

# POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL E OS DESAFIOS À GARANTIA DO DIREITO<sup>1</sup>

Mariane Vieira Gonçalves  
Maria Luiza Rodrigues Flores

## RESUMO

O artigo apresenta os movimentos que o Município de Alvorada realizou, entre 2009 e 2015, para atender às exigências da Emenda Constitucional 59/2009, que tornou obrigatória a matrícula escolar dos quatro aos 17 anos de idade, enfocando a universalização da pré-escola. A metodologia do estudo envolveu análise documental acerca das políticas públicas visando à oferta de vagas nesse município, abarcando as leis municipais da Câmara de Vereadores e os programas de conveniamento entre a Secretaria Municipal de Educação e entidades da sociedade civil. A base estatística envolveu as Radiografias de Educação Infantil elaboradas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS, 2011-2014), os dados censitários demográficos (1999-2015) e aqueles do Censo Educacional Sul (1999-2015). Entendendo as políticas públicas como o Estado em ação (RUA, 1997), o estudo utilizou como indicadores para avaliação das políticas as determinações da legislação educacional vigente e os documentos normativos nacionais que orientam a oferta da educação infantil com qualidade. A revisão da literatura privilegiou os estudos de Campos (2010), Rosemberg (2009) e Flores (2000; 2015), que apontam variáveis que influenciam na desigualdade de acesso a essa etapa educacional e evidenciam o descumprimento do direito constitucional à educação para as crianças em idade de educação infantil. As análises evidenciaram alguns aspectos que contribuem na compreensão sobre as razões pelas quais esse município

---

<sup>1</sup> Este artigo é parte do Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Docência na Educação Infantil, ofertado pela Faculdade de Educação da UFRGS em parceria com o MEC (2ª edição), intitulado “*A oferta da educação infantil no município Alvorada/RS*”, sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Luiza Rodrigues Flores.

não alcançou as metas dos dois últimos Planos Nacionais de Educação em relação à idade de pré-escola.

**Palavras-chaves:** Educação Infantil. Direito à Educação. Política Municipal. Obrigatoriedade da Pré-Escola.

## APRESENTAÇÃO

Este artigo tem como objetivo analisar as políticas públicas de educação infantil implementadas no Município de Alvorada com vistas à ampliação de oferta desta etapa no contexto da obrigatoriedade de matrícula escolar na pré-escola, investigando o período entre 2009 e 2015. O interesse de ambas as autoras por investigar a oferta da educação infantil em Alvorada deriva de alguns aspectos: em primeiro lugar, a acadêmica que desenvolveu o TCC possui vínculo profissional com o município, atuando nessa Rede Municipal de Educação (RME/Alvorada) há três anos como professora nomeada da pré-escola; ainda, na condição de aluna do Curso de Especialização em Docência na Educação Infantil, as/os alunas/os assumem um compromisso de investigação sobre a realidade da rede pública onde atuam, contribuindo com o município que representavam.

De maneira complementar, dentre as disciplinas do Curso, uma delas abordou o tema das políticas públicas educacionais, apresentando dados de uma pesquisa que investiga a expansão da oferta de educação infantil em um conjunto de municípios gaúchos, dentre os quais, inclui-se Alvorada.<sup>2</sup> A partir desse interesse comum e com base nos materiais já existentes, foi construído um projeto de pesquisa visando a ampliar a coleta de dados sobre a realidade da oferta de atendimento às crianças de até cinco anos em Alvorada, aprofundando análises acerca das condições existentes, pois compreendemos que a pesquisa realizada e sua divulgação, de alguma forma, podem contribuir com o planejamento e a avaliação das políticas educacionais locais, bem como para o controle social dessa oferta.

No que se refere à metodologia utilizada no estudo, tratou-se de um estudo de caso de caráter qualitativo (DEUS, CUNHA E MACIEL, 2010), envol-

---

<sup>2</sup> Trata-se da pesquisa *Monitoramento de Políticas Públicas de Educação Infantil no RS: estudo sobre a implementação da Emenda Constitucional 59/09 – obrigatoriedade de matrícula na Pré-Escola*, coordenada pela Dr.<sup>a</sup> Maria Luiza Rodrigues Flores (Faced/UFRGS). O interesse por aprofundar alguns aspectos da trajetória das políticas educacionais nesse Município fez com que a acadêmica de especialização se integrasse a esse Grupo de Pesquisa. Mais detalhes sobre essa pesquisa e artigos a ela relacionados podem ser encontrados no site do Programa de Extensão Universitária Educação Infantil na Roda, em: <<http://ufrgs.br/einaroda>>

vendo análise documental – com coleta dos dados estatísticos e de informações qualitativas sobre a educação nesse município –, levantamento das políticas públicas relativas à oferta de educação infantil no período 2009 - 2015, análise das normativas do município e, também, de documentos orientadores do Ministério da Educação (MEC). A coleta dos dados seguiu os critérios e parâmetros sugeridos no documento produzido pelo Grupo de Trabalho de Avaliação da Educação Infantil<sup>3</sup>, focalizando a “dimensão do atendimento”, com base nas informações das diretrizes, metas e objetivos de acesso e/ou ampliação constantes nos documentos governamentais que orientam a oferta educacional de qualidade nos municípios brasileiros.

De maneira a apresentar as principais conclusões do estudo, o artigo encontra-se dividido em duas seções. Na primeira, abordamos o contexto legal da educação infantil e da obrigatoriedade de matrícula escolar na pré-escola. Na segunda, apresentamos Alvorada, caracterizando o município em seu contexto histórico, socioeconômico, educacional e, também, analisamos as políticas públicas de oferta da educação infantil no período de 2009-2015, apoiadas nas normativas nacionais vigentes para essa etapa e nos autores que subsidiaram a pesquisa de campo.

## CONTEXTO LEGAL DA EDUCAÇÃO INFANTIL E DA OBRIGATORIEDADE DA OFERTA DE PRÉ-ESCOLA

Esta seção apresenta as principais políticas que orientam a oferta de educação infantil do Brasil, direito reconhecido na Constituição Federal de 1988 (CF/88), que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDBEN) definiu como primeira etapa da Educação Básica.

As Leis 11.114/05 e 11.274/06 também foram normativas que produziram impacto na educação infantil, gerando consequências pedagógicas e conceituais, conforme apontam (ALBUQUERQUE E FERNANDES, 2012). As modificações na faixa etária de ingresso e ampliação do ensino fundamental interferem,

---

<sup>3</sup> Trata-se do Grupo de Trabalho Instituído pela Portaria nº 1.147/2011 (MEC, 2012), cujo objetivo foi: I- propor diretrizes e metodologias de avaliação da educação infantil; II – analisar diversas experiências, estratégias e instrumentos de avaliação na educação infantil; III – propor diretrizes pedagógicas e definir curso de formação continuada sobre avaliação na Educação Infantil para compor a oferta da Rede Nacional de Formação Continuada dos Professores do Magistério.

ainda, nas práticas pedagógicas, na gestão das políticas públicas e nas propostas curriculares (KRAMER; CORSINO, 2011).

A Emenda Constitucional nº 59/2009 ampliou a faixa etária da educação obrigatória, tornando a pré-escola de matrícula obrigatória para as crianças de quatro e cinco anos, sendo os municípios os entes prioritários na responsabilidade para com essa oferta. O atual Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005, estabeleceu metas de atendimento ratificando essa alteração constitucional e determinando a universalização da pré-escola até 2016, ficando a ampliação da oferta de matrículas para a faixa etária de creche definida em, no mínimo, 50% da população da faixa etária de até três anos para até o ano de 2024. (BRASIL, Lei nº 13.005/14, Meta 1).

As políticas criadas no Brasil nas últimas décadas promoveram avanços em relação aos direitos das crianças público-alvo da educação infantil. A obrigatoriedade da pré-escola tornou a matrícula nessa etapa de ensino um direito público subjetivo a partir dos quatro anos<sup>4</sup>. Entretanto, para que esse direito que obriga os responsáveis a realizarem a matrícula das crianças seja cumprido, é preciso que se garanta, ainda a oferta educacional de qualidade. (FARENZENA, 2010)

Sobre a obrigatoriedade que a EC 59/09 estabeleceu, Campos (2010) destaca as condições financeiras das famílias, ao relacionar o acesso à pré-escola com a renda familiar e constatar que as crianças mais pobres são as que têm menos acesso à educação, concluindo que para aquelas oriundas de famílias economicamente mais abastadas, as metas do PNE se encontram praticamente universalizadas, enquanto que para as que são de origem familiar mais vulnerável, essa meta ainda é um grande desafio (CAMPOS, 2010). Gentili (2009) diz que incide sobre a expansão da pré-escola, a fragilidade de acesso ao direito educacional decorrente, também, da fragmentação dos sistemas escolares e das diferentes oportunidades de aprendizagem oferecidas nas escolas.

Campos (2010) alerta sobre a responsabilidade da oferta da pré-escola pelos municípios, preconizado o atendimento em instituições públicas, pois se trata de faixa etária obrigatória. Por consequência da demanda de expansão posta pela alteração havida na CF/88, pode acabar avançando a transferência da

---

4 O Art. 2º da Resolução CNE/CEB nº 6/2010 define o ingresso na pré-escola aos quatro anos completos até o dia 31 de março do ano que ocorre a matrícula, e o Art. 4º orienta a matrícula no segundo ano da pré-escola para aquelas crianças que completarem seis anos após o dia 31 de março do ano em que ocorre a matrícula. Fonte: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=6886-rceb006-10&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6886-rceb006-10&Itemid=30192)>.

responsabilidade para com a oferta de vagas em creche para as organizações da sociedade civil, fazendo destas a principal alternativa de oferta dessa subetapa em alguns municípios, na medida em que a estrutura existente é insuficiente para atender à demanda já existente, conforme já determinou o PNE 2001-2010.

O Ministério da Educação (MEC), a partir da Secretaria de Educação Básica (SEB), sugere subsídios para a ampliação da oferta visando à garantia da permanência das crianças na instituição de ensino (BRASIL, SEB/MEC, 2009). Dentre eles, está a criação do sistema municipal de educação (SME); do Conselho Municipal de Educação (CME), capaz de normatizar, elaborar documentos e criar diretrizes com estratégias que visem à garantia de vagas; e do Plano Municipal de Educação (PME), com metas para ampliação da oferta. (FLORES E ALBUQUERQUE, 2015).

Para os municípios que oferecem a educação infantil por meio de convênios, o documento citado anteriormente orienta que a Secretaria Municipal de Educação (SMED) esteja ciente da demanda não atendida; assegure a igualdade de condições do acesso e permanência, inclusive a gratuidade do atendimento; identifique os estabelecimentos que oferecem atendimento a crianças na faixa etária da educação infantil e oriente essas instituições para realizarem o credenciamento junto ao sistema de ensino (BRASIL, SEB/MEC, 2009).

Com esse breve resgate de algumas legislações e documentos orientadores, objetivamos contextualizar a trajetória das políticas nacionais de educação infantil que possuem papel fundamental no sentido de orientar as políticas nos estados e municípios. Na próxima seção, apresentaremos as principais políticas públicas do município estudado, que deveriam tomar como referência os instrumentos jurídico-normativos aqui abordados.

## POLÍTICAS PÚBLICAS PARA OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM ALVORADA (2009-2015)

Iniciamos por uma contextualização do município pesquisado, buscando oferecer algumas informações indispensáveis para a compreensão de sua realidade em relação à oferta de educação para as crianças de até seis anos<sup>5</sup>. Alvo-

---

5 Reforçamos aqui a importância de destacar o fato de que as crianças que completam seis anos após o dia 31 de março do ano devem ser matrículas na pré-escola, onde permanecerão até o final do ano, mesmo completando seis anos.

rada está situada na Região Metropolitana de Porto Alegre/RS, foi fundada há 50 anos e fica a aproximadamente 15 km da Capital. Com extensão de 71,311 km<sup>2</sup> e 206.561 habitantes, sua principal atividade econômica é o setor de serviços (ALVORADA, *site* Institucional, 2016). Segundo a Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser do Rio Grande do Sul (FEE-RS), a expectativa de vida dos moradores é de 77,41 anos de idade, o coeficiente de mortalidade infantil é de 9,55 a cada mil nascidos vivos, e 3,93% da população acima dos 15 anos é analfabeta (FEE-RS, 2016).

A Câmara Municipal dos Vereadores mostra as variáveis responsáveis pelo desenvolvimento próprio do município, destacando a ocupação irregular do território urbano, pois a cidade é escolhida pela oferta de lotes sem infraestrutura, permitindo a instalação de famílias com baixo rendimento econômico. Outra justificativa presente é a migração de famílias com mão de obra pouco qualificada para o mercado de trabalho local (VIRGINIO, 2000). Se considerarmos os níveis de empregabilidade e a escolaridade atual da população, os índices da FEE mostram uma tendência de proporção direta entre nível de escolaridade e oportunidade de trabalho. Ao compararmos os dados atuais com os apresentados na pesquisa de Virginio (2000), o crescimento da escolaridade mostra uma perspectiva de mercado de trabalho mais qualificado. (GONÇALVES, 2016). A escolarização vai além da qualificação para o mercado de trabalho, ela auxilia no desenvolvimento da autonomia individual e intelectual.

A ausência de representantes parlamentares federais e o acesso facilitado aos benefícios da Capital, que faz escapar de Alvorada a potência de consumo, também afetaram o desenvolvimento do município, segundo Virginio (2000). Papi (2009) aponta que a sensação de pertencimento da população é diretamente influenciada pela insuficiência de oportunidades no que diz respeito à oferta de emprego e de serviços de necessidades básicas com pouco valor agregado. Segundo a autora (2009), ao não ser atendida, a comunidade buscaria alternativas na Capital, bastante próxima, diminuindo os recursos que seriam revertidos para o município.

O Produto Interno Bruto (PIB) é um indicador muito utilizado na macroeconomia, sendo seu objetivo principal mensurar a atividade econômica de uma região (FEE-RS, 2016). Na série histórica 2009-2013, o PIB Total de Alvorada apontou crescimento na economia; contudo, esse indicador revela situação inferior, se considerarmos que, no ano de 2013, o PIB Total de Al-

vorada foi de R\$ 1.830,556 (IBGE, 2016), enquanto em Gravataí, município que faz fronteira com Alvorada, o PIB Total foi de R\$ 8.305.064 (IBGE, 2016) e, no estado do Rio Grande do Sul, o mesmo indicador foi de R\$ 331.095.183 (FEE-RS, 2016).

O investimento da Prefeitura Municipal de Alvorada em Educação Básica no período de 2009 a 2015 teve um crescimento que representou apenas ajustes da inflação. O investimento em educação infantil variou de 1% em 2009 para 3,65%, em 2013 (TCE-RS, 2015). Ao relacionar os investimentos com a oferta da pré-escola, constatamos que, em 2009, não havia matrículas na dependência administrativa municipal, enquanto em 2013 foram registradas 345 matrículas nessa dependência administrativa. Mesmo apresentando um crescimento no investimento em educação infantil, ainda gera oferta de vagas insuficiente. (RS, TCE, 2015)

Segundo a Radiografia do TCE-RS (2010), Alvorada deveria criar 9.494 vagas para alcançar as metas do PNE 2001-2010. Em relação à oferta da educação infantil no período 2009-2015, majoritariamente, a categoria administrativa que oferecia vagas era a rede privada. Nos três primeiros anos da série histórica, a oferta de vagas na rede estadual diminuiu gradativamente até zerar o número de matrículas no ano de 2011. A rede pública municipal iniciou a série sem registrar matrículas e passou a ofertar vagas apenas a partir do ano de 2012, ao passo que a oferta privada aumentou gradativamente as matrículas no período. Esse cenário aponta que a oferta da educação infantil pública municipal, como preconiza a legislação, não ocorreu entre os anos de 2007 e 2011 para a pré-escola, sendo que essa categoria administrativa não registrou matrícula nesse intervalo de cinco anos (INEP, 1999-2015; TCE-RS, 2011-2014).<sup>6</sup>

O conceito de políticas públicas abordado neste trabalho foi baseado nas concepções de Rua (1997), a qual aborda a política como um conjunto de procedimentos utilizados na tomada de decisões sobre os bens públicos. A autora (1997) ainda dialoga com os conceitos de *outputs*, *inputs* e *withinputs* para a compreensão do campo das políticas públicas. *Outputs* materializam o Estado em ação, exercendo seu papel de tomar as decisões de acordo com a demanda da

---

<sup>6</sup> No período abarcado por este estudo, de acordo com os dados disponíveis, houve duas gestões administrativas responsáveis pelas políticas de educação infantil. As gestões administrativas em exercício durante o período 2009-2012, foram constituídas pelo Prefeito João Carlos Brum (PTB) e pelas Secretárias de Educação: Jussara Bittencourt, Maria de Lourdes da Silva e Janice Nunes. A partir de 2013 e considerado o mês de agosto de 2016 (momento atual), foi Prefeito o Sr. Sérgio Maciel Bertoldi (PT) e Secretários de Educação: Alexandre Virgínio, Nair Ribeiro, Clair Gabana. (FLORES, 2015a)

população e tornando a decisão política em uma ação específica. Os *inputs* são as ações que a população ou organizações da sociedade realizam para pressionar o governo a atender determinada demanda. Os *withinputs* são os movimentos articulados de dentro do próprio governo para pressionar a tomada de decisão ou a realização de uma ação (RUA, 1997).

Gonçalves (2016) ampliou o período histórico da sua pesquisa para 1999 – 2015 com o objetivo de verificar a trajetória da educação infantil nesse município em anos anteriores e assim esclarecer que, apesar do fato de, em 2009, não haver registro de oferta, até o ano de 2006 acontecia a oferta da pré-escola nas Escolas Municipais do Ensino Fundamental (EMEF), conforme constam nos dados do TCE-RS (2012; 2013; 2014) e do INEP (1999-2015). A ausência do atendimento por muitos anos colaborou para que Alvorada ocupasse uma das últimas posições nas Radiografias da Educação Infantil apresentadas pelo TCE/RS, pois, no conjunto dos municípios gaúchos, nas três últimas radiografias, Alvorada permaneceu na penúltima posição.

Segundo Flores (2015a), a população-alvo da educação infantil em Alvorada, no ano de 2010, era de 17.688, divididas em 11.689 crianças na faixa etária da etapa creche e 5.999 crianças em idade de pré-escola. A autora (2015a), embasada nas projeções do TCE-RS, revela que a quantidade de vagas que este município precisaria criar para atingir a universalização da pré-escola até o ano de 2016 é de 4.758 vagas. Entretanto, em 2015, as matrículas registradas na educação infantil foram prioritariamente nas escolas particulares ou conveniadas e as matrículas públicas mostraram um aumento ainda insuficiente. Considerando a meta do atual PNE (2014-2014), Alvorada precisaria, em 2016, universalizar a Pré-Escola e na etapa creche, até 2024, deveria ofertar vagas para, no mínimo, 50% da população de zero a três anos de idade. Conforme os dados colhidos por Gonçalves (2016), constatamos que o município ofertou 411 vagas na pré-escola no ano de 2015. Na etapa creche, não foi encontrado dado sobre oferta pública municipal (INEP, 1999-2015).

Considerando as principais estratégias adotadas para a expansão dessa etapa educacional, os movimentos desse município iniciaram pela Lei Municipal Nº. 178/83, que determinava reserva de área para construção de creche em cada aprovação de loteamento residencial. Entretanto, em 2015, ainda não havia creche municipal em funcionamento, mas o crescimento populacional e as respectivas instalações residenciais se desenvolveram normalmente, conforme



podemos acompanhar nos dados censitários do IBGE (2016).

Sem ampliação da rede própria, em 1999, foi publicada a Lei Municipal nº. 1004/99, que criou o Programa Municipal de Educação Infantil (PMEI), estabelecendo a oferta de vagas através de convênios com entidades da sociedade civil. A SMED ofereceu vagas nessas entidades e acompanhou o atendimento por meio de assessorias político-pedagógica-administrativas (ALVORADA, PME, 2015). Posteriormente, foram publicadas as Leis Municipais nº 1.005/99 e nº 1.006/99; a primeira regulamentou o atendimento da educação infantil nas instituições conveniadas, e a segunda regulamentou os conselhos administrativos nesses estabelecimentos. Em 1999, nove creches firmaram convênio com a Prefeitura a partir do PMEI, gerando 600 vagas. As turmas de pré-escolas existentes nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental também passam a ser incorporadas nesse Programa. O conteúdo do Termo de Convênio estabelecido no PMEI está alinhado aos preceitos que a Secretaria da Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) apresenta em documento específico, como oferta com qualidade:

O convênio é uma estratégia presente em muitos municípios para garantir a oferta da educação infantil. Tal estratégia pressupõe que as duas partes, poder público e instituição, possuem interesses comuns – atendimento educacional à criança – e prestam mútua colaboração para atingir seus objetivos. A atuação do poder público não deve se limitar ao repasse de recursos, mas envolver-se permanentemente na supervisão, formação continuada, assessoria técnica e pedagógica. Ações como essas expressam o real compromisso do poder público municipal com a qualidade do atendimento às crianças e às famílias (SEB/MEC, 2009, p. 14).

A oferta da educação infantil conveniada no período analisado por Gonçalves (2016) reflete a insuficiência de recursos do município para atender às suas responsabilidades. Essa carência sustenta a justificativa para a descentralização das competências municipais (FLORES e SOARES, 2014), e a sociedade civil passa a assumir uma responsabilidade que é do poder público (SUSIN e PERONI, 2011).

No ano 2000, foi criado o Conselho Municipal de Educação (CME) por meio da Lei nº. 1.119/00, sendo que Alvorada ainda não possui sistema próprio,<sup>7</sup> e esse CME realiza suas atribuições com base nas normativas do Conselho Estadual de Educação. Entre 2002 e 2003, a Secretaria Municipal de Educação criou o Programa Alvorecer, com parcerias entre associações de moradores, entidades da sociedade civil e instituições privadas para atender crianças na faixa etária de quatro a seis anos. Esse Programa realizou parceria com 10 entidades, gerando 800 vagas, mas foi interrompido no ano de 2004. No ano seguinte, com a Lei nº. 1.502/05, Alvorada criou o Programa Recrear, com funcionamento semelhante ao do Programa Alvorecer.

Em 2012, o Prefeito João Carlos Brum criou o convênio CRESCER para cumprir as exigências de processo aberto pelo Ministério Público, que apontou demanda excessiva de crianças na idade de zero a três anos. Esse convênio ofereceu vagas nas creches comunitárias de acordo com a disponibilidade de cada instituição. Nesse mesmo ano, a Lei nº. 1.511/12 criou no âmbito do município a figura da creche municipal, porém, não foram localizados documentos sobre esse estabelecimento. Fato semelhante aconteceu com a Lei nº 1.512/12, que disciplinou o Centro Infantil.

Em junho de 2013, a Secretaria de Educação rescindiu os convênios do PMEI e do CRESCER e iniciou um processo de unificação dos convênios. Em 2015, o convênio PMEI incorporou 15 instituições de educação infantil, totalizando 875 vagas e renovou o Programa Recrear, com cinco associações de bairros, totalizando mais 120 vagas. Em 2015, conforme divulgado no *site* da Prefeitura de Alvorada, o Prefeito Sérgio Bertoldi aumentou em 368,09% o valor repassado para as instituições conveniadas. Os programas de conveniamento realizados pelo município geraram oferta de vagas enquadradas na categoria administrativa privada, conforme a LDBEN/96. Entretanto, essa ampliação da oferta precisa ser analisada dentro dos preceitos constitucionais de gratuidade, laicidade e qualidade, pois existe repasse de recursos públicos. (SUSIN, 2005).

A Secretaria Municipal de Educação elaborou a Proposta Eco-Político-Pedagógica (ALVORADA, 2016), com o objetivo para a educação infantil “ser oferecida

---

7 Na reunião do dia 21 de março de 2016, a Comissão de elaboração da norma de criação do Sistema Municipal de Educação de Alvorada, instituída pela Portaria nº 2527/2015, validou em plenária, por unanimidade, o “texto base” para criação da lei que “Cria o Sistema Municipal de Ensino de Alvorada”, texto encaminhado ao poder executivo para que este execute os procedimentos junto ao poder legislativo. Fonte: < <http://cme-alvorada.blogspot.com.br/> > Acesso em: 04/08/2016.

em creche e pré-escolas, preferencialmente na forma direta ou, de forma complementar, através de rede de atendimento conveniada”. (SMED, s/d, p. 89).

[...] não é suficiente que o Governo Federal apoie financeiramente aos municípios para a construção de obras. No contexto atual, de consolidação do ordenamento legal da área, é indispensável garantir assessoramento técnico-pedagógico aos municípios que aderem ao Programa, com vista a que os mesmos efetivem o disposto nas atuais Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) tanto nos processos de gestão destas novas unidades, quanto nos processos cotidianos de educação coletiva (FLORES E ALBUQUERQUE, 2014, p. 7).

O Proinfância é uma iniciativa importante de política proposta pelo MEC, oferecendo aos municípios apoio financeiro que possibilita a ampliação da oferta da educação infantil. Em 2011, a Secretaria Municipal de Educação iniciou um processo de cadastramento nesse Programa, firmando compromisso para a construção de unidades de educação infantil, conforme consta nos dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) de 2016 e no Plano Municipal de educação (PME) de 2015. Entretanto, não foram localizados dados disponíveis nos meios de comunicação oficiais do município referentes à construção, inauguração e oferta de vagas por essas unidades.

O intervalo compreendido entre o cadastramento no Proinfância, em 2011 e o final da pesquisa de Gonçalves, em 2015, revela a morosidade dos processos na gestão e execução desse programa federal. Segundo Flores e Albuquerque (2014) verificaram no assessoramento aos municípios que aderiram ao Proinfância no Rio Grande do Sul, poucos supriram a oferta no tempo previsto, o que demonstra a relevância de o Ministério da Educação acompanhar todo o processo dos programas que são propostos aos municípios, para garantir uma implementação sem interrupções.

Em 24 de junho de 2015, por meio da Lei nº 2897/15, foi criado o Plano Municipal de Educação (PME) de Alvorada com vigência de dez anos. Segundo o referido documento, atualmente, existem 11 escolas municipais de ensino fundamental que oferecem a pré-escola, totalizando 421 vagas (ALVORADA,

PME, 2015). As metas descritas nesse PME para a próxima década estão em consonância com as orientações do atual PNE e com os critérios de oferta que constam nos documentos orientadores e legislações vigentes. Destacamos três dessas metas que sinalizam esses movimentos do município: a Meta 1 se refere a criar condições de credenciamento e autorizações legais do Sistema Municipal de Ensino até o final de 2015; a Meta 2 determina a construção de escolas de educação infantil, priorizando regiões populosas; e a Meta 7 revela o compromisso com a demanda existente de crianças que ainda não frequentam a educação infantil. (PME, 2015). Em novembro de 2015, a recém-empossada Secretária de Educação, Clair Gabana, reafirmou o compromisso para com a educação infantil, afirmando estar focada na estruturação dessa etapa no Município. (Alvorada, *Site Institucional*, 2015)

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve como objetivo principal analisar as políticas públicas de educação infantil implementadas no Município de Alvorada com vistas à ampliação de oferta desta etapa no contexto da obrigatoriedade de matrícula escolar na pré-escola, investigando o período entre 2009 e 2015. Ao longo do texto, discorreremos sobre as alterações legais ocorridas desde a CF/88, que reconheceu o direito educacional ao atendimento em creches e pré-escolas, até as exigências postas pela Emenda Constitucional nº 59/09, que a alterou, tornando obrigatória a matrícula na pré-escola a partir dos quatro anos de idade, exigindo que todos os municípios brasileiros universalizem esta oferta até 2016. Nesse contexto, buscou-se analisar quais políticas públicas o Município de Alvorada implantou dentro do período 2009-2015 para o alcance dessa exigência legal.

Os aspectos responsáveis pelos baixos índices de oferta da educação infantil em Alvorada no período analisado estão relacionados à capacidade e autonomia do município em colocar em prática e dar continuidade aos programas que estão publicados nos seus documentos institucionais e atos normativos; sendo um exemplo nesse sentido a ausência de oferta da pré-escola no período de 2007-2011. A trajetória das políticas de educação infantil mostrou que Alvorada realizou oferta de vagas a partir da parceria entre o setor público e o

privado por meio de conveniamentos e da criação de turmas de pré-escola nas escolas municipais de ensino fundamental. Porém, estes movimentos foram insuficientes para gerar oferta da educação infantil na direção da universalização da pré-escola, como exigem as leis vigentes.

A renovação dos convênios e o aumento de valores do apoio financeiro para as instituições conveniadas, pode ter sido um movimento que resultou na ampliação das matrículas, mas na categoria administrativa privada. Dentre os procedimentos realizados no âmbito da tomada de decisões para atender às necessidades da população, destacamos a construção do Plano Municipal de Educação, com metas para a educação infantil, afirmando compromisso de Estado com essa etapa educacional. Outra iniciativa para ampliar a oferta foi o cadastramento do município no Programa Proinfância, mas este ainda não gerou a necessária oferta de vagas.

O que pode ser concluído, com base nos dados levantados, é que as políticas públicas de educação infantil no Município de Alvorada, no período de 2009 a 2015, com vistas à ampliação de oferta da educação infantil e à universalização da pré-escola, não ofertaram vagas de forma direta para a etapa creche e ofertaram uma quantidade insuficiente de vagas para a pré-escola, de forma que esse município não alcançou as metas do PNE 2001-2010 nem para a creche, nem para a pré-escola. E no que se refere à obrigatoriedade de matrícula escolar para todas as crianças de quatro e cinco anos até 2016, é possível afirmar que essa meta do PNE 2014-2024 também não poderá ser cumprida.

Entretanto, importa referir que esse artigo não esgota o tema, restando dar continuidade a esse monitoramento a fim de acompanhar o cumprimento da obrigatoriedade legal pelo município, visando às metas do PNE e do PME, tornando-se importante, também, desenvolver investigações que identifiquem não apenas a ampliação da oferta de vagas, mas, também, os parâmetros de qualidade alcançados por essa oferta, seja na rede própria, seja naquela conveniada.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Simone Santos; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. **Assessoramento Técnico-Pedagógico aos municípios que aderiram ao Proinfância: demandas da Educação Infantil**. In: **Anais**. ENDIPE, Fortaleza/CE. 2014. Disponível em <<http://www.ufrgs.br/einaroda.com.br>>

ALVORADA. Secretaria Municipal de Educação. **Proposta Eco-Político-Pedagógica**. Alvorada/RS, s/d. Disponível em [http://www.alvorada.rs.gov.br/?page\\_id=1117](http://www.alvorada.rs.gov.br/?page_id=1117).

ALVORADA. Câmara Municipal de Vereadores. Disponível em: <http://camara-alvorada.rs.gov.br/cidade.php>. Acesso em 02/01/16.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm) >.

\_\_\_\_\_, Ministério da Educação. **Monitoramento do uso dos Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Brasil: MEC, 2011.

\_\_\_\_\_. Emenda constitucional nº 59, 11 de novembro de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm).

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 9.394/1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm).

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.114, de 16 de maio de 2005. **Altera os artigos: 6º, 30, 32, e 87 da Lei nº. 9.394 de 20 de dezembro de 2006, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental de seis anos de idade**. Diário Oficial da União, Brasília, 16 maio, 2005.

\_\_\_\_\_. Lei n.11.274, de 06 de fevereiro de 2006. **Altera a redação dos artigos: 29, 30, 32 e 87 da Lei nº. 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a educação de nove anos para o ensino fundamental com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade**. Diário Oficial da União Brasília, 06 fev. 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação; Secretaria da Educação Básica. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2009.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.172, de 9/1/2001. **Estabelece o Plano Nacional de Educação**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10172.htm).

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação - 2014-2024**. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. INEP. **Censo Escolar**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>>.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação - Simec**. Disponível em: [http://painel.mec.gov.br/painel/mapas/mapaProInfancia/creche/creche/2012\\_2014](http://painel.mec.gov.br/painel/mapas/mapaProInfancia/creche/creche/2012_2014).

BRASÍLIA. Ministério da Educação; Secretaria de Educação Básica. **Orientações sobre convênios entre Secretarias Municipais de Educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2009.

CAMPOS, Maria Malta. **Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças** / Maria Malta Campos e Fúlvia Rosemberg. – 6. ed. Brasília: MEC, SEB, 2009.

CAMPOS, Roselane Fátima. Democratização da educação infantil: as concepções e políticas em debate. **Retratos da Escola**. Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce). – v. 4, n.7, p. 299 – Brasília: CNTE, jul./dez. 2010.

FARENZENA, Nalú. A Emenda da Obrigatoriedade: mudanças e permanências. **Retratos da Escola**. Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce). – v. 4, n.7, p. 197 – Brasília: CNTE, jul./dez. 2010. Disponível em: [http://www.cnte.org.br/images/stories/retratos\\_da\\_escola/retratos\\_da\\_escola\\_07\\_2010.pdf](http://www.cnte.org.br/images/stories/retratos_da_escola/retratos_da_escola_07_2010.pdf)

FLORES, Maria Luiza Rodrigues. **Movimento e complexidade na garantia do direito à Educação Infantil**: um estudo sobre políticas públicas em Porto Alegre (1989 – 2004). Porto Alegre: UFRGS, 2007. 289 f. Tese de Doutorado, Faculdade de Educação/UFRGS, Porto Alegre, 2007.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues; SUSIN, Maria Otília Kroeff. **Parceria Público-Privada na Oferta da Educação Infantil: histórico e desafios atuais para a sociedade brasileira**. In: **Anais**. Seminário ANPAE Região Sul – Gestão e Políticas Públicas de Educação: Desafios Atuais. Pelotas/RS, 2012.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues. SOARES, Gisele Rodrigues. Expansão da educação infantil no Brasil: contexto recente e desafios atuais. **Revista Políticas Educativas** – PolEd. Revista do Programa Políticas Educativas do Núcleo Disciplinatório Educação para a Integração da Associação de Universidades Grupo Montevideú, 2015. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/PolEd/article/view/565339>.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues; ALBUQUERQUE, Simone Santos. **Implementação da Proinfância no Rio Grande do Sul: Perspectivas Políticas e Pedagógicas**. Porto Alegre. Edipucrs. 2015.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues. **Monitoramento de Políticas Públicas para a Educação Infantil no Rio Grande do Sul: estudo sobre a implementação da Emenda Constitucional 59/09 – obrigatoriedade de matrícula na pré-escola**. Relatório de Pesquisa 2012-2014. UFRGS, 2015a. (não publicado)

GENTILI, Pablo. **O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na América latina**. Edu. Soc., Campinas, vol. 30, n.109, p. 1059-1079, set./dez. 2009. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>

GONÇALVES, Mariane Vieira. **A oferta de Educação Infantil no Município de Alvorada/RS**. Porto Alegre: UFRGS, 2016. 77 f. Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Docência na Educação Infantil MEC/UFRGS, Porto Alegre, 2016.

HEUSER, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel (FEE). **Perfil Socioeconômico do RS: Municípios apresentam a caracterização socioeconômica de cada município**. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-dedesenvolvimentosocioeconomico/>>.

KRAMER, S; CORSINO, M.F.R. **Infância e crianças de 6 anos: desafios das transições na educação infantil e no ensino fundamental**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 37, n.1, 220 p. 69-85, jan./abr. 2011.

MEIRELES, Adélia. CUNHA, Djanira do Espírito Santos Lopes. MACIEL, Emanoela Moreira. **Estudo de caso na pesquisa qualitativa em educação: uma metodologia**. In: **VI Encontro de Pesquisa em Educação**. PPGE. Teresina: EDUFPI, 2010.

PAPI, Luciana Pasini. **Descentralização e formulação de políticas públicas em municípios pobres: o caso da assistência social em Alvorada – RS**. Porto Alegre, UFRGS, 2009. 56f. Monografia da graduação, Instituto de filosofia e ciências humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. **Indicadores Municipais**. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/indicadores>>. Acesso em: 16 dez 2015.

RUAS, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Manuscrito, elaborado para El Programa de Apoyo a La Gerencia Social em Brasil. Banco Interamericano de



Desarrollo: INDES, 1997. Disponível em: <<http://projetos.dieese.org.br/projetos/Analisepoliticaspublicas.pdf>>.

SUSIN, Maria Otilia Kroeff. **A Educação Infantil em Porto Alegre**: um estudo das creches comunitárias. Porto Alegre: UFRGS, 2005. 248 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

SUSIN, M. O. K.; PERONI, V. M. A Parceria entre o poder público municipal e as creches comunitárias: a Educação Infantil em Porto Alegre. Porto Alegre: 2011. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, 2011, v. 27, n.2, mai./ago. 2011.

VIRGINIO, Alexandre Silva. **A Escola Pública como Espaço de Construção da Cidadania**: seus limites e possibilidades em Alvorada/RS. Porto Alegre: UFRGS, 2000. 179f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Faculdade de Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2000.