concepções de currículo, infância e criança (e o desempenho do “ofício de aluno”) em documentos oficiais FELIPONI, Elizete (2013)
Políticas para a creche	412	O plano nacional de educação e o papel dos municípios na universalização da educação básica no Brasil MAZZIONI, Lizeu(2016)
		Creche: do direito à educação à judicialização da vaga POLONI, Maria José (2017)
		Paulo: um olhar a partir da teoria de implementação de políticas públicas CRAVEIRO, Sílvia da Silva (2015)



<b>Tema</b>	<b>Dissertações e Teses</b>	<b>Título e ano</b>
Políticas para a creche	412	O atendimento público e privado concessionário na educação infantil: um olhar sobre as condições de oferta OLIVEIRA, Jaqueline dos Santos (2013)
Educação infantil em Pelotas	10	'Já não vos assistirá plenamente o direito de errar, porque vos competirá o dever de corrigir': gênero, docência e educação infantil em Pelotas (décadas 1940-1960) VENZKE, Lourdes Helena Dummer (2010)
		Gênese e trajetória da política pública de educação infantil do município de Pelotas – RS HIRAI, Wanda Griep (2000)

<b>Levantamento de artigos relacionados ao tema</b>		
<b>Tema</b>	<b>Artigos</b>	<b>Título e ano</b>
SCIELO Políticas educacionais para a educação Infantil	10	Associações comunitárias e políticas educacionais para a infância: entre relações de força e performances SILVA, Antonia Almeida; REHEM, Faní Quitéria Nascimento (2017)
		O investimento na formação do cidadão do futuro: a aliança entre economia e educação infantil como estratégia da governamentalidade contemporânea CARVALHO, Rodrigo Saballa de (2016)
		Políticas educativas para crianças de 0 a 3 anos VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos de (2015)
		Notas sobre acolhimento MOTTA, Flávia Naethe (2014)

<b>Tema</b>	<b>Artigos</b>	<b>Título e ano</b>
SCIELO Políticas educacionais para a educação Infantil	10	Entre as políticas de qualidade e a qualidade das práticas CAMPOS, Maria Malta (2013)
Obrigatoriedade da educação infantil	7	Educação infantil e ampliação da obrigatoriedade escolar: implicações para o desenvolvimento cultural da criança CRUZ, Maria Nazaré da (2017)
ANPAE Políticas educacionais Educação Infantil	3	Educação de qualidade na educação infantil: quanto custará aos municípios capixabas esse direito a partir do PNE 2014-2024? ARAÚJO, Edson Maciel Peixoto, Vania Carvalho de (2017)
Estado e Política educacional ANPED	3	Judicialização da educação infantil: direito e desafios OLIVEIRA, Rafaela Reis Azevedo de; TEIXEIRA, Beatriz de Basto (2017)
		Judicialização da educação infantil: efeitos da interação entre o sistema de justiça e a administração XIMENES, Salomão Barros; OLIVEIRA, Vanessa Elias; SILVA, Mariana Pereira da (2017)
		Nas linhas e entrelinhas da política: a expansão da educação infantil nos planos municipais de educação SANTOS, Edson Cordeiro dos; BARROS, Camila dos Anjos (2017)
Educação de crianças de 0 a 6 anos	49	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 FLORES, Maria Luiza Rodrigues (2015)

		Rede de políticas públicas na educação infantil LIMA E SILVA, Isabel Cristina de Andrade (2015)
<b>Tema</b>	<b>Artigos</b>	<b>Título e ano</b>
		O direito à creche das crianças em situação de pobreza: o caso do Brasil carinhoso PEREIRA, Soeli Terezinha Pereira; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone (2017)
		A obrigatoriedade da matrícula na pré-escola em tempos de “terceira via” CAMPOS, Rosânia; BARBOSA, Maria Carmen Silveira (2017)
		Oferta de educação infantil em planos municipais de educação (2014-2024): perfis e tendências TRIPODI, Zara Figueiredo (2017)

## Apêndice B - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Pesquisadora responsável: Miriele Barbosa Rodrigues

Orientadora da pesquisa: Maria de Fátima Cossio

Instituição: Universidade Federal de Pelotas

Endereço: Alberto Rosa, 154, Centro, Pelotas/RS

Telefone: (53) 3284-3200

Concordo em participar do estudo “**Políticas para a educação infantil:** análise do papel do poder público na oferta de vagas e na implementação de ações de educação para crianças de zero a três anos de idade”. Estou ciente de que estou sendo convidada a participar voluntariamente do mesmo.

PROCEDIMENTOS: Fui informado de que o objetivo geral será “analisará o papel do governo municipal na oferta de vagas e na garantia de qualidade na educação de

crianças na etapa da creche (zero a três anos de idade), considerando a implementação da lei municipal autorizando o funcionamento de creches domiciliares, cujos resultados serão mantidos em sigilo e somente serão usadas para fins de pesquisa.

Estou ciente de que a minha participação envolverá a participação em entrevista. A gravação poderá ou não ser autorizada, sem prejuízo para você ou para a pesquisa.  
RISCOS E POSSÍVEIS REAÇÕES: Fui informada que os riscos são mínimos. Na ocorrência de alguma lesão mais grave, a SAMU 192 será imediatamente comunicada para proceder às devidas providências.

BENEFÍCIOS: O benefício de participar desta pesquisa relaciona-se ao fato que os resultados serão incorporados ao conhecimento científico, situações de ensino-aprendizagem e compilação de dados referentes às políticas educacionais para a educação infantil, seus avanços e desafios atinentes ao município de Pelotas/RS.

PARTICIPAÇÃO VOLUNTÁRIA: Como já me foi dito, minha participação neste estudo será voluntária e poderei interrompê-la a qualquer momento.

DESPESAS: Eu não terei que pagar por nenhum dos procedimentos, nem receberei compensações financeiras.

CONFIDENCIALIDADE: Estou ciente que a minha identidade permanecerá confidencial durante todas as etapas do estudo.

CONSENTIMENTO: Recebi claras explicações sobre o estudo, todas registradas neste formulário de consentimento. Os investigadores do estudo responderam e responderão, em qualquer etapa do estudo, a todas as minhas perguntas, até a minha completa satisfação. Portanto, estou de acordo em participar do estudo. Este Formulário de Consentimento Pré-Informado será assinado por mim e arquivado na instituição responsável pela pesquisa.

Nome do participante/representante legal:

\_\_\_\_\_  
Identidade: \_\_\_\_\_ ASSINATURA: \_\_\_\_\_

DATA: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

DECLARAÇÃO DE RESPONSABILIDADE DO INVESTIGADOR: Expliquei natureza, objetivos, riscos e benefícios deste estudo. Coloquei-me à disposição para perguntas e as respondi em sua totalidade. O participante compreendeu minha explicação e aceitou, sem imposições, assinar este consentimento. Tenho como compromisso utilizar os dados e o material coletado para a publicação de relatórios e artigos científicos referentes a essa pesquisa. Se o participante tiver alguma dúvida ou preocupação sobre o estudo pode entrar em contato através do meu

endereço acima. Para outras considerações ou dúvidas sobre a pesquisa, entrar em contato com:

Miriele Barbosa Rodrigues– Email - miriele.rs@gmail.com

Maria de Fátima Cossio – Email- cossiofatima13@gmail.com

ASSINATURA DO PESQUISADOR RESPONSÁVEL:

---