

CLÁUDIA MIRANDA MARTINS DRUMOND

**IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA PROINFÂNCIA NO ESTADO
DO TOCANTINS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa,
como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação
em Economia Doméstica para obtenção do título de
Magister Scientiae.

VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2016

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da
Universidade Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

M386i
2016 Martins, Claudia Miranda Drumond, 1982-
Implementação do programa Proinfância no Estado do
Tocantins. / Claudia Miranda Drumond Martins. – Viçosa, MG,
2016.
iv, 215f. : il. ; 29 cm.

Inclui anexo.

Orientador: Maria de Lourdes Mattos Barreto.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 199-214.

1. Educação infantil - Tocantins. 2. Políticas públicas -

Brasil . I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de
Economia Doméstica. Programa de Pós-graduação em
Economia Doméstica. II. Título.

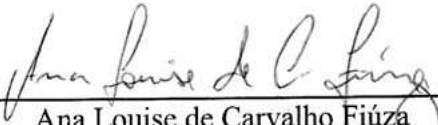
CDD 22 ed. 372.8117

CLÁUDIA MIRANDA MARTINS DRUMOND

**IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA PROINFÂNCIA NO ESTADO
DO TOCANTINS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Economia Doméstica para obtenção do título de Magister Scientiae.

APROVADA: 05 de Julho de 2016



Ana Louise de Carvalho Fiúza



LÍlian Perdigão Caixêta Reis



Maria de Lourdes Mattos Barreto
(Orientadora)

Que vai ser quando crescer? Vivem perguntando em redor. Que é ser? É ter um corpo, um jeito, um nome? Tenho os três. E sou? Tenho de mudar quando crescer? Usar outro nome, corpo e jeito? Ou a gente só principia a ser quando cresce? É terrível, ser? Dói? É bom? É triste? Ser: pronunciado tão depressa, e cabe tantas coisas? Repito: ser, ser, ser. Que vou ser quando crescer? Sou obrigado a? Posso escolher? Não dá para entender. Não vou ser. Não quero ser. Vou crescer assim mesmo. Sem ser. Esquecer.
(Carlos Drummond de Andrade, 2013)

AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós Graduação em Economia Doméstica da Universidade Federal de Viçosa – UFV.

Ao Ministério da Educação, pela oportunidade de participação no Projeto de Assessoramento Técnico-Pedagógico aos municípios executores do Proinfância e pela autorização de utilização dos dados coletados no âmbito deste trabalho.

À Coordenação-Geral de Educação Infantil (COEDI), em especial à Professora Rita de Cássia de Freitas Coelho, coordenadora da COEDI, quem me acompanhou e orientou no processo de consultoria realizado no âmbito do Projeto de Assessoramento Técnico-Pedagógico aos municípios executores do Proinfância, sendo uma grande incentivadora para realização deste mestrado.

À Professora Maria de Lourdes Mattos Barreto, pela orientação e momentos de diálogos pedagógicos no âmbito da formação no decorrer do mestrado. Sua orientação permitiu ampliar a compreensão do tema proposto, fortalecer leituras e construir o texto final da dissertação.

Às professoras Ana Louise de Carvalho Fiúza e LÍlian Perdigão Caixêta Reis, da Universidade Federal de Viçosa, que leram e participaram da banca de avaliação do projeto, contribuindo com a pesquisa e os rumos que dirimiram a construção e conclusão dos resultados finais apresentados na dissertação.

Aos demais professores e professoras do Programa de Pós Graduação em Economia Doméstica, pela construção de espaços coletivos de aprendizados, como as disciplinas cursadas, palestras, mini-cursos e sugestão de referências bibliográficas.

À minha família, com especial agradecimento às minhas filhas, Bruna e Rafaela, que compreenderam a minha ausência quando foi necessário e, com o carinho que sempre dedicaram e dedicam a mim, também foram fontes inesgotáveis dos esforços destinados à conclusão deste trabalho.

Aos demais alunos e alunas do mestrado em Economia Doméstica, que também participaram do processo coletivo de formação e conclusão do curso.

Aos amigos e amigas da Universidade Federal do Tocantins (UFT), Universidade Federal de Goiás (UFG) e Universidade Estadual de Goiás (UEG). A vocês registro os meus agradecimentos ao apoio dedicado a esta pesquisa, às sugestões de referências sobre Goiás-Tocantins, Proinfância e políticas públicas educacionais. São indelévels nossos diálogos, as caminhadas pelos vastos lugares dos municípios tocaninenses, que permitiram conhecer melhor a cartografia deste território e também os projetos por uma sociedade emancipada, livre da exploração e desigualdade que tanto marcam a formação econômica e social de Tocantins.

Aos professores, gestores e demais profissionais dos municípios tocaninenses que me receberam e não eximiram apoio no trabalho e pesquisa em Tocantins. Por conseguinte, de certo modo, participaram da construção desta pesquisa e continuam na luta por uma sociedade justa, onde o acesso à Educação Infantil de qualidade não seja um privilégio de classe, mas, um direito de todos.

SUMÁRIO

Lista de Ilustrações	vii
Lista de Quadros	ix
Lista de Tabelas	x
Lista de Siglas	xi
Resumo	xiii
Abstract	xiv
INTRODUÇÃO	01

CAPÍTULO 1

1 CAMINHOS METODOLÓGICOS	07
1.1 Referencial conceitual.....	07
1.2 Procedimentos metodológicos	12
1.2.1 Método de coleta de dado.....	15
1.2.2 Caracterização da população e amostra	19
1.2.3 Indicadores de análise	23
1.2.4 Método de análise de dados	26

CAPITULO 2

2 CONTEXTUALIZANDO O OBJETO DE ESTUDO: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL	29
2.1 Infâncias e famílias: distintas concepções ao longo da história.....	30
2.2 O papel social da mulher e sua inserção no mercado de trabalho: reflexos na dinâmica familiar e na vivência da infância	34
2.3 O Estado como garantidor do bem estar social.....	39
2.4 A infância brasileira no âmbito das políticas públicas: breves comentários.....	42
2.5 A Educação Infantil pública: um direito subjetivo da criança ainda mitigado.....	47

2.6 O Proinfância no contexto contemporâneo das políticas de Educação de Infantil.....	51
2.7 Pressupostos teóricos metodológicos e experiências de pesquisas sobre o Proinfância no Brasil.....	60

CAPÍTULO 3

3 FORMAÇÃO DO TERRITÓRIO E EDUCAÇÃO EM TOCANTINS, BRASIL.....	68
3.1 Formação territorial do Estado do Tocantins	68
3.2 Tocantins: sociedade e território	76
3.3 Breve análise sobre a educação em Tocantins	84
3.4 Política de Educação Infantil no âmbito do Estado do Tocantins	91

CAPÍTULO 4

4 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROINFÂNCIA E OS DESAFIOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL TOCANTINENSE	101
4.1 O Proinfância e sua implementação em Tocantins	101
4.1.1 Celebração de convênio e pactuação entre o FNDE e os municípios tocantinenses	101
4.1.2 Execução da obra pelo município.....	104
4.1.3 Funcionamento da Instituição.....	111
4.1.3.1 Planejamento institucional.....	112
4.1.3.2 Construção do Projeto Político Pedagógico (PPP) e implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI).....	152
4.1.3.3 Organização dos espaços, mobiliários, seleção de conteúdos e propostas metodológicas.....	163
Considerações Finais	193
Referências.....	199

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 – Divisão por Polos dos municípios implementadores do Proinfância em Tocantins, Brasil.....	20
Mapa 2 – Fatores de povoamento e urbanização de Goiás-Tocantins	72
Gráfico 1 - Número de unidades escolares do programa Proinfância conveniadas ou aprovadas para construção por ano, no período de 2007 a 2012	59
Gráfico 2 – Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano – Tocantins, 1991 – 2010 ...	78
Foto 1 – Casas típicas de famílias quilombolas na Comunidade Mimoso, em Arraias/TO ...	80
Foto 2 – Obras do Programa Proinfância paralisadas, agosto de 2013	108
Foto 3 - Atendimento de crianças de 0 a 3 anos realizado em uma instituição do Proinfância. Município B, do Polo 2. Início do funcionamento: 01/10/2013	120
Foto 4 - Atendimento das crianças de 04 e 05 anos, Instituição X. Município B, do Polo 2, 2013	120
Foto 5 - Sala fechada: depósito dos berços. Instituição do Proinfância, Município G, Polo 7, 2013	128
Foto 6 - Maternal I – 27 crianças presentes no dia da visita 07/10/2013, Instituição Proinfância, município E, Polo 5, 2013	132
Foto 7 - Maternal III –Agrupamento de 3 turmas em 1 sala. Instituição Proinfância, projeto próprio, Município J, Polo 10, 2013	135
Foto 8 – Berçário – Instituição Proinfância, município E, Polo 5 – 2013	170
Foto 9 – 1º Período – Organização da sala. Instituição Proinfância, município G, Polo 7 – 2013	171
Foto 10 - 2º Período (postura da professora), município C, Polo 3, 2013	173
Foto 11 - 2º Período (Atividade para ser copiada do quadro escolar) - Escola Municipal “X”. Município D, Polo 4 – 2013	175
Foto 12 - Maternal III (Calendário) – Instituição Proinfância, Município I, Polo 9, 2013 ..	177
Foto 13 - Maternal II, (Espaço para produções das crianças). Instituição Proinfância, Município I, Polo 9, 2013	178

Foto 14 - Maternal II (Atividade xerografada)- Instituição Proinfância, Município E, Polo 5, 2013	179
Foto 15 - Maternal II (As professoras segurando o pincel). Instituição Proinfância, Município J, Polo 10, 2013	180
Foto 16 – Brinquedoteca – Instituição Proinfância – “Unidade 1”, Município J, Polo 10, 2013	182
Foto 17 – Brinquedoteca – – Instituição Proinfância – “Unidade 2”, Município J, Polo 10, 2013	183
Foto 18 - Brinquedoteca — Instituição Proinfância –Município I, Polo 09, 2013	184
Foto 19 - Brinquedoteca/sala de TV. – Instituição Proinfância – Município “B”, polo 02, 2013	185
Foto 20 - Brinquedoteca/ Sala de TV. Instituição Proinfância, Município I, Polo 09, 201 .	185
Foto 21 – Brinquedoteca / 1º Período. – Instituição Proinfância – Município A, Polo 01, 2013	186
Foto 22 - Parque – Instituição Proinfância – Município E, Polo 05, 2013	187
Foto 23 – Anfiteatro – Instituição Proinfância – Município G, Polo 07, 2013	188
Foto 24 – Solário – Instituição Proinfância – Município B, Polo 02, 2013	188
Foto 25 – Espaço externo – Instituição Proinfância – Unidade 2, Município J, Polo 10, 2013	189
Foto 26 – Área Externa (cama elástica) – – Instituição Proinfância – Unidade 2, Município J, Polo 10, 2013	190
Foto 27 - Pátio coberto sendo aproveitado para apresentação musical. Instituição Proinfância – Município E, Polo 05, 2013	191
Foto 28 – Refeitório - Instituição Proinfância – Município A, Polo 01, 2013	192
Figura 1 - Sala de atividade destinada ao atendimento das crianças de 0 a 1 ano	117
Figura 2 - Sala de atividade destinada ao atendimento das crianças de 1 a 2 anos	117
Figura 3 - Sala destinada ao atendimento das crianças de 2 a 4 anos	118
Figura 4 - Sala de atividades destinada ao atendimento das crianças de 4 e 5 anos	118

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Perspectivas dos autores da área de pesquisa de avaliação no entendimento de política, programa e projeto	08
Quadro 2 – Municípios contemplados pelo Proinfância em cada Polo - Tocantins, Brasil ..	21
Quadro 3: Componentes do Programa Proinfância – Itens analisados	24
Quadro 4 – Grupos de atendimento para fins de planejamento e estabelecimento de metas	57
Quadro 5 – Terras indígenas em Tocantins, conforme FUNAI, 2015	83
Quadro 6 - Número de municípios que aderiram ao Proinfância em Tocantins, de projetos de escolas pelo programa, por período	103
Quadro 7 - Fatores de ponderação do FUNDEB para a Educação Infantil - Exercício 2007 – 2015	126
Quadro 8 - Parâmetros para a organização de grupos recomendando uma relação professor/criança	130
Quadro 9 – Atendimento de crianças por período, faixa etária e a relação número de crianças por professor	134

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População Total, por Gênero, Rural/Urbaa – Tocantins.....	77
Tabela 2 - Fluxo Escolar por Faixa Etária – Tocantins – 1991/2000/2010.....	86
Tabela 3 – Percentual da população - de 0 a 3 anos, e de 4 e 5 anos - que frequentam a escola no Brasil, Tocantins e sua capital Palmas, em 2013.....	89
Tabela 4 – Número de matrículas na Educação Infantil – municipal e particular – no Tocantins, 2014.....	90

LISTA DE SIGLAS

PROINFÂNCIA - Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

UFV – Universidade Federal de Viçosa

UFT - Universidade Federal do Tocantins

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

MEC - Ministério da Educação

DF - Distrito Federal

PNE - Plano Nacional de Educação

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento FNDE -

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação ONU -

Organização das Nações Unidas

COEDI - Coordenação Geral de Educação Infantil

SEB - Secretaria de Educação Básica

DCNEI - Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação

Infantil IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

SEDUC - Secretaria de Educação do Estado do Tocantins

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle

CEE-TO - Conselho Estadual de Educação do Tocantins

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

UNDIME - União dos Dirigentes Municipais de Educação do

Tocantins ASMET - Assessoria aos Sistemas Municipais de Educação

RT - Reuniões Técnicas

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

DIRPE - Diretoria de Programas e Projetos Educacionais

IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

EIPP - Educação Infantil e Políticas Públicas

UNIRIO - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

CGU - Controladoria Geral da União ATE - Análise Estruturada de Textos

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul FNAI - Fundação Nacional do Índio FCP - Fundação Cultural Palmares

CANG - Colônia Agrícola Nacional de Goiás

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano

UF - Unidade de Federação

SECOM - Secretaria de Comunicação Social do Tocantins

CEEI - Conselho Especial de Educação Indígena

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

IFTO - Instituto Federal do Tocantins

FEITO - Fórum Permanente da Educação Infantil do Tocantins CBMTO - Corpo de Bombeiro Militar do Tocantins

PROINFO - Programa Nacional de Tecnologia Educacional

RESUMO

MARTINS, Cláudia Miranda Drumond, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, julho de 2016. **Implementação do Programa Proinfância no Estado do Tocantins.** Orientadora: Maria de Lourdes Mattos Barreto.

A pesquisa desenvolvida no Programa de Pós Graduação em Economia Doméstica da Universidade Federal de Viçosa – UFV possui como centralidade a compreensão do processo de implementação do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância, no Estado do Tocantins, Brasil, e identificação dos fatores que facilitaram ou impediram o alcance dos objetivos do referido Programa no Estado. A partir desse objetivo geral, outros também compõem as nossas investigações, tais como a análise da relação entre família e infância; caracterização do Programa Proinfância no âmbito das políticas públicas para a Educação Infantil no Brasil e em Tocantins; identificação dos pressupostos do Programa Proinfância e sua contextualização no espaço e tempo da implementação das políticas públicas na conjuntura da educação tocantinense. Contou-se com procedimentos metodológicos que atendessem as necessidades da pesquisa, adequando-os com a realidade social investigada e a cada fase da pesquisa. Em razão disso, a metodologia utilizada dialogou com procedimentos de pesquisa qualitativa e levantamento de dados quantitativos, com técnicas de pesquisa no âmbito da documentação indireta e documentação direta, tais como a pesquisa documental, consulta em fontes estatísticas, pesquisa bibliográfica e pesquisa de campo, que contemplou técnicas como observação direta, entrevistas e preenchimento de questionários. A partir do contato com a realidade averiguada em Tocantins e dos resultados alcançados por intermédio da pesquisa, ficou evidenciado a necessidade do fortalecimento de políticas públicas para a Educação Infantil, capazes de criar espaços coletivos de saberes, aprendizados e brincadeiras para as crianças. Fomentar a construção de ambientes que transbordem esperança e que sejam moldados pela harmonia e cooperação. Desse modo, acredita-se que o Proinfância pode fortalecer ações que priorizam o desenvolvimento integral das crianças, ao construir espaços adequados para essa fase do crescimento e desenvolvimento humano com a ampliação do acesso as creches e pré-escolas. Com efeito, é capaz de agir na construção de uma sociedade mais digna e justa, especialmente para os filhos da classe trabalhadora brasileira. No entanto, é preciso considerar as diferenças entre o desenho e a idealização do Programa e sua implementação conforme cada realidade e a assimetria de interesse e exercício de poder, que também precisam ser consideradas, como pôde ser observado em Tocantins. Por fim, espera-se que essa pesquisa possa contribuir qualitativamente para aqueles que se dedicam no labor cotidiano dos enfrentamentos e desafios para construir uma Educação Infantil de qualidade no vasto território tocantinense e brasileiro.

ABSTRACT

MARTINS, Cláudia Miranda Drumond, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, July 2016. **Implementation of Proinfância Program in the State of Tocantins.** Adviser: Maria de Lourdes Mattos Barreto.

The main purpose of the research developed in the Graduate Studies on Domestic Economy of the Viçosa Federal University (UFV) is to understand the process of implementing the Public Nursery School Restructuring and Equipment Purchasing National Program (Proinfância) in the state of Tocantins, Brazil, as well as pinpoint the factors that have either facilitated or hindered the success of the Program in the state. Based on this general goal are others that also comprise our investigation, such as the analysis of the family-childhood relationship; the inclusion of the Proinfância Program in the sphere of public policies regarding childhood education in Brazil and in Tocantins; the identification of the Proinfância Program preconditions and its contextualization within the time and space of public policies in the context of education in Tocantins. In order to meet the needs of the research, some methodological procedures were used and adapted to the social reality investigated and to each phase of the research. For this reason, the methodology used involved qualitative research procedures and quantitative data collection, with the application of direct and indirect documentation research techniques such as documental research, examination of statistical sources, and bibliographical research and field research, and resorted to techniques such as direct observation, interviews, and filling out questionnaires. From the contact with the reality observed in Tocantins and the results obtained by the research, the need was clear for more effective public policies toward Childhood Education that can provide children with collective spaces of knowledge, learning, and fun and games, thus promoting the creation of environments that overflow with hope and are shaped by harmony and cooperation. Therefore, Proinfância can effectively bring about actions that prioritize the children's full development by building up appropriate spaces for this stage of the human growth and development with increased access to nurseries and preschools. The Program is effectively capable of furthering the establishment of a fairer, more dignified society, especially for the Brazilian working class's children. However, the differences between the Program's design and its implementation according to each reality need to be considered, as well as the misalignment between society's interests and the exercise of power, as seen in Tocantins. Finally, this research is expected to contribute qualitatively to those who dedicate themselves daily to tackling challenges in order to build a high-quality Childhood Education within the vast territories of Tocantins and Brazil.

Introdução

A criança é inocente, vulnerável e dependente. Também é curiosa, ativa e cheia de esperança. Seu universo deve ser de alegria e paz, de brincadeiras, de aprendizagem e crescimento. Seu futuro deve ser moldado pela harmonia e pela cooperação. Seu desenvolvimento deve transcorrer à medida que amplia suas perspectivas e adquire novas experiências. Mas para muitas crianças a realidade da infância é muito diferente.

(ONU – *Encontro Mundial de Cúpula pela Criança*, 30 de setembro de 1990).

Ao buscar descrever o processo de construção da presente dissertação, é impossível desvinculá-lo do nosso percurso profissional e também de nossa própria existência cotidiana. Ou seja, elucida aspectos de ordem metodológica e subjetiva.

Entre os anos de 2005 a 2012 tive a oportunidade de atuar como Secretária Municipal de Educação em Teixeira, Minas Gerais. O exercício dessa função contribuiu com o processo contínuo de formação e amadurecimento profissional. Contudo, também refletiu numa atitude problematizadora diante de várias situações que estão postas no “chão” das escolas, como reflexo de uma sociedade excludente, injusta e desigual. Situações estas que demandam intervenções de ordem educacional aliadas a um conjunto de ações estruturais de cunho político, econômico e social.

No que tange ao atendimento da primeira infância, logo ao assumir a gestão educacional municipal de Teixeira (MG) e realizar o diagnóstico da rede, constatei que o município realizava o atendimento de algumas crianças de 4 a 6 anos em escolas conjugadas com o atendimento do Ensino Fundamental. Além disto, o município contava com o funcionamento de duas instituições voltadas para o atendimento das crianças de 0 a 6 anos (na época). Destas instituições uma localizava-se na área rural e outra em um bairro de periferia. Mesmo estas instituições estando vinculadas ao sistema municipal de ensino, o trabalho realizado por elas não se configurava como atendimento educacional, mas sim como instituições de apoio às mães trabalhadoras, sendo responsáveis apenas pelo “cuidado” das crianças.

Além destas instituições, as crianças de 0 a 6 anos que demandavam atendimento em tempo integral também contavam com a possibilidade de ingresso em uma instituição filantrópica, mantida por uma associação que recebia recursos vinculados à assistência social.

A situação desta instituição era ainda mais precária e contava com apenas duas servidoras, que não tinham concluído o Ensino Médio e perfaziam uma jornada diária de trabalho de 10 horas.

Diante de tal cenário, e na condição de gestora, o tratamento dado às crianças de 0 a 6 anos começou a ser enfrentado com inquietude e vontade de mudanças propositivas. Contudo, a questão orçamentária restringiu as possibilidades iniciais de transformações abrangentes, sendo possível apenas ação de melhoria da alimentação escolar, disponibilidade de materiais didáticos, pedagógicos e também aquisição de alguns brinquedos. No que tange ao quadro de pessoal, foi possível a contratação de pelo menos um professor por turno.

Em 2006, com o processo de transição das instituições filantrópicas para o sistema educacional, o município se envolveu em um processo de discussão sobre as especificidades da Educação Infantil, conseguindo alguns avanços, mas, sempre restritos à questão financeira. Neste contexto, o olhar e as ações da gestora passaram a ter influência e a se somarem a uma “nova mulher”, uma mulher que se tornou mãe, afinal, neste período fui agraciada com o nascimento das minhas filhas gêmeas.

Diante desta nova situação, outros questionamentos surgiram, outras reflexões foram feitas, sendo possível entender melhor a frustração de várias mulheres diante da falta de espaços dignos para que possam dividir a responsabilidade do cuidar e educar as suas crianças. Além de conseguir enxergar os dilemas das mães, ao observar o crescimento das minhas filhas, pude compreender a necessidade de construção, para as próprias crianças, dos espaços de interação, principalmente de interação social com o outro.

Assim, em 2007, quando o Programa Proinfância foi regulamentado pelo Ministério da Educação, o município de Teixeira logo providenciou toda a documentação com vistas à seleção pelo Programa. Neste contexto, estive diretamente envolvida em todo o processo de sua implementação. Por consequência, em 2010 a obra foi inaugurada dentre os 54 primeiros municípios do país.

Ao inaugurarmos a instituição, o município conseguiu matricular todas as crianças que procuraram a Secretaria Municipal de Educação e ainda restaram vagas ociosas. Com efeito, apesar de o prédio possuir uma infraestrutura física adequada para atender a sociedade, ainda persistia o estigma social de que o atendimento das crianças pequenas era destinado apenas para as crianças “pobres”, principalmente porque a instituição foi construída em um bairro da classe trabalhadora. Neste sentido, me deparei com uma grande questão: que escola queremos

construir? Qual escola nossas crianças tem direito? Eu acredito no potencial do trabalho educacional desta instituição? E, de forma prática, respondi a estas questões de modo muito simples, mas, significativa do ponto de vista da representação, ou seja, realizei a matrícula de minhas filhas na instituição do Proinfância.

No decorrer da implementação do Proinfância deparei-me com os mais diversos entraves e dificuldades, em todas as suas fases, dentre os quais destaco: acompanhamento da execução da obra, organização do funcionamento da instituição, definição do quadro de pessoal, formação do professor, elaboração da proposta pedagógica e principalmente a manutenção do prédio após o início do funcionamento. Naquele momento o E.I Manutenção, que antecipa o repasse de recurso do FUNDEB de acordo com o número de matrículas, ainda não tinha sido aprovado, e o município precisava arcar com as despesas da ampliação sem o custeio das matrículas pelo FNDE.

Em 2013, a partir da experiência como consultora responsável pelo acompanhamento da implementação do Proinfância no Estado do Tocantins foi possível me identificar com cada gestor que relatava suas dúvidas e anseios em relação ao atendimento da Educação Infantil. Por consequência, tive a oportunidade de discutir os principais entraves à consecução dos objetivos propostos pelo Programa.

Retomar o tema na oportunidade do mestrado me fez deparar com todas estas posições assumidas no decorrer do meu percurso: gestora, mãe, consultora, assumindo o compromisso de escrever um texto científico, com o rigor metodológico exigido pela academia. Sem embargo, por se tratar de um objeto de pesquisa com o qual estive envolvida em contextos distintos da realização da pesquisa de mestrado, é notória a imbricação entre o sujeito e o objeto da pesquisa.

O diálogo rente com essas questões permitiu a construção da presente pesquisa de avaliação, que teve como objetivo a compreensão do processo de implementação do Programa Proinfância em Tocantins, e a identificação dos fatores que facilitaram ou impediram o alcance dos objetivos do referido Programa no Estado. A partir desse objetivo central, outros foram traçados e permearam nossas investigações, tais como: a caracterização do Programa Proinfância no âmbito das políticas públicas para a Educação Infantil no Brasil e em Tocantins, e a identificação dos pressupostos do Programa Proinfância, contextualizando-o no espaço e tempo da implementação das políticas públicas na conjuntura da educação tocantinense.

Pontua-se que o interesse pela escolha da temática apresentada e a delimitação geográfica do Estado do Tocantins, enquanto objeto concreto das nossas investigações, emergiram e se consolidaram a partir das aproximações com a realidade investigada em Tocantins. Isto foi propiciado pela realização do serviço de Assessoramento Técnico-Pedagógico aos municípios executores do Proinfância no Estado do Tocantins, entre os anos de 2013 e 2014, a partir do Projeto OEI/BRA/01/001, intitulado “Fortalecimento institucional das secretarias municipais de educação na formulação e implementação da política municipal de educação infantil”, selecionado pelo Edital nº 044/2013, junto a Diretoria de Currículos e Educação Integral/ Coordenação Geral de Educação Infantil, do MEC.

Essa experiência além de propiciar a inserção participante nos municípios tocantinenses, gerou certa capilaridade com a temática em Tocantins e permitiu o aprofundamento de reflexões e levantamento de dados e informações por meio de pesquisas documentais, entrevistas e aplicação de questionários que puderam ser utilizados parcialmente na pesquisa de mestrado que trazemos a público. Assim, destaca-se que os documentos que resultaram do trabalho de Consultoria, sob o domínio e disponibilizados pelo MEC¹, formaram a base documental de análise e discussão na presente pesquisa.

Para alcançar os objetivos propostos de maneira exitosa, contou-se com procedimentos metodológicos adequados com a realidade social investigada em cada fase da pesquisa. Em razão disso, a metodologia utilizada dialogou com procedimentos da pesquisa de avaliação, a partir de uma abordagem qualitativa, com levantamento de dados quantitativos e utilização de técnicas de pesquisa no âmbito da documentação indireta. Quanto às técnicas de documentação indireta, destacou-se a pesquisa documental (ou de fontes primárias), feita em arquivos públicos (documentos oficiais e documentos jurídicos); relatórios de consultoria do MEC no âmbito do Proinfância; fontes estatísticas como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Secretaria de Educação do Estado do Tocantins (SEDUC), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), Censo da Educação Básica e os dados do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC). A pesquisa bibliográfica (ou de fontes secundárias) permitiu o levantamento das referências já publicadas e relacionadas com a temática investigada, o Proinfância. As fases da pesquisa bibliográfica foram a identificação, localização, compilação e fichamento das referências selecionadas.

¹ A utilização da base de dados coletados durante a realização da Consultoria junto ao MEC, realizada no âmbito do Edital nº 044/2013 foi disponibilizada pelo MEC para fins acadêmicos, conforme autorização anexa (ANEXO I).

Deste modo, o texto está organizado em quatro capítulos. O primeiro Capítulo apresenta o método e a metodologia utilizados na pesquisa sobre o Proinfância em Tocantins. Foram abordadas as mediações entre as técnicas de pesquisa e a realidade social investigada, considerando a centralidade do assessoramento técnico-pedagógico do Proinfância por intermédio do MEC. Dessa maneira, percebe-se que o Capítulo 1 situa o leitor nos caminhos metodológicos priorizados por nós.

O segundo Capítulo permite apreender a contextualização do objeto de estudo, ou seja, o Proinfância no Estado do Tocantins, com as políticas públicas voltadas para a Educação Infantil. Os avanços na discussão teórica e metodológica nesta seção ainda permeiam o debate sobre infâncias e famílias e suas distintas concepções ao longo da história. À vista disso, foi discutido o papel do Estado enquanto garantidor do bem estar social, a infância no conjunto das políticas públicas e a Educação Infantil pública como direito da criança. Além disto, foi possível situar o Proinfância no contexto contemporâneo das políticas públicas de Educação Infantil no Brasil. Para isso, contou-se com investigações sobre esse Programa, os marcos legais que permitiram sua implementação e que regem seus princípios pedagógicos e políticas de financiamentos (leis, resoluções, decretos etc.). No segundo momento, avançou-se na pesquisa sobre pressupostos teóricos e metodológicos acerca do Proinfância, considerando a leitura e compreensão de distintas pesquisas sobre o Programa em diferentes Estados e municípios brasileiros. Desse modo, neste Capítulo estão expostos os esforços canalizados por nós para posicionar o debate sobre a infância e a Educação Infantil no conjunto das políticas públicas brasileiras, evidenciando a contribuição da pesquisa tanto para o entendimento dos aspectos legais e institucionais quanto teóricos e metodológicos do Proinfância.

No terceiro Capítulo procurou-se estabelecer as investigações sobre a educação no contexto da constituição histórica do Tocantins. Isso decorreu da averiguação de que a realidade contemporânea deste Estado quanto às políticas públicas educacionais e de demais componentes socioeconômicos da sociedade tocantinense (renda, alfabetização, longevidade, emprego etc.), não excluem a necessidade de compreensão da sua formação social e econômica. Nesse sentido, o Capítulo 4 demonstrou que a formação territorial do Tocantins, revelador da diversidade étnica e racial, da desigualdade e dos conflitos e contradições, fomentam os desafios quanto às políticas públicas de Educação Infantil, especialmente no âmbito da implementação do Proinfância.

No quarto Capítulo, atentou-se para o processo de implantação do Proinfância no Estado do Tocantins. Os desafios da Educação Infantil nos municípios tocantinenses são pontuados por intermédio de diálogos coerentes com elementos que compõem a implementação do Proinfância, desde a celebração de convênio e pactuação entre o FNDE e os municípios, a execução da obra, o seu funcionamento e planejamento. Traz para as discussões a construção do Projeto Político Pedagógico (PPP) e a implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) nas instituições do Proinfância.

Ao adentrar na realidade concreta dos municípios tocantinenses no que tange aos desafios da construção de políticas públicas eficazes para a Educação Infantil, são demonstrados aspectos que transitam desde o desafio de contratação e formação de profissionais capacitados ao atendimento das crianças que vivem em contextos sociais vulneráveis e a organização espacial das creches e pré-escolas. Chama a atenção para as assimetrias entre a idealização do Proinfância, sua filosofia e ações planejadas, e cada realidade local onde é implementado, reveladora de interesses e relações de poder geralmente em disputa ou antagônicas. Os resultados foram apresentados com o apoio do trabalho de Consultoria junto ao MEC, que permitiram novas interpretações e aprofundamento das questões que foram apresentadas no Capítulo 5. Por conseguinte, acredita-se que o presente Capítulo da dissertação fornece um olhar crítico e participativo do processo de implementação do Proinfância em Tocantins.

Por fim, acredita-se que a presente pesquisa apresenta avanços, desafios e limites sobre as políticas públicas de Educação Infantil no Brasil e, especialmente, em Tocantins. O foco no Proinfância contribui para o conjunto de pesquisas e avaliações sobre esse Programa, que trazem mudanças qualitativas e também apresenta desafios quando o assunto é a universalização da Educação Infantil para crianças entre 0 e 05 anos.

CAPÍTULO 1

1 CAMINHOS METODOLÓGICOS

Recordemos a ideia de que, em sua verdadeira vocação, e, ao contrário do que pensam pessoas dedicadas a alguma de nossas ciências, toda a pesquisa, mesmo a de elaboração e a de realização mais solitária, pode e deve ser também um trabalho destinado a ser colocado “em volta da mesa”; a ser partilhado, pensado e redigido como um texto, um artigo ou o que seja, pronto a ser posto a serviço de algo a mais do que um novo título, ou um novo conjunto de idéias e de “achados” dirigido ao círculo restrito dos que “são como eu e pensam como eu”. Nas ciências que entrecruzam a natureza, o humano e o social, mesmo aquela que, de vez em quando, chamamos de “pesquisa pura” e não-aplicável, é sempre passível de ser, de algum modo, aplicada. E a abertura do sentido social de sua “aplicabilidade” deve ser medida pela ampliação generosa do círculo de pessoas convocadas a dialogar entre elas, por meio daquilo que o escrito da pesquisa tem a dizer, a mostrar, a comprovar ou a colocar em questão. [...] Lembremos que o horizonte, mesmo da pesquisa solitária, é solidário. É o trabalho vivido em/ou dirigido à equipe, à comunidade (BRANDÃO, 2009, p. 17).

1.1 Referencial conceitual

Toda pesquisa requer esforços teóricos e metodológicos para que os resultados possam dialogar com a problemática e os objetivos pretendidos de maneira exitosa. Por conseguinte, a escolha do método, a definição dos procedimentos metodológicos, o referencial teórico e o contato do pesquisador com a realidade concreta que se propõe investigar são fases essenciais do *fazer científico*. Isto não ocorre de maneira isolada e sim dialética. Desse modo, neste Capítulo, a intenção foi descrever os caminhos metodológicos priorizados no decurso da pesquisa de mestrado.

Ao elegermos o Proinfância como objeto de estudo, e propormos a realização de uma pesquisa de avaliação, tornou-se importante destacarmos as bases conceituais que orientaram as análises e discussões no decorrer desta pesquisa.

Para caracterização do Proinfância no âmbito das políticas públicas partimos do entendimento dos conceitos de política, programa e projeto com base na perspectiva de

autores da área de pesquisa de avaliação, ressaltados por Oliveira (2006) em sua dissertação de mestrado. A autora, ao construir suas referências conceituais, utilizou-se dos estudos de Wholey et al (1976), Monteiro (1982), Smith (1989), Scheirer (1994), Weiss (1998), Owen & Rogers (1999 e Schejtman (2000).

Ao trabalhar os conceitos de política, programa e projeto como tipos de intervenção estatal, Oliveira (2006) sintetiza as perspectivas dos autores, organizando-as da seguinte forma:

Quadro 1 – Perspectivas dos autores da área de pesquisa de avaliação no entendimento de política, programa e projeto.

Tipo de Intervenção Autores	Política	Programa	Projeto
Wholey et al. (1976)	-	Provisão de fundos federais para executar um conjunto prescrito de objetivos	Alternativas individualizadas que representam o nível de implementação do programa
Monteiro (1982)	Tomada de decisão a partir da análise de um problema de ordem pública que independe da provisão de bens e serviços	-	-
Smith (1989)	-	Planejamento de atividades para realizar mudanças desejadas	-
Scheirer (1994)	-	Recursos e atividades dirigidas para uma ou mais metas comuns	
Weiss (1998)	Objetivos oficialmente aceitos que norteiam um conjunto de atividades	Concretização da política em termos de implementação	Operações locais do programa
Owen & Rogers (1999)	Direciona os princípios de programas e projetos	-	-
Schejtman (2000)	Ações orientadas para melhorar as condições de vida e trabalho de seu público alvo	-	-

Fonte: OLIVEIRA (2006, p.3).

Deste modo, Oliveira (2006) defende o significado de política como *um conjunto de propósitos gerais que se apresentam como guias dos princípios para as intervenções que deverão ser efetivadas por meio dos programas e projetos, necessários para equacionar problemas de ordem pública e que, por isso, mostram-se relevantes para se intervir* (OLIVEIRA, 2006, p.3). Como programa, a autora destaca que *este será uma estratégia de implementação da política, visto que apresenta um conjunto de metas, atividades prescritas e condizentes com os objetivos especificados para a intervenção, no intuito de gerar mudanças desejadas* (OLIVEIRA, 2006, p.4). Como projeto, por sua vez, a autora destaca que *é admitido como etapa do programa e podem existir vários dentro de um programa, em que se busca produzir, ao final, um produto que contribua diretamente para os objetivos do programa* (OLIVEIRA, 2006, p.4).

Mediante a necessidade da limitação dos referidos conceitos, a presente investigação restringe-se à análise do Proinfância, que é entendido como um Programa voltado à implementação da política nacional de desenvolvimento da Educação Infantil, especificamente no Estado do Tocantins.

Em consonância com os argumentos apresentados por Rico et al. (1998) em relação à precariedade das intervenções² governamentais, tendo em vista que as mesmas são vagamente definidas, não instrumentalizadas, descontínuas e nunca avaliadas, ressaltamos a importância da presente pesquisa de avaliação uma vez que esta pode estabelecer *uma direção para as intervenções sociais, e por conseguinte, pode criar condições para que se intervenha, de maneira mais efetiva, na sociedade* (OLIVEIRA, 2006, p.4), tendo em vista que a otimização de recursos é imprescindível, dada a escassez de recursos para as intervenções.

O estabelecimento de processos de avaliação e acompanhamento de políticas públicas adquiriu importância crescente nas últimas décadas, surgindo como ferramenta gerencial poderosa. Fornece aos formuladores de políticas públicas e aos gestores de programas condições para aumentar a eficiência³ e efetividade⁴ dos recursos aplicados em programas sociais.

² O termo *intervenção* é utilizado por Oliveira (2006) para expressar conceitualmente os termos políticas, programas e projetos.

³ A *eficiência* diz respeito às qualidades de um programa, examinadas sob parâmetros técnicos, de tempo e de custos. Em uma definição relativamente restrita, pode ser entendida a relação entre produtos (bens e serviços) e custos dos recursos (insumos e atividades), confrontada com uma norma ou parâmetro (CEPAL, 1998^a, p. 18). Mediadas de custo/benefício seriam, nesta acepção, os melhores indicadores da eficiência de um dado programa.

Contudo, a avaliação de políticas públicas não é uma atividade trivial. Demanda a utilização de técnicas apropriadas para buscar uma análise que permita a verificação dos seus efeitos e resultados. Para tanto, autores como Barreira; Carvalho(2001), Caldas (2008), Hall (1992), Amaral (2014), Lima (2010), Vilaça (2010), Minayo (1991), Selltiz et al. (1987), Barreira (2000), Faria (2005), Ala-Harja e Helgason (2000), Garcia (2001), Fonseca (2005), Cotta (2001) e Arretche (2007) foram fundamentais para a delimitação dos termos da avaliação, contribuindo com a maneira de analisar o conteúdo da Programa Proinfância e a tradução dos seus fundamentos e indicadores de objetivos, metas e estratégias.

Tendo em vista os diversos objetivos de uma avaliação de política pública o pesquisador/avaliador precisa estabelecer critérios, sendo necessária a *utilização de recortes*, ocasionando em várias modalidades de pesquisa de avaliação (FONSECA, 2005), o que interfere e delimita diretamente os aspectos metodológicos. Dentre os vários critérios utilizados para classificar as pesquisas de avaliação, Cotta (2001) destaca:

- Os critérios definidos em função do *timing* do programa (antes, durante ou depois da implementação da política ou programa);
- Os critérios definidos em função da posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa ou semi-independente) e;
- Os critérios definidos em função da natureza do objeto avaliado (contexto, insumos, processo e resultados). (COTTA, 2001, p.91).

Como o Proinfância ainda é um programa recente, em relação ao *timing* da avaliação esta será conduzida durante a implementação do mesmo. Esta avaliação, também denominada de formativa, é conduzida como meio de *se adquirir mais conhecimento quanto a um processo de aprendizagem para o qual se deseja contribuir. O objetivo é dar suporte e melhorar a gestão, a implementação e o desenvolvimento do programa* (TREVISAN; BELLEN, 2008 p.541).

Com relação à posição do avaliador ante o objeto avaliado, Arretche (1998), ao abordar a neutralidade da avaliação, defende que estas precisam ser conduzidas por órgãos independentes, uma vez que destinam a exercer o controle sobre as intervenções públicas.

⁴ Já o conceito de *efetividade* refere-se à relação entre objetivos e metas, de um lado, e impactos e efeitos, de outro. Ou seja, efetividade de um programa se mede pela quantidade e níveis de qualidade com que realiza seus objetivos específicos, isto é, as alterações que se pretende provocar na realidade sobre a qual o programa incide. Ora, como vimos antes, estas alterações são de dois tipos: impactos e efeitos. Logo, efetividade significa as quantidades e/ou os níveis de qualidade com que o programa atinge os impactos esperados e promove os efeitos, previsíveis ou não (BARREIRA; CARVALHO, 2001, p. 37).

Apesar ter sido responsável pelo levantamento dos dados, na condição de consultora, para a realização das investigações a utilização de métodos e metodologias contribuíram para minimizarmos a interferência e mantermos, assim, a neutralidade que a pesquisa científica exige.

Com relação à natureza do objeto pesquisado optou-se pela realização da avaliação de processo, que *tem como foco o desenho, as características organizacionais e de desenvolvimento dos programas* (BARREIRA; CARVALHO, 2001, p.20). Neste sentido, Selltiz et al. (1987), afirma que as pesquisas de processo precisam identificar como os participantes reagem ao programa e como os implementadores o estão conduzindo.

Desta forma, Costa e Castanhar (2003), ao abordarem a avaliação de processo, defendem a necessidade de utilização de métodos capazes de responder a três perguntas elencadas abaixo:

- De que (e como) se constitui o programa em pauta? (métodos para desenvolver e especificar os componentes de um programa);
- O que é, na realidade, entregue aos beneficiários? (métodos para mensurar a implementação do programa);
- Por que existem diferenças entre os objetivos (e intenções) do programa e os que são realmente realizados? (avaliar fatores que influenciam a implementação, provocando mudanças entre o previsto e o realizado) (SCHEIRER, 1994, p. 40-41 apud COSTA; CASTANHAR, 2003, p.983).

Ao se reportar ao período de implementação, Caldas (2008) afirma que este representa a 4ª fase⁵ da Política Pública, sendo *o momento onde o planejamento e a escolha são transformados em atos*. Neste contexto, é importante frisar que a execução da política é de responsabilidade do corpo administrativo, que tem a função da chamada *ação direta, ou seja, a aplicação, o controle e o monitoramento das medidas definidas*. *Durante esse período, a política pode sofrer modificações drásticas dependendo da postura do corpo administrativo* (CALDAS, 2008, p. 16).

⁵ Segundo Caldas (2008) o processo de formulação de Políticas Públicas, também chamado de Ciclo das Políticas Públicas, apresenta 5 fases que se interligam entre si, de tal forma que essa separação se dá mais para facilitar a compreensão do processo, sendo elas: PRIMEIRA FASE – Formação da Agenda (Seleção das Prioridades); SEGUNDA FASE – Formulação de Políticas (Apresentação de Soluções ou Alternativas); TERCEIRA FASE – Processo de Tomada de Decisão (Escolha das Ações); QUARTA FASE – Implementação (ou Execução das Ações); QUINTA FASE – Avaliação (CALDAS, 2008, p.10).

Além disto, durante a fase de implementação, alguns fatores podem comprometer a eficácia das políticas, destacando dentre eles: as disputas de poder entre as organizações, bem como fatores internos e os fatores externos que afetam o desempenho das instituições, tais como suas estruturas e a preparação formal e treinamento do quadro administrativo encarregado da execução de políticas (CALDAS, 2008).

Como fatores de disputas entre as organizações, Caldas (2008) destaca que a quantidade de agências ou organizações envolvidas no acompanhamento e controle das políticas e o grau de cooperação ou lealdade entre elas afeta a implementação da política, sendo que quanto maior o número mais sujeita a deficiências estará.

Neste contexto, Hall (1992) alerta que é importante considerarmos as circunstâncias nas quais as políticas emergem, ou seja, o contexto político e econômico e do cenário institucional no qual se apresentam, tendo em vista a influência das ideias na sua estruturação. Ademais, Oliveira (2006) destaca que o processo em que se evidenciam as ideias não é estanque, sofrendo influência do quadro político, que advém do *intercâmbio de instituições formais e informais (indivíduos organizados em grupos de interesse)* (OLIVEIRA, 2006, p.12). Deste modo, a instabilidade do sistema político afeta o direcionamento das políticas, programas e projetos.

Dentre os fatores internos que afetam as organizações, Caldas (2008) destaca: *as características estruturais das agências burocráticas – recursos humanos, financeiros e materiais – e a relação entre quantidade de mudanças exigidas por uma política e extensão do consenso sobre seus objetivos e metas* (CALDAS, 2008, p.16). Para ele:

As características das agências abrangem aspectos objetivos – como tamanho, hierarquia, autonomia, sistemas de comunicação e de controle – e qualitativos – como a competência da equipe e a vitalidade de seus membros. Essas características estruturais são responsáveis não apenas pela eficácia na execução das tarefas como também pela compreensão mais ou menos precisa dos implementadores acerca da política e pela abertura ou adaptabilidade da organização às mudanças (CALDAS, 2008, p.17).

Neste contexto, o autor afirma que a necessidade de um maior número de mudanças no padrão de interação dos atores ou nas estruturas ocasiona a dificuldade de consenso sobre como atingi-las, afetando *negativamente o grau de cooperação entre as organizações e a lealdade da burocracia aos formuladores, provocando deficiências e deturpações na implementação das Políticas Públicas* (CALDAS, 2008, p. 17).

Com relação aos fatores externos, o autor destaca que podem tornar problemática a execução das políticas: *a opinião pública, a disposição das elites, as condições econômicas e sociais da população e a posição de grupos privados*, assim como *a indiferença e descaso gerais, a resistência passiva ou a mobilização intensa contra as medidas* (CALDAS, 2008, p.17).

Dessa maneira, considerando as peculiaridades desta fase da política pública o principal objetivo da pesquisa de avaliação é *detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que dado programa atinja seus resultados da melhor maneira possível* (BARREIRA; CARVALHO, 2001, p.20).

Neste contexto, Barreira e Carvalho (2001) pontuam que:

As avaliações de processo, de natureza qualitativa, buscam identificar os fatores facilitadores e os obstáculos que operam ao longo da implementação e que condicionam, positiva ou negativamente, o cumprimento das metas e objetivos. Tais fatores podem ser entendidos como condições institucionais e sociais dos resultados (BARREIRA; CARVALHO, 2001, p.30).

Assim, a implementação do Proinfância no Estado do Tocantins foi analisada partindo da consciência de que *a implementação modifica o desenho original das políticas, pois esta ocorre em um ambiente caracterizado por contínua mutação; mais do que isto, devem levar em conta que os implementadores é que fazem a política, e a fazem segundo suas próprias referências* (BARREIRA; CARVALHO, 2001, p. 20). Ou seja, foi analisada partindo do pressuposto de que o processo de implementação de uma política pública requer muito mais do que a análise dos conteúdos materiais dos programas ou do seu desenho, requer a análise das orientações e preferências, escolhas e decisões por parte dos agentes que o conduzem e o implementam ou dele se beneficiam.

Com efeito, torna-se notório que a metodologia qualitativa propicia os instrumentais mais apropriados, pois o intuito da pesquisa não é apenas oferecer informações sobre o impacto, mas também sobre as consequências amplas das ações desenvolvidas no âmbito do Proinfância nos municípios investigados. Dessa maneira, é correto dizer que a adoção da abordagem qualitativa também se justifica por buscar,

Uma compreensão mais particular daquilo que estuda, não se preocupando com generalizações populacionais; a curiosidade está voltada para o processo, quais são seus estados e mudanças, qual é a maneira pela qual o

objeto avaliado opera (MARTINS; BÓGUS, 2004, apud AMARAL, 2014, p. 19).

Amaral (2014) apresenta a utilidade da pesquisa qualitativa afirmando que esta pode ser útil para verificar variáveis relevantes e/ou efeitos da política avaliada que não são aparentes ou até mesmo quando o número de sujeitos e/ou dados possíveis de serem investigados são insuficientes para realização de uma análise.

Por consequência, fica exposto que, em função dos objetivos propostos pela pesquisa, as investigações contarão com uma abordagem qualitativa, apontando para uma perspectiva teórico-metodológica a partir do,

[...] predomínio de abordagens mais abrangentes e com maior potencial explicativo, que enfocam ao mesmo tempo o conteúdo substantivo das políticas, o seu processo de implementação e os seus impactos, sem desconsiderar as variáveis contextuais, além de articularem os procedimentos quantitativo e qualitativo, bem como as dimensões técnica e política da avaliação (LIMA, 2010, p. 55).

Essas observações iniciais sobre os procedimentos metodológicos exigem também a reflexão sobre o método e a metodologia. Assim, tendo em vista que as políticas públicas se constituem em um campo de lutas, são determinadas historicamente, e que os seus resultados são a síntese de múltiplas determinações, as quais devem ser apreendidas pela pesquisa avaliativa.

A partir dos referenciais a pesquisa também contou com técnicas específicas de coletas de dados e informações, o que permitiu a relação intrínseca entre a teoria e práxis metodológica.

1.2 Procedimentos metodológicos

Brejo (2015) ao se remeter às políticas educacionais e sua implementação, afirma que a sua formulação é considerada apenas o primeiro passo, sendo a sua implementação, o passo mais longo e o mais difícil, visto que depende de vontade política, de financiamento e, sobretudo de *uma combinação de políticas públicas orientadas para a superação das desigualdades sociais e para a emancipação intelectual das crianças* (BREJO, 2015 p.78).

Ao considerarmos o Programa Proinfância, é importante ressaltar a centralidade dos municípios na implementação de suas ações, uma vez que é atribuída a este ente federado a responsabilidade pela Educação Infantil. À vista disso, frisa salientar que *a inexistência de uma síntese nacional sobre integrados de qualidade dos serviços para a primeira infância, bem como uma metodologia para a avaliação dessa qualidade, num contexto de grande diversidade como é a realidade brasileira* (WERTHEIN, 2014, p. 23), bem como a forma desarticulada, concorrente e fragmentada de implementação das políticas e dos programas dificulta ainda mais descrever e analisar a qualidade dos serviços.

Assim sendo, a presente pesquisa está delimitada, empiricamente, pelo estudo do processo de implementação do Programa Proinfância no Estado do Tocantins, no período compreendido entre os anos 2013 e 2014, buscando essencialmente a identificação dos fatores que facilitaram ou impediram o alcance dos objetivos do referido Programa no Estado, a partir de outros objetivos específicos, tais como: a caracterização do Programa Proinfância no âmbito das políticas públicas para a Educação Infantil no Brasil e em Tocantins, a identificação dos pressupostos do Programa Proinfância, e sua contextualização no espaço e tempo da implementação das políticas públicas na conjuntura da educação tocantinense.

O desenvolvimento das investigações sobre o Proinfância em Tocantins contou com a pesquisa qualitativa e também levantamentos de dados quantitativos, com o apoio de procedimentos metodológicos de análise documental e uso de fontes estatísticas. Esse procedimento não exige a interpretação qualitativa dos dados, considerando as múltiplas dimensões (socioeconômicas, demográficas, educacionais etc.) da realidade social pesquisada.

Marconi e Lakatos (2010), afirmam também que numa pesquisa, só a teoria não é suficiente para se entender o objeto. A prática também é importante. Portanto, é preciso definir os procedimentos metodológicos, ou seja, a metodologia. Tendo isso claro, expõe-se a seguir os procedimentos metodológicos e operacionais priorizados em cada etapa da pesquisa.

1.2.1 Método de coleta de dados

Para o alcance dos objetivos da presente pesquisa, cabe retomar, de maneira sucinta, um conjunto de procedimentos adotados para a realização da mesma, situando o Proinfância no contexto das políticas públicas para a infância no Brasil.

Para tanto, recorreu-se a diversos autores, estudiosos da área em questão, os quais destacam: Ariè (1981), Martins (2009), Nunes (2003), Barbosa (2013), Gomes (2015),

Corsaro (2011). Além disto, foi realizado um levantamento dos principais instrumentos legais que regulam a Educação Infantil como direito subjetivo da criança, dentro os quais estão: a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LBDEN 1996).

Após este levantamento, buscou-se situar o Proinfância no contexto contemporâneo das políticas públicas de Educação Infantil no Brasil, através do estudo do marco legal que regulamentou o Proinfância no âmbito do MEC/FNDE, bem como de todo o material informativo sobre o programa veiculado através da *Internet*, disponíveis no *site* do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino (FNDE).

Além disto, contou-se com dados quantitativos disponibilizados em relatórios e arquivos públicos para verificação dos percentuais de cumprimento das metas físicas. Essas informações foram levantadas nas bases de dados estatísticos oficiais, tendo como base a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, o Censo da Educação Básica e os dados do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC).

Para complementar a interpretação e ampliar o olhar sobre o processo de implementação do Proinfância, realizou-se um levantamento bibliográfico dos estudos acadêmicos já publicados sobre o programa. Para isso, recorreu-se a banco de teses e dissertações, aquisição de livros, levantamento bibliográfico, consulta em anais de eventos e em períodos científicos, destacando-se dentre os autores que pesquisaram diretamente o Proinfância: Tavares (2013), Garcia (2014), Gomes (2013), Mota; Gomes; Fernandes (2015), Ramos (2011), Rezende (2013), Ricci (2013).

Ao proceder de uma compreensão detalhada sobre o programa, tornou-se imprescindível realizar uma pesquisa acerca das especificidades e da formação social do território tocantinense. Para isso, dedicou-se ao levantamento de material bibliográfico, dados, mapas e artigos/livros acerca de Tocantins e aspectos que permeiam as políticas educacionais do Estado.

Contudo, para a identificação das especificidades do processo de implementação do Proinfância no Estado do Tocantins, as investigações foram baseadas nos dados coletados pelo MEC no âmbito do Projeto de assessoramento técnico-pedagógico para implementação do Proinfância no Estado do Tocantins no período de 2013/2014⁶.

⁶ O assessoramento técnico pedagógico para "Fortalecimento institucional das secretarias municipais de educação na formulação e implementação da política municipal de educação infantil" almejou como principal objetivo a elaboração e implantação de projetos políticos pedagógicos em todas as instituições executoras do Proinfância no Estado do Tocantins,

No âmbito deste assessoramento, as parcerias⁷, as visitas técnicas⁸ e as observações diretas foram propiciando um acúmulo contínuo de dados e informações sobre as realidades investigadas, as quais foram disponibilizadas pelo MEC para utilização com fins acadêmicos.

Assim, compõem os referenciais analíticos produzidos e disponibilizados pelo MEC:

- O diário de campo⁹ - composto por fotos; transcrição de entrevistas realizadas com 11 gestores municipais de educação dos municípios executores do Proinfância, 08 diretores das unidades do Proinfância já em funcionamento, 05 diretoras de instituições que atendiam crianças entre a faixa etária de 0 a 5 anos, 10 coordenadoras da Assessoria aos Sistemas Municipais de Educação (ASMET)¹⁰, com o Presidente do Conselho Estadual de Educação e com a secretária executiva da UNDIME/TO; questionários aplicados aos 108 municípios executores do Proinfância no âmbito do Estado; e as anotações das observações realizadas durante as visitas *in loco* em 12 unidades do Proinfância e durante os encontros¹¹ de formação realizados com os

por intermédio de Consultoria especializada para a proposição de processo de planejamento técnico-pedagógico e de gestão/avaliação de encaminhamentos para a política de Educação Infantil dos municípios participantes do referido programa, tendo como fundamento as DCNEI. Para tanto, foram selecionados para compor a amostra de estudo 10 municípios, de portes variados, dos 105 municípios executores do Proinfância em Tocantins. Para a referida seleção, foram definidos os seguintes critérios: Possuir obra do Proinfância em um estágio de pelo menos 60% de conclusão; Ser sede das microrregiões delimitadas pela SEDUC/TO, onde estão instaladas diretorias regionais de ensino. Com exceção de um deles; Exequibilidade e otimização do trabalho; Livre adesão dos municípios (MEC, 2013a, p.26).

O projeto foi desenvolvido, nos anos de 2013 e 2014, pela pesquisadora Cláudia Miranda Martins, contratada como consultora responsável no âmbito do Projeto OEI/BRA/09/001, selecionada pelo Edital nº044/2013, junto à Diretoria de Currículos e Educação Integral/ Coordenação Geral de Educação Infantil, do Ministério da Educação e foi desenvolvido a partir de aproximações com a perspectiva da pesquisa-intervenção.

⁷ Foram realizadas parcerias com a UNDIME/TO, SEDUC/TO, CEE/TO e com alguns professores da UFT, os quais participaram ativamente da mobilização dos dirigentes municipais de educação, e através da concessão de entrevistas contribuíram para a construção da base de dados do MEC.

⁸ No âmbito do assessoramento os dados primários foram coletados a partir da observação empírica *in loco*, realizada durante as visitas técnicas nos 10 municípios polos, onde foi possível a *análise documental, registros fotográficos, apoio de diários de campo e contato direto com a equipe diretiva, docente e discente das instituições do Proinfância já inauguradas e de outras instituições locais que ofertam a Educação Infantil* (MEC, 2013b, p.8). Parte dos dados e informações também foram coletados ao longo de diálogos participantes, *estabelecidos com as equipes das Secretarias Municipais de Educação dos municípios participantes das reuniões técnicas realizadas entre os meses de novembro de 2013 a abril de 2014 nas cidades polos* (MEC, 2013 b, p. 8).

⁹ As experiências empíricas e as observações diretas da realidade investigada contaram com um contínuo processo de anotação das percepções em um diário de campo. Tal fato serviu para registrar as impressões fenomênicas vividas durante as visitas nos municípios. Como afirma Mota, Gomes & Fernandes (2015, p. 220), *há a necessidade de se anotarem as observações, e estas devem ter não apenas as informações da pesquisa como também as impressões de quem escreve*.

¹⁰ Em 2013, concomitante à substituição do Secretário Estadual de Educação de Tocantins a denominada ASMET passou a ser chamada de DAM (Diretoria de Assessoria aos Municípios). Para fins desta pesquisa, utilizaremos o termo ASMET, por ter sido este o nome utilizado na maioria dos documentos coletados pelo MEC.

¹¹ Foram realizadas 02 reuniões técnicas (RTs) em cada polo, entre os meses de novembro de 2013 a abril de 2014. Através da realização destas RTs o MEC conseguiu envolver 103 municípios dos 108 convidados. Sendo que na primeira RT de cada polo o MEC (2014) destaca que foi possível instaurar o diálogo acerca dos temas: Proposta Pedagógica - processos de (re) elaboração; Autorização de Funcionamento do Centro Municipal de Educação Infantil oriundo do Proinfância; Papel do Gestor Municipal de Educação no processo de implementação da Política Municipal de Educação Infantil – enfocando questões de gestão e financiamento (PPP, processo de autorização e funcionamento, atuação e papel dos Conselhos de Educação, E.I manutenção); As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil e o processo de construção do Projeto Político Pedagógico; Brincadeiras e Interações como eixos norteadores da educação infantil. Além disto, foi aberto

gestores municipais de educação dos municípios executores do Proinfância em Tocantins pela pesquisadora, e;

- Os relatórios finais – denominados de Produtos, que apresentam a metodologia utilizada para realização do trabalho de consultoria, as principais dificuldades expressadas pelos municípios na execução do Proinfância e indicações para o Ministério da Educação aprimorar sua política voltada para a Educação Infantil. Os referidos relatórios estão assim identificados e divididos:
 - ✓ PRODUTO 1: Proposição metodológica para realização da consultoria.
 - ✓ PRODUTO 2: O atendimento da Educação Infantil em municípios do Tocantins e a proposição de orientações na implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.
 - ✓ PRODUTO 3: Proposições para a melhoria da qualidade nas instituições de Educação Infantil - especialmente ao programa Proinfância no Tocantins.

As aproximações entre os procedimentos metodológicos, os resultados e proposições do trabalho de assessoramento técnico-pedagógico junto ao MEC em Tocantins e a pesquisa em nível de mestrado realizada na Universidade Federal de Viçosa (UFV) são constituintes de um processo contínuo de reflexão e pesquisa sobre o Proinfância no Brasil e especialmente naquele Estado. Neste sentido, o detalhamento dos procedimentos metodológicos e das estratégias desenvolvidas pela Consultoria em Tocantins deixaram elucidadas as principais fontes de dados e informações expostas na presente dissertação de mestrado.

O trabalho realizado junto ao MEC no respectivo período (2013/2014), assim como as investigações no decorrer do mestrado, foram fundamentais para a compreensão do processo de implementação do Proinfância nos municípios tocantinenses, a partir das especificidades do seu território, de seu povo e de sua cultura.

um espaço para que cada participante relatasse a experiência do município na execução do Proinfância e na oferta da Educação Infantil.

Durante a segunda reunião técnica realizada em cada Polo, o MEC (2014) contou com a análise de imagens para realizar a apresentação dos aspectos observados nas visitas em loco referentes ao processo de elaboração dos Projetos Políticos Pedagógicos e de sua implementação, levando os participantes à reflexão das práticas pedagógicas desenvolvidas nas turmas de Educação Infantil. Em seguida, trouxe à tona a discussão da *organização do espaço escolar como ambiente promotor do desenvolvimento e da aprendizagem das crianças que deve ser planejado segundo uma intencionalidade pedagógica, ou seja, como parte integrante da ação do educador, permitindo às crianças muitas interações* (MEC, 2014, p.12). Posteriormente, alguns municípios compartilharam suas experiências recorrendo a relatos de experiências e exposição dos trabalhos desenvolvidos nas instituições de Educação Infantil.

1.2.2 Caracterização da população e amostra

A presente pesquisa revela as especificidades da implementação do Proinfância no Estado do Tocantins, o mais recente Estado brasileiro, resultado da emancipação territorial e política da porção norte do Estado de Goiás, conforme a Constituição de 1988, em 05 de Outubro do mesmo ano, e implantado em 1º de janeiro de 1989. De acordo com dados divulgados pelo IBGE, o Estado do Tocantins possui uma área de 277.720,052 km² e conta com uma população de 1.383.445 (IBGE, 2010), que ocupam os seus 139 municípios. Os maiores de seus municípios, em número de habitantes, de acordo com o Censo 2010, do IBGE, são: Palmas (228.332), Araguaína (150.484), Gurupi (76.755) e Porto Nacional (49.146). A população é heterogênea devido à inclusão, no grupo habitacional pré-existente, de migrantes vindos do Sul do país e das regiões Norte e Nordeste, além de registrar uma população autodeclarada indígena estimada em 13.131 (IBGE 2010), o que representa 0,9% da população tocantinense. A diversidade étnica, cultural e social de Tocantins ainda conta com camponeses e quilombolas, trabalhadores do campo e da cidade, fato que promove um movimento específico no Estado e na configuração dos diferentes campos de ações sociais e políticos.

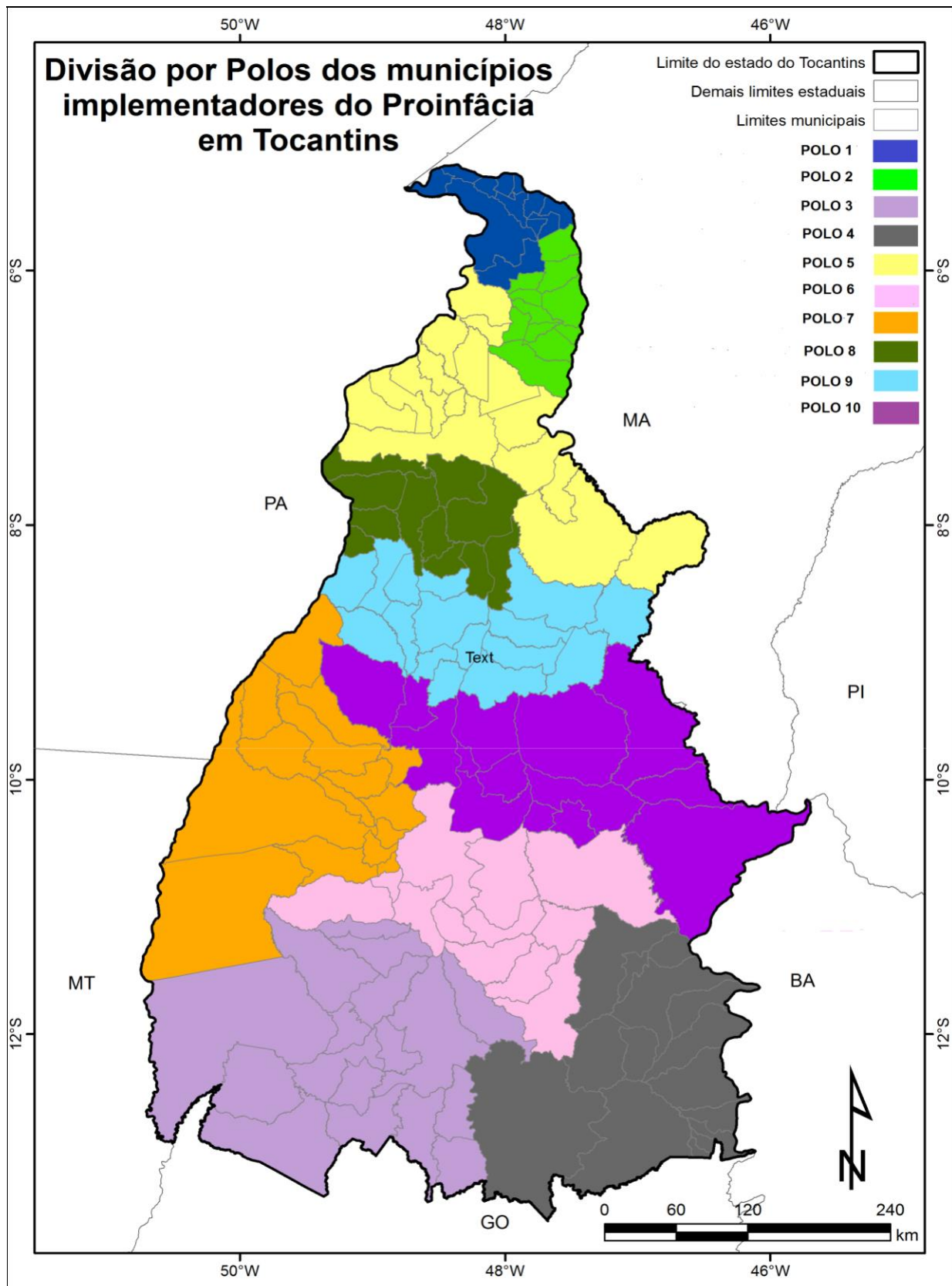
As estatísticas oficiais identificadas no decurso da pesquisa reconhecem o desenvolvimento social do Estado do Tocantins, mas ainda distante de uma posição que possa ser considerada ideal, adequada e satisfatória, capaz de eliminar suas desigualdades, conflitos e contradições.

Neste contexto, o Programa Proinfância tem sido implementado no Estado de Tocantins, alcançando 108 municípios, conforme dados disponíveis no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), os quais figuraram como a população pesquisada.

Tendo em vista que o trabalho realizado pautou-se em análise documental, a amostra da presente pesquisa foi selecionada em consonância com os dados presentes nos documentos disponibilizados pelo MEC, buscando resguardar a identidade dos sujeitos e dos municípios.

Deste modo, a nossa amostra é composta pelos 108 municípios executores do Proinfância em Tocantins no período de 2013 a 2014, estando eles agrupados em 10 municípios Polos, conforme distribuição observada no mapa 1:

Mapa 1 – Divisão por Polos dos municípios implementadores do Proinfância em Tocantins, Brasil.



Org.: Martins (2015).

Desta maneira, a presente pesquisa priorizou um município contemplado pelo Proinfância em cada um dos 10 Polos (Quadro 2), distribuídos em todo o território tocantinense.

Quadro 2 – Municípios contemplados pelo Proinfância em cada Polo - Tocantins, Brasil

POLO 1	MUNICÍPIOS
	Araguatins
	Augustinópolis
	Axixá do Tocantins
	Buriti do Tocantins
	Esperantina
	Praia Norte
	Sampaio
	São Miguel do Tocantins
	São Sebastião do Tocantins
	Sítio Novo do Tocantins
POLO 2	MUNICÍPIOS
	Aguiarnópolis
	Angico
	Cachoeirinha
	Darcinópolis
	Itaguatins
	Luzinópolis
	Maurilândia do Tocantins
	Nazaré
	Palmeiras do Tocantins
	Santa Terezinha do Tocantins
	Tocantinópolis
	POLO 3
Aliança do Tocantins	
Alvorada	
Araguaçu	
Crixás do Tocantins	
Dueré	
Figueirópolis	
Formoso do Araguaia	
Gurupi	
Peixe	
Sandolândia	
São Valério	
Talismã	
POLO 4	MUNICÍPIOS
	Almas
	Arraias
	Aurora do Tocantins
	Combinado
	Conceição do Tocantins
	Dianópolis
Paraná	

	Ponte Alta do Bom Jesus
	Rio da Conceição
	Taguatinga
	Taipas do Tocantins
POLO 5	MUNICÍPIOS
	Ananás
	Aragominas
	Araguaína
	Araguanã
	Campos Lindos
	Filadélfia
	Goaitins
	Riachinho
Wanderlândia	
POLO 6	MUNICÍPIOS
	Brejinho de Nazaré
	Fátima
	Ipueiras
	Monte do Carmo
	Natividade
	Pindorama do Tocantins
	Ponte Alta do Tocantins
	Porto Nacional
	Santa Rita do Tocantins
	Santa Rosa do Tocantins
	Silvanópolis
	MUNICÍPIOS
POLO 7	Abreulândia
	Araguacema
	Barrolândia
	Chapada de Areia
	Divinópolis do Tocantins
	Lagoa da Confusão
	Marianópolis do Tocantins
	Paraíso do Tocantins
	Pium
	Pugmil
MUNICÍPIOS	
POLO 8	Arapoema
	Bandeirantes do Tocantins
	Bernardo Sayão
	Brasilândia do Tocantins
	Colinas do Tocantins
	Itabiratins
	Juarina
	Nova Olinda
	Pau D'arco
	Tupiratins
MUNICÍPIOS	
Bom Jesus do Tocantins	

POLO 9	Centenário
	Colméia
	Couto Magalhães
	Itacajá
	Goianorte
	Guaraí
	Pequizeiro
POLO 10	MUNICÍPIOS
	Dois Irmãos do Tocantins
	Lagoa do Tocantins
	Lajeado
	Mateiros
	Miracema do Tocantins
	Miranorte
	Novo Acordo
	Palmas
	Santa Tereza do Tocantins
	São Félix do Tocantins
	Tocantínia

Org.: Martins (2015).

Com o objetivo de manter a identidade de cada município pesquisado por Polo em Tocantins, procedeu da seguinte classificação: A, B, C, D, E, F, G, H, I, J e K. Cada letra equivale a um dos municípios por Polo, conforme detalhado no quadro 2.

2.3 Indicadores de análise

Segundo Costa e Castanhar (2003) para avaliarmos a execução de um programa é essencial a descrição completa e adequada dos seus componentes, que, para os autores, representam *as estratégias, atividades, comportamentos, formas de comunicação e tecnologias necessários para a implementação do programa, bem como a especificação dos beneficiários e as situações em que se dá a implementação* (Costa e Castanhar, 2003, p. 983)

Além disto, os autores ressaltam que a identificação correta e precisa dos componentes do programa *permitirá que se avalie quais aspectos do programa foram implementados como previsto, quais não foram e quais fatores influenciaram eventuais discrepâncias na implementação* (COSTA & CASTANHAR, 2003, p. 983), bem como se os beneficiários pretendidos foram observados. Neste sentido, os autores revelam que o detalhamento do programa é condição preliminar para a avaliação de processo, como também para análise dos resultados propriamente ditos.

Deste modo, para caracterização do programa Proinfância partimos da análise dos seus componentes, de acordo com o exemplo trazido por Scheirer (1994), o qual foi adaptado no quadro 3.

Quadro 3: Componentes do Programa Proinfância – Itens analisados.

Beneficiários pretendidos	<ul style="list-style-type: none"> • Características sociodemográficas apropriadas para o programa; • Requisitos de elegibilidade; • Mecanismos de recrutamento; • Processo de seleção de beneficiários.
Contexto institucional previsto para a implementação do programa	<ul style="list-style-type: none"> • Tipos de organizações públicas que vão participar da execução do programa e suas características.
Forma prevista de execução	<ul style="list-style-type: none"> • Atividades: quem faz o quê? Com quem?; • Recursos humanos: de que tipo, com que formação e experiência?; • Materiais (equipamentos, infra-estrutura) necessários para a execução do programa; • Informação e sistema de informação; • Escopo previsto para o programa.

Org.: Martins (2016).

Após o levantamento bibliográfico a respeito das políticas públicas para a Educação Infantil, das especificidades do Estado do Tocantins e dos elementos caracterizadores do Programa Proinfância, foi possível consolidar alguns conceitos básicos e necessários à compreensão do processo de implementação do Proinfância. Com isto, foi possível verificar os vários estágios de implementação do Programa e a delimitação dos indicadores de análise para os estágios considerados no âmbito desta pesquisa, quais sejam: celebração de convênio e pactuação entre o FNDE e os municípios tocantinenses, execução da obra pelo município e funcionamento da instituição.

Cada estágio destacado acima foi analisado a partir de indicadores específicos e em consonância com a disponibilidade de dados. Por conseguinte, a análise da celebração de convênio e pactuação entre o FNDE e os municípios foram realizadas apenas no âmbito do período de celebração, situando-a na conjuntura do período pré-pac ou no interior do PAC2. Para tanto, contou-se com os dados disponíveis no Sistema de Monitoramento Integrado do Ministério da Educação (SIMEC).

Para a análise da execução da obra pelos municípios, o indicador utilizado foi a situação da obra, que corresponde à fase em que a obra encontra-se concluída, em execução ou paralisada. Em razão disso, contou-se com os dados disponíveis no SIMEC, que informavam a data de pactuação/ convênio, o percentual da obra executada e o *status* da obra. Além disso, os documentos disponibilizados pelo MEC, elaborados e coletados no âmbito do Projeto de Consultoria, foram utilizados para ilustrar a situação.

No que tange ao estágio de funcionamento da instituição as análises objetivavam ir além das análises de impacto em relação ao número de vagas, de modo a evidenciar outros desafios enfrentados pelos municípios para implementar o Programa Proinfância, perpassando os seguintes eixos de análise:

- Planejamento Institucional;
- Construção do Projeto Político Pedagógico e implementação das DCNEI; e,
- Organização dos espaços, mobiliários, seleção de conteúdos e propostas metodológicas.

Cada um desses eixos de análise foi discutido à luz dos desafios enfrentados pelos municípios no processo de implementação do Proinfância. O planejamento institucional foi abordado a partir dos seguintes indicadores: levantamento da demanda e realização da matrícula; organização das turmas e agrupamento por faixa etária, proporção aluno/professor/espço; autorização de funcionamento; organização do calendário escolar, e; seleção dos profissionais docentes e sua formação. Para tanto, os documentos elaborados e produzidos no âmbito da Consultoria foram utilizados e analisados diante de um referencial teórico e específico.

No que tange à análise do processo de Construção do Projeto Político Pedagógico (PPP) e implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), evidenciam-se os seguintes indicadores: o processo de elaboração do PPP pelos municípios executores do Proinfância, a existência do mesmo no âmbito de cada município polo, bem como os princípios, concepções e finalidades que o embasam. Esta discussão foi possível a partir do levantamento realizado pelo MEC no âmbito do Projeto de Consultoria.

Já a análise da Organização dos espaços, mobiliários, seleção de conteúdos e propostas metodológicas foi realizada sob orientação das propostas pedagógicas das instituições analisadas e das determinações das DCNEI. Para o alcance do proposto, utilizamos o

memorial descritivo do Projeto Tipo B do Proinfância, bem como as maquetes eletrônicas do projeto, disponíveis no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e os dados coletados e produzidos pelo Ministério da Educação no âmbito do assessoramento, discutindo-os a partir de um referencial teórico construído por pesquisadores da área.

Como já foi demonstrado, por se tratar de uma pesquisa documental, buscou-se analisar os referidos documentos através de uma perspectiva crítica, fundamentada num arcabouço teórico, através da realização do procedimento denominado análise de conteúdo. Isso se deu diante da tentativa de evitar a ocorrência do risco de não se alcançar uma adequada compreensão acerca do contexto social, político e cultural no qual foram produzidos, sobre os autores (sejam instituições ou pessoas) e os interesses que representam, sobre a autenticidade e credibilidade dos dados que veiculam, sobre a natureza ou o papel social dos textos, ou seja, para que e a quem se destinam. Ainda, do próprio processo em que foram produzidos.

Contudo, foi possível verificar se as instituições do Proinfância ao iniciarem o funcionamento estão contribuindo para a melhoria da qualidade da Educação Infantil tocaninense. Ou seja, se estão de fato cumprindo com o seu objetivo estabelecido pelo Decreto nº 6.494/2008 de: *“III - a ampliação do acesso à educação infantil, contribuindo para a melhoria da qualidade da educação”*.

1.2.4 Método de análise de dados

Os resultados da coleta de dados, depois de organizados e tratados, foram incorporados na dissertação sob a forma de gráficos, tabelas, quadros, citações, fontes orais transcritas etc., aglutinadas com o embasamento teórico e empírico com força interpretativa e propositiva da realidade investigada na pesquisa.

Conforme a interpretação de Demo (2008), quando falamos de metodologia, pode-se distinguir dois planos complementares. No primeiro, usamos preferentemente o termo “método e técnicas”, referindo-se a procedimentos de coleta de dados empíricos, bem como a seus testes de qualidade. É o sentido mais usual e por vezes já coincidente com o empirismo (redução da realidade ao horizonte empírico experimental). Há, porém, outro sentido não menos fundamental, conforme complementa Demo (2008), que é a discussão propriamente epistemológica sobre a possibilidade do conhecimento, dedicada a desvendar e superar paradigmas da ciência, estudar o arco abrangente de alternativas em uso (por exemplo,

dialética, positivismo, empirismo, estruturalismo, sistemismo, pesquisa qualitativa etc.), perscrutar o débito social da ciência e a polêmica sobre cientificidade, e assim por diante.

Para Cardoso (1971), numa epistemologia cartesiana o método se reduz a um conjunto de regras que por si só garantem a obtenção dos resultados desejados. Assim, o investigador que as conheça bem e que consiga agir de acordo com elas chegará certamente a bom termo no seu trabalho. Cardoso (1971, p. 3) complementa ainda que a ciência contemporânea, de que a epistemologia cartesiana já não consegue dar conta, e em que *o fato mais significativo é o desenvolvimento do método estar-se fazendo cada vez mais no interior dela mesmo, apresenta a questão de forma bem mais complexa, tendendo sempre a se concretizar*. Portanto, a compreensão e prática quanto ao método exige do pesquisador o diálogo com as transformações epistemológicas no âmbito da pesquisa científica, a emergência e abertura para compreender e fazer uso de novas proposições metodológicas, como a pesquisa qualitativa. Assim, tais observações não eximem o pesquisador de sólida formação teórica, de abertura metodológica e rigor teórico.

Com efeito, o método adotado numa determinada ciência fundamenta a apreensão do real em suas dimensões concreta e abstrata. Nesse processo, com a inserção do pesquisador na realidade social pesquisada, é importante enfatizar que as relações e os significados são considerados como produto do homem social e, o próprio homem se revela como sujeito real do mundo social (KOSIK, 1976).

Destaca-se, assim, que o método escolhido é a expressão da concepção de mundo que norteia a visão do pesquisador diante da realidade apreendida, sua percepção filosófica, isso corresponde ao “método de interpretação” (MORAES; COSTA, 1987). A partir do “método de interpretação”, o caminho traçado na pesquisa foi orientando por uma dada concepção de mundo e um projeto político, que se complementou com a escolha dos procedimentos metodológicos.

Com efeito, isso evita o reducionismo cartesiano das análises a determinado método e seus limites, seja o marxismo, fenomenologia ou positivismo, por exemplo, resultando em limitações teóricas e interpretativas a partir das investigações realizadas em determinada pesquisa. Essas observações, baseadas nos autores citados (DEMO, 2008; CARDOSO, 1971; KOSIK, 1976; CHAÚÍ, 2006 etc.), permite uma compreensão abrangente sobre o método na pesquisa científica e sua contribuição para análise e interpretação dos dados a partir da realidade pesquisada.

Contudo, o procedimento de análise de dados utilizado foi a análise de conteúdo, que para Bardin (2006) consiste em,

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. [...] A intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não). (BARDIN, 2006, p. 38).

A análise de conteúdo é uma técnica que exige muita dedicação, paciência e tempo do pesquisador, o qual tem de se valer da intuição, imaginação e criatividade, principalmente na definição de categorias de análise. Para tanto, disciplina, perseverança e rigor são essenciais (FREITAS, CUNHA; MOSCAROLA, 1997).

Esta técnica foi escolhida por fornecer meios para estudar os processos ocorridos ao longo do tempo, tornando-se útil aos estudos descritivos e exploratórios, além de possibilitar analisar e classificar todas as unidades do sentido existente nos documentos estudados. Assim, foi permitida a realização da análise das significações presentes no contexto da produção dos documentos, a compreensão da organização e dos valores que orientaram a confecção documental, possibilitando a percepção dos desafios impostos aos gestores locais na implementação do Proinfância.

O construto desta análise foi realizado por meio de confrontos conceituais, implícitos nos documentos e nas teorias já referendadas sobre estes conceitos. Por conseguinte, estas discussões estão ancoradas ao processo e aos resultados alcançados pelo trabalho coordenado pela pesquisadora por meio do trabalho de assessoria técnico-pedagógica junto ao MEC, na implementação do Proinfância em dez municípios tocaninenses entre 2013/2014. Por isso, acredita-se na importância do esclarecimento detalhado dos procedimentos metodológicos utilizados no assessoramento técnico-pedagógico, que permitiram avançar na compreensão da realidade das políticas públicas de Educação Infantil – com foco no Proinfância – em Tocantins, assim como o caráter multifacetado deste vasto território que compõe a região norte do país.

CAPITULO 2

2 CONTEXTUALIZANDO O OBJETO DE ESTUDO: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL

Não há educação fora das sociedades humanas e não há homens no vazio. A partir das relações dos homens com a realidade, resultantes de estar com ela e de estar nela, pelos atos de criação, recriação e decisão, vai ele dinamizando o seu mundo. Vai dominando a realidade. Vai humanizando – a (FREIRE, 1983, p. 35).

A infância tem-se constituído em um campo emergente de estudos por várias áreas do saber, como a pedagogia, psicologia e não menos importante, a economia doméstica. Estas disciplinas focam divergentes abordagens, referenciais teóricos e metodológicos, os quais determinaram distintas representações sociais sobre as crianças.

Assim, no decorrer da pesquisa, a perspectiva sócio-histórica foi priorizada, tendo em vista que a mudança da concepção de infância é compreendida como manifestação dialética da própria transformação nas formas de organização da sociedade, das relações de trabalho, das atividades realizadas, dos tipos de inserção social das crianças nos seus espaços de vivências e construção de sociabilidades.

Pode-se afirmar que o interesse histórico pela infância é recente, sendo predominante no quadro teórico sua concepção como um ser social que se transforma com o passar do tempo, ideia esta preconizada pelo historiador francês Philippe Ariès (1986). Ariès (1986) apresenta importantes contribuições para o estudo das concepções da infância ao longo da história, embora seja criticado em razão de sua visão histórica linear e por seus limites metodológicos. Desse modo, Heywood (2004), por exemplo, chegou a considerá-lo como historiador de final de semana/amador.

No entanto, apesar das críticas tecidas à análise iconográfica realizada por Philippe Ariès, esta pesquisa não exime as suas contribuições epistêmicas e metodológicas. Esse pesquisador realizou seus estudos da iconografia da era medieval à modernidade observando representações da infância na Europa ocidental, especialmente na França. Seus estudos sinalizam a infância como produto da vida moderna, resultante das modificações na estrutura social. A sua obra é um marco para entendermos que a infância é uma categoria da modernidade e que não pode ser compreendida fora da história da família e das relações de

produção, sendo necessário concebê-la de forma contextualizada, aliada à história da assistência, da família e da educação, de forma a desnaturalizar a concepção da existência de uma infância universal, que apresenta uma história linear.

2.1 Infâncias e famílias: distintas concepções ao longo da história

Parte-se da compreensão de que a família, em sua concepção moderna, caracterizada pelo modelo nuclear (casal e filhos) é resultado de uma construção burguesa que surgiu no final da Idade Média e se consolidou de maneira hegemônica no interior do sistema capitalista. Por conseguinte, abordamos a construção histórica social desta concepção, enfocando o lugar assumido pelas crianças no bojo desta instituição.

O conceito de família existente entre os romanos, segundo Martins (2009), divergia-se muito do conceito de família moderna, tendo em vista que o vínculo existente dentro das relações familiares romanas era de extrema submissão ao *paterfamilias*, que exercia os poderes sobre todos os *filiifamiliae*. Dentre os poderes exercidos pelo *paterfamilias*, o autor destaca *os poderes de punição sobre os mesmos, poder de responsabilizá-los pelos seus ilícitos, emancipando-os, poder de vendê-los e de escolher entre manter ou expor os filiifamiliae recém-nascidos* (MARTINS, 2009, p.19).

Neste sentido, o autor afirma que a partir desta base patriarcal, o *status* de coisa era atribuído às crianças, uma vez que eram tratadas como se fossem *propriedade dos pais, que tinham sobre elas o direito absoluto de vida ou de morte* (MARTINS, 2009, p.19).

Já na Idade Média, o conceito de família foi determinado pelo critério dos laços sanguíneos, onde apenas o sentimento de linhagem se tinha de familiar, uma vez que os valores advindos da coabitação e da intimidade não eram considerados. Em razão disto, a criança não era tida como importante e não possuía nenhuma função social, sendo, muitas vezes, tratada com indiferença pelos pais. Essas observações são esclarecidas a partir da constatação de Martins (2009):

Eram frequentes as mortes de crianças, o que criava uma indiferença dos pais em relação ao fato. O tratamento dispensado às crianças era mais semelhante ao dado a um animalzinho doméstico do que ao dado a uma pessoa. Somente quando o adolescente se tornava de fato um adulto é que ele passava a assumir um papel dentro da família (MARTINS, 2009, p. 20).

A morte das crianças era percebida como algo natural, levando a uma ausência de cuidados específicos com esta fase de vida. Ao “escaparem” deste período crítico e de maior dependência, atingiam a idade em que se fazia necessário o aprendizado, e logo eram inseridos na coletividade do mundo adulto.

A vida em família, neste período, ficava exposta ao público, ou seja, não havia privacidade de seus membros, até mesmo no tocante à educação das crianças. Logo, Andrade (2010) afirma que:

Tudo ocorria no movimento de uma vida coletiva e as famílias conjugais se diluíam nesse meio. O grupo familiar era eminentemente societário. As funções educativas nesses grupos ficavam a cargo do grupo como um todo e se estendiam desde o processo de socialização das crianças até o ensino formal. De modo geral, a transmissão de conhecimentos e a aprendizagem de valores e costumes eram garantidas pela participação da criança no trabalho, nos jogos e em outros momentos do cotidiano da vida dos adultos (ANDRADE, 2010, p. 49).

Considerando que o tratamento social dispensado às crianças era igual ao de adultos, ou seja, sinônimos, o espaço e tempo de ser criança era um período breve da existência humana e social. As crianças eram percebidas como um adulto em miniatura. Com efeito, o processo de socialização destes „mini-adultos“ ocorria a partir de um contato com toda a comunidade, mediado pela interlocução direta com o mundo, ou seja, a partir da convivência social.

Adultos, jovens e crianças se misturavam em toda atividade social, ou seja, nos divertimentos, no exercício das profissões e tarefas diárias, no domínio das armas, nas festas, cultos e rituais. O cerimonial dessas celebrações não fazia muita questão em distinguir claramente as crianças dos jovens e estes dos adultos. Até porque esses grupos sociais estavam pouco claros em suas diferenciações (VOLPATO, 2002, p.16).

Ao ser identificado o envolvimento da comunidade no processo de socialização e educação das crianças, percebe-se que a passagem pela família era rápida e insignificante, de modo que as crianças, já nos fins da Idade Média, eram retiradas de sua casa para irem aprender e trabalhar em outra casa (MARTINS, 2009).

Neste contexto, Ariès (1981) afirma que as crianças começaram a ganhar visibilidade e passaram a ser alvo de preocupação dos adultos, uma vez que se tornaram indispensáveis à

vida cotidiana. Os adultos estavam certos de que quanto mais filhos, mais braços teriam para trabalhar.

A partir do final do século XVII e início do século XVIII, com a expansão do sistema capitalista, uma nova organização social se definiu, a partir do *recolhimento da família longe do espaço eminentemente público: a rua, a praça, a vida coletiva* (MARTINS, 2009, p.21). Isto determinou definitivamente o caráter privado à família moderna e burguesa, imprimindo, assim, o modelo contemporâneo da família.

Ao assumir o seu caráter privado, a família moderna, segundo Martins (2009), separou-se do mundo e opôs à sociedade o grupo solitário dos pais e filhos, determinando o modelo familiar burguês, que perdura na sociedade contemporânea. Com isto, a rua deixou de ser o local da socialização, convertendo-se em mero lugar de passagem, e as funções antes assumidas de forma difusas e dispersas na rua pela sociedade tornam-se de responsabilidade exclusivas das famílias. Elas passaram a assumir o encargo pelo sucesso ou fracasso futuro de suas crianças.

Neste contexto, Nunes (2003) afirma que a unidade familiar representa a microconformação da sociedade que funciona como base de sustentação de uma ordem social, de forma complementar à instância estatal, que possui papel definitivo, e que *a função socializadora do grupo familiar respalda-se na família como núcleo de procriação, cujas funções primordiais são a socialização primária das crianças e a formação da personalidade dos indivíduos* (NUNES, 2003, p. 40).

Com relação à função socializadora imposta às famílias, Nunes (2003), mesmo ressaltando que esta função não é monopólio desta instituição, uma vez que escolas, atividades de lazer, grupos de amigos, dentre outros, também desempenham funções semelhantes ou próximas a essa lógica, afirma o *caráter estratégico da presença da família na vida da criança*, uma vez que *a ausência da transmissão de valores via “família” corta a possibilidade de lembranças da origem ou de enraizamento, mesmo imaginário, noutros lugares. Na essência, ela garante certa dimensão da identidade individual, ou seja, sei quem sou, pois sei de onde venho* (NUNES, 2003, p.48).

No bojo destas transformações sociais, pode-se afirmar que a burguesia enquanto classe social, fez surgir um novo sentido de família, apresentando o modelo nuclear como hegemônico e trazendo também um novo “sentimento de infância”, denominado de “paparicação”, conforme Ariès (1978). Isso significou compreender a criança numa condição

diferente do adulto, passando a ser considerada como um ser dependente, frágil, ignorante e vazio, que precisava ser treinado para ser um bom cidadão, cabendo à família a responsabilidade pela sua socialização.

Pode-se concluir, portanto, que a compreensão da criança segundo uma perspectiva histórica, requer o entendimento de que *a mudança da concepção de infância foi compreendida como resultado da própria mudança nas formas de organização da sociedade, das relações de trabalho, das atividades realizadas e dos tipos de inserção nesta sociedade* (KRAMER & LEITE 2008, p.19). Desse modo, é importante destacar que:

A ideia de infância não existiu sempre da mesma maneira. Ao contrário, ela aparece com a sociedade capitalista, urbano-industrial, na medida em que mudam a inserção e o papel social da criança na comunidade. Se, na sociedade feudal, a criança exercia um papel produtivo direto (“de adulto”) assim que ultrapassava o período de alta mortalidade, na sociedade burguesa ela passa a ser alguém que precisa ser cuidada, escolarizada e preparada para uma atuação futura. Esse conceito de infância é, pois, determinado historicamente pela modificação nas formas de organização da sociedade (KRAMER, 1982, p.18).

Destarte, essas observações ilustram que a ideia de infância na sociedade moderna e capitalista foi universalizada pelas classes hegemônicas com base no seu padrão de criança tecido a partir de critérios de idade e de dependência do adulto.

Neste contexto, a família passou a ter como função a garantia da sobrevivência física, social e psicológica da prole, favorecendo a manutenção das relações sociais e produtivas do modelo capitalista. A responsabilização da educação das crianças à mulher veio acompanhada pelo ideal do *amor materno*, concebido como natural e instintivo, levando-a a exercer com abnegação e dedicação o papel de mãe.

Pode-se dizer com isto, que a reestruturação da ordem urbana reinventou a família, determinando novos hábitos domésticos, delimitando espaço para o afeto. Destaca-se que tais mudanças também se consolidaram como um produto da expansão da racionalidade do capitalismo. E ao servir ao sistema de controle exercido no capitalismo, a família passa a ser considerada uma instituição social imprescindível, com funções sociais insubstituíveis.

Contudo, Müller (2010) afirma que

[...] na maioria dos países industrializados houve um declínio demográfico constante da família nuclear, atribuindo este fato a uma série de tendências combinadas na formação da população e do domicílio: redução do número de matrimônios e aumento do número de divórcios, aumento de coabitações, [...]; e a diversificação dos tipos de família, na qual se inclui um aumento de famílias reorganizadas e famílias monoparentais (MÜLLER, 2010, p. 26).

Neste sentido, Müller (2010) revela que há indícios de aumento na diferenciação das circunstâncias de vida das crianças, afirmando que a mudança na família está entre uma das razões. Isto posto, pode-se afirmar que a referida estrutura familiar padece de “inúmeros males”, e tem sido modificada no interior da dinâmica social, econômica, cultural e política de cada sociedade.

Com relação aos “inúmeros males” que acomete as estruturas familiares, Corsaro (2011, p. 256) elenca algumas como potencialmente mais maléficas às crianças: “(1) o aumento do número de famílias nas quais ambos os pais trabalham; (2) o crescimento drástico do número de divórcios e (3) o crescente número de famílias monoparentais”.

À vista disso, no próximo *item* será abordado o papel social da mulher e sua inserção no mercado de trabalho, uma vez que este fato, ao repercutir modificações nas estruturas familiares, ocasiona para as crianças a necessidade de passar mais tempo sob cuidados não parentais.

2.2 O papel social da mulher e sua inserção no mercado de trabalho: reflexos na dinâmica familiar e na vivência da infância

As convenções do início do século XIV ditavam que o marido era o provedor do lar, que a mulher não precisava e não deveria ganhar dinheiro. As que ficavam viúvas, ou eram de uma elite empobrecida e precisavam sustentar seus filhos, faziam doces por encomendas, arranjo de flores, bordados e crivos, davam aulas de piano, dentre outras atividades que, além de pouco valorizadas, eram mal vistas pela sociedade. Assim, a trajetória das mulheres foi marcada pela submissão, que sofria com os mandos e desmandos masculinos, seja pela força física, seja pelas obrigações impostas pela sociedade.

As raízes históricas desse processo de dominação e jugo que penderam sobre as mulheres no decorrer dos séculos são destacadas por Coutinho (2003), ao trazer como exemplo de subordinação o que dizia o Código de Manu (1000 a.C) no Art.415:

Uma mulher está sob a guarda de seu pai durante a infância, sob a guarda de seu marido durante a juventude, sob a guarda de seus filhos em sua velhice; ela não deve jamais se conduzir à sua vontade. [...] A ciência mais útil para uma mulher é o governo da casa. (COUTINHO, 2003, p.33).

Para o filósofo Aristóteles (1997), a mulher embora livre não poderia participar da vida pública, porque suas deliberações careciam de razão, por ser essa conduzida pela emoção. Ao homem caberia, por natureza, a função de comandar, uma vez que possuiria qualidades morais de forma perfeita, consubstanciada na razão organizadora e a mulher, portanto, estaria destinada à função de obedecer.

Beauvoir (1980) sustenta que o pensamento rousseauiano (referente ao filósofo suíço e iluminista Jean-Jacques Rousseau – 1712-1778), observa o mesmo caráter de subordinação, de mando-obediência nas relações entre os sexos, acreditando que toda educação da mulher deve ser relativa ao homem, por acreditar que esta tem que ser feita para ceder ao homem e suportar-lhe as injustiças.

Com o desenvolvimento do sistema capitalista de produção diante da explosão da Revolução Industrial no final do século XVIII e decorrer do XIX, as mulheres foram lançadas na maquinaria do capital e extração de mais valia. Estas, assim como as crianças, passaram a vender sua força de trabalho ao processo produtivo, submetendo-se a tarefas extenuantes, sob jornadas excessivas pelas quais recebiam baixos salários. Pesquisadores do século XIX como Friedrich Engels, em *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*, e Karl Marx, em *O Capital*, desvelaram a condição degradante do trabalho feminino e de crianças nas fábricas e minas inglesas. Até mesmo escritores da literatura universal denunciaram, em seus romances, as condições aviltantes do trabalho feminino, das crianças e dos homens nas minas que abasteciam a indústria de países como Inglaterra e França, como exemplo o francês Émile Zola, na obra *Germinal*.

Neste contexto de exploração da força produtiva feminina, algumas leis trabalhistas voltaram-se para a proteção do trabalho da mulher, porém vários eram os discursos para justificar a desigualdade salarial. Segundo Coutinho (2003),

[...] tais leis, embora justificadas pelo fundamento da proteção, acabariam por cristalizar as desigualdades entre homens e mulheres, fundadas no preconceito de que o trabalho da mulher seria inferior ao do homem devido à existência de uma debilidade natural da mão-de-obra feminina, certamente associada à idéia de menor força física das mulheres, legitimando, assim, a percepção de

salários menores (COUTINHO, 2003, p. 33).

Mesmo com toda conquista no âmbito legal, Coutinho (2003) afirma que algumas formas de exploração perduraram durante muito tempo. Jornadas entre 14 e 18 horas e diferenças salariais acentuadas eram frequentes. A justificativa desse ato, socialmente difundida, continuava centrada nas aptidões femininas e masculinas, sob a alegação de que existiam serviços que só as mulheres poderiam executar com perfeição, enquanto outras só os homens poderiam, eficaz e artisticamente, fazer. Como exemplo, tem-se a função de gerenciar ou chefiar, que era dirigida especialmente ao homem.

Outra justificativa, desta vez utilizada por Bossa (1998), era o consenso de que era dever exclusivo do homem o sustento do lar, enquanto à mulher cabiam apenas atividades extradomésticas que permitissem a complementação do orçamento familiar. Com isto, percebe-se claramente que a moral vigente valorizava os deveres familiares exercidos exclusivamente pela mulher, partindo daí a concepção de que a mulher é a “Rainha do Lar” e que deve servir ao homem e aos filhos.

A partir da década de 1970, com o fortalecimento do movimento feminista, as mulheres conseguiram transpor barreiras conquistando um espaço maior no mercado de trabalho. Além disso, também passaram a contar com o aparecimento de instrumentos de controle de natalidade, o que afetou diretamente as relações de gênero, ocasionando a evolução das relações familiares.

Para Nunes (2003), esta redefinição das relações familiares e sua influência na redefinição dos papéis de gênero (masculino e feminino) encontraram na família o lugar privilegiado de manifestação. Neste sentido, afirmam diferenciações entre homem e mulher no seio do casal e da família, que perpassam por *alterações profundas no „status“ da mulher moderna, urbana, comparando à sua situação nas sociedades tradicionais, rurais. De mãe de família e dona de casa, „apenas“, segundo os padrões tradicionais, passou à sócia e companheira, à igual ao homem* (NUNES, 2003, p. 41).

Mesmo considerando que a relação igualitária entre gêneros ainda não é a regra, percebe-se a necessidade de se avançar nesta direção, *excluindo a exclusividade do duplo papel familiar e profissional que atinge as mulheres e sobre a necessidade de serem criadas estruturas sociais que lhes permitam trabalhar fora de casa e os maridos também se ocuparem dos filhos e da família* (NUNES, 2003, p. 49). Afinal, *duplo papel não deve*

restringir-se à mulher, e o direito de combinar emprego remunerado e maternidade ativa é elemento da qualidade de vida, à qual cada um deve ter direito de acesso (ONU, 1968, apud NUNES, 2003, p.49).

Além disto, é importante considerar que o conceito de família nas últimas décadas vem sofrendo inúmeras transformações decorrentes de mudanças econômicas, políticas, tecnológicas e sociais. Tal fato tem contribuído para a ocorrência de modelos alternativos ao modelo conjugal nuclear, como o aumento do número de famílias chefiadas por mulheres, de crianças sendo criadas por seus avós.

Consequentemente, Nunes (2003) afirma que a mudança no papel social da mulher provoca a ruptura da vida familiar nos moldes tradicionais, ou seja, nos moldes da família nuclear, patriarcal, acarretando o surgimento das famílias denominadas de classe média, que podem ser definidas a partir de seu caráter efêmero, indicando transitoriedade. Assim, com o intuito de universalizar as normas dominantes na classe média urbana, *assume-se no interior do grupo social a concepção de que a mulher deve trabalhar no mercado, a educação dos filhos deve ser dividida com o Estado e com a iniciativa privada e o matrimônio deixa de ser eterno, indissolúvel* (NUNES, 2003, p.46).

Carvalho (2012), ao nos remeter à forte presença da mulher como provedora do lar, afirma que este fato pode ser considerado um dificultador para as famílias no processo de educação dos filhos, sendo aquelas em situação de vulnerabilidade social, expostas às condições de pobreza, violência e desigualdade, as mais propensas a sentir tal efeito.

Entre as novas características da família brasileira, é possível identificar a forte presença da mulher como provedora do lar, a mudança de papéis quanto ao genitor responsável pelo cuidado dos filhos, mas, principalmente, as maiores dificuldades que as famílias encontram na educação dos filhos num momento em que a mulher deixou o papel do lar em busca da realização também profissional ou da necessidade do sustento de sua família. Nesse sentido, as famílias que se encontraram em situação de vulnerabilidade social ganham destaque por acumularem não apenas estas características, mas também, o peso da desigualdade e da exclusão, que as priva na maioria das vezes de superarem as dificuldades que expõem seus filhos aos riscos, principalmente pela ausência de práticas educativas que previnam comportamentos inadequados (CARVALHO, 2012, p. 221).

A ascensão da mulher no mercado de trabalho, segundo Nunes (2003), também acarretou a redução do tamanho do grupo doméstico ao núcleo familiar-conjugal e a

segmentação familiar, que significa o isolamento da rede familiar ampliada. O isolamento da rede familiar ampliada ocorre a partir do momento que as *famílias estão menores, os avós e outros familiares muitas vezes não vivem nas proximidades, e os bairros são menos coesos e comunitários do que no passado* (CORSARO, 2011, p. 325). Acredita-se que este isolamento acarreta a perda pela família das suas funções de produção, políticas e religiosas, a divisão das responsabilidades financeiras e educacionais com instituições públicas e privadas passando a ser lugar voltado apenas para residência e consumo. Neste sentido, pode-se dizer que as principais funções que permanecem são *socializar a criança e garantir equilíbrio psicológico ao adulto* (NUNES, 2003, p.44).

Também pode-se afirmar que a imersão da mulher no mundo do trabalho acarretou a falta de tempo para os filhos, *falta de tempo para o exercício do cuidado* (CORSARO, 2011, p.325). As exigências do mercado de trabalho possuem como consequência imediata a forte pressão sobre as mulheres, que cada vez mais se queixam do tempo exíguo dedicado ao acompanhamento das atividades rotineiras dos seus filhos.

Diante desse quadro, constata-se a trajetória de responsabilização das famílias pela provisão de bem estar social, calcado por um padrão específico de inter-relação, denominado familismo, na qual, *em nível macrossocial, a família é instituição provedora central e que, em nível microssocial, uma rede de mulheres (mães, filhas, avós, vizinhas, etc.) responde pelo cuidado, com as famílias estendidas, a vizinhança e a ajuda mútua* (MARCONDES, 2013, p.49).

Contudo, Marcondes (2013, p. 49) salienta a importância da desfamiliarização, ou seja, *a desresponsabilização da instituição familiar pela provisão de bem estar social, seja por meio da provisão estatal ou do mercado*. A presença do Estado é destacada como garantidor e corresponsável pela provisão de bem estar social, de modo que não se deixem na mão das famílias as responsabilidades pelas contingências familiares. No entanto, a autora destaca a diferença entre corresponsabilidade de estatismo, ao pressupor mais engajamento do Estado, e não a sua responsabilização pela totalidade da provisão, alegando que *a desfamiliarização nunca será ampla o suficiente para que a problemática do cuidado se resolva apenas na esfera pública, e, em verdade, o caminho da desfamiliarização plena pode não ser mesmo desejável* (MARCONDES, 2013, p. 50).

Em consequência, tais observações nos permitem avançar na compreensão da família e seus elementos constituintes na sociedade contemporânea, sem perder de vista as transformações na dinâmica familiar e os impactos na vivência da infância.

2.3 O Estado como garantidor do bem estar social

Ao longo do século XIX, a adoção da racionalidade liberal pelo Estado deixou ao mercado a responsabilidade maior pela organização da economia, se comprometendo apenas com a questão de segurança pública. Além disso, o liberalismo como política organizacional significou *a construção de um Estado em que o poder se fazia função do consenso, e em que a divisão de poderes se tornava princípio obrigatório; o direito prevalecia em seu sentido formal e a ética social repudiava as intervenções governamentais* (SALDANHA, 1976, p. 51-53). O Estado liberal assumiu *essencialmente características de abstenção: não atuar na ordem econômica nem afrontar os direitos e as liberdades individuais* (NOVAIS, 1987, p. 73).

Coube ao Estado mínimo a missão de não intervir, a fim de possibilitar a concretização dos anseios liberais, sob os dogmas do livre mercado e da livre iniciativa. A realização dos direitos fundamentais (em especial à vida, à liberdade e à propriedade) *não pressupõe a existência de prestações estaduais, mas apenas a garantia das condições que permitam o livre encontro das autonomias individuais* (NOVAIS, 1987, p. 73). *Referidos direitos ganham o caráter de direitos dos indivíduos contra o Estado, ou seja, são reconduzíveis a uma esfera livre da intervenção estatal onde se prosseguem fins estritamente individuais* (NOVAIS, 1987, p. 74).

Os dogmas adotados no liberalismo – não intervencionismo e importância dos direitos de primeira dimensão, em especial os direitos de liberdade e propriedade, com sua máxima no *laissez faire, laissez passer, le monde va de lui-même*, fez com que as contradições sociais se evidenciassem e agravassem cada vez mais o quadro de diferenças existentes no século XIX, o que levou o referido sistema à sua crise, conforme destaca Bonavides (2001).

Esta crise, associada às graves consequências da Segunda Guerra Mundial, evidenciou a necessidade de um Estado centralizador e interventor para conter a estipulação unilateral, pelos detentores dos meios de produção, das regras referentes à classe trabalhadora, relegada à sua própria sorte, levando à ruína deste modelo de estado, conforme diz Bazilli e Montenegro (2003),

O Estado liberal, no qual não se falava de iniciativa estatal, salvo a relacionada exclusivamente com a manutenção de ordem e segurança, cede lugar ao Estado intervencionista; o movimento liberal, que teve em Adam Smith a sua grande expressão, não resiste às conseqüências da Revolução Industrial; e a experiência da Primeira Grande Guerra Mundial e a Revolução Russa de 1917 determinaram profundas modificações no Estado ocidental que abandona a sua postura de mero guardião da ordem e da segurança e transforma-se em inspirador e realizador do bem-estar social (BAZILLI; MONTENEGRO, 2003, p. 12).

Neste contexto, Sparapani (2012) afirma que ao adotar a ordem jurídica do Estado do bem-estar o enfoque central deixou de ser a *liberdade* e passou a ser a *igualdade*. Considerada um direito fundamental, a igualdade tornou-se uma espécie de “centro medular” deste modelo organizacional, que tem como escopo *prover as necessidades básicas da população que estava à margem dos benefícios sociais (tais como saúde, educação, previdência, proteção contra o desemprego, moradia etc.* (SPARAPANI, 2012).

A adoção do estado do *bem estar social* possui a intenção de intervir não só no âmbito econômico, mas aspira à justiça social, buscando instituir *a era do Estado produtor, repartidor, distribuidor e distributivo, que não deixa à sorte dos indivíduos a sua situação social, mas vem auxiliá-los através de medidas positivas e de garantias efetivas* (TORRES, 2001, p. 51).

Neste contexto, é correto afirmar que

O Estado social, por sua própria natureza, é um Estado [...] que requer sempre a presença militante do poder político nas esferas sociais, onde cresceu a dependência do indivíduo, pela impossibilidade em que se acha, perante fatores alheios à sua vontade, de prover certas necessidades existenciais mínimas (BONAVIDES, 2001, p. 200).

No Brasil, este Estado emergiu após 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que determinou a instituição de um Estado Democrático

[...] destinado à assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem

preconceitos, fundadas na harmonia social e comprometida na ordem interna e internacional (Preâmbulo da CF/88).

Neste contexto, a Constituição Federal de 1988, tendo como norma de base o respeito pela dignidade da pessoa humana, consagrada como direito universal, oponível ao Estado autoritário e de aplicação imediata dos direitos fundamentais e suas garantias, que compreendem os direitos individuais, os direitos coletivos, os direitos sociais e os direitos políticos (CARVALHO, 1992).

Como se observa, o sistema de direitos fundamentais do Estado Constitucional engloba direitos sociais, que para Netto (2015),

[...] não são elementos acidentais na construção da identidade estatal, ao revés, conferem-lhes os contornos de um Estado que, num quadro de juridicidade e democracia, persegue também a sociabilidade. O reconhecimento dos direitos sociais traduz a consagração juspositiva da solidariedade, da justiça social, da igualdade de fato e da complementariedade entre liberdades individuais e suas condições sociais (NETTO, 2015, p. 136).

Os direitos sociais visam a melhoria das condições de existência, através de prestações positivas do Estado, que deverá assegurar a criação de serviços que garantam a efetividade dos mesmos, enumerados no artigo 6º da Constituição Federal de 1988: saúde, educação, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. Neste sentido, Carvalho (1992, p.105) afirma que o *conteúdo dos direitos sociais consiste em „um fazer”, „um contribuir”, „um ajudar”, por parte dos órgãos estatais.*

Diante disto, Netto (2015) defende que o primeiro dever estatal perante os direitos sociais está na interposição legislativa, que configuram as políticas públicas necessárias para a sua efetivação, *colocando as balizas para sua aplicação, quer pela Administração Pública, quer pelo Poder Judiciário.* Neste sentido, a autora ressalta a imposição dirigida ao legislador no que tange à concretização dos direitos sociais, afirmando que a liberdade deste perpassa apenas quanto ao meio e ao momento de sua concretização. Porém, ressalta que nenhuma delas é absoluta. Com relação ao meio, pontua que a liberdade para o legislador no desenho das políticas públicas de concretização destes direitos exige que este seja idôneo para garantir

eficácia aos direitos sociais, sob pena de configurar *déficit* de proteção. Com relação ao momento, explicita que promulgada a Constituição (1988), impõe-se a sua concretização, não havendo margem de livre conformação do legislador na verificação do “política e economicamente oportuno” e na escolha de prioridades estatais, sob pena de gerar uma situação de inconstitucionalidade por omissão.

Fica evidente que a efetivação dos direitos sociais possui relações intrínsecas com a configuração e implementação de políticas públicas. Dado isso, buscou-se aproximar análises que permitiram entender a infância brasileira na conjuntura das políticas públicas de educação.

2.4 A infância brasileira no âmbito das políticas públicas: breves comentários

Priorizar a infância, no conjunto de muitas outras demandas, é uma estratégia inteligente para obter ganhos sociais e econômicos superiores a qualquer outro investimento. No entanto, para as crianças, mais importante do que preparar o futuro é viver o presente. Elas precisam viver agora e na forma mais justa, plena e feliz. (...) Para elas não podemos dizer “amanhã”: seu nome é hoje (PLANO NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA, BRASÍLIA, 2010).

Alberston (2005, p. 50) afirma que a infância brasileira até a década de 1980 foi esquecida pelo Poder Público, ficando à mercê do destino de seus pais, estando: *longe dos bens de consumo, marginalizada, mal alimentada, muitas vezes fora da escola ou vítima de um ensino de baixa qualidade, sem perspectivas de futuro, sem profissionalização, sem o reconhecimento de direitos fundamentais.*

Contudo, a partir da divulgação de normativas internacionais que sustentavam o princípio da universalidade dos direitos humanos, práticas correcionais, velhos modelos educacionais e assistencialistas foram questionados, ocasionando uma forte mobilização social em prol dos interesses de todas as crianças e adolescentes.

Em resposta a este processo de mobilização popular, a Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 227, assegurou com absoluta prioridade, direitos fundamentais à população infantojuvenil, determinando a competência do Estado para a formulação de políticas que garantam desenvolvimento integral e vida plena às crianças, complementando a atuação da família.

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

Sem dúvida, o Estado brasileiro reconheceu a especificidade das crianças e adolescentes afirmando a necessidade de se garantir a todos esta proteção integral para o seu pleno desenvolvimento. Isto consagrou, portanto, a doutrina da proteção integral da criança e do adolescente em contraponto a doutrina da situação irregular.

Com relação ao referido dispositivo constitucional, Alberton (2005) retrata o avanço na abordagem das determinações legais afirmando que:

Esta foi a primeira vez em que uma lei nacional reconhecia, de forma tão clara e contundente, que a meninada tem direitos! E também, pela primeira vez na história de nosso país, um dispositivo legal incluía como destinatários todas as crianças e adolescentes, sem discriminação por serem pobres ou delinquentes. [...] E pela primeira vez, se disse que a infância teria que ser protegida da ação e omissão dos adultos, que deveria ser colocada a salvo de toda forma de negligência, crueldade e opressão! (ALBERTON, 2005, p. 52).

O reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, a serem protegidos e garantidos pelo Estado, pela sociedade e pela família com prioridade absoluta, como deflui deste dispositivo constitucional antes mencionado, implica a primazia de sua garantia, que exige ação concomitante destas três esferas de ação política – Estado, sociedade e família, e não supletiva, subsidiária ou complementar. Por conseguinte, revela-se nítido ser dever de todos salvaguardar os direitos da criança e do adolescente, com absoluta prioridade e por meio de políticas públicas efetivas e jurisdição especializada, assegurando a efetividade do mandamento e da dignidade humana, garantindo às crianças e adolescentes um desenvolvimento pleno e sadio.

A dignidade da pessoa humana ao corresponder a um dos cinco fundamentos da República Federativa do Brasil, também alcança crianças e adolescentes, tratando-se de um valor supremo, irrenunciável. Para Moraes (2006, p. 16),

A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da

própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos (MORAES, 2006, p. 16).

Contudo, Barbosa (2013) enfatiza que crianças e adolescentes, em função da *vulnerabilidade decorrente da sua própria condição de seres humanos física e psicologicamente incompletos, ainda em formação* em relação aos adultos, é justificado o *tratamento jurídico diferenciado* com o objetivo de se alcançar uma isonomia material. Segundo a autora, esta discriminação legal positiva, visa conferir tratamento jurídico diferenciado aos desiguais, tendo início, justamente, sob o manto de incidência do vetor da dignidade da pessoa humana e do respeito à peculiar condição de pessoa em desenvolvimento.

Assim, tratar as crianças e adolescentes como “sujeito de direitos” significa permitir a composição de sua individualização como pessoa, deixando de tratá-la como objeto e reconhecendo-a como titular de direitos juridicamente tutelados. E, com isto, torna-se necessário o estabelecimento de um sistema especial de proteção por parte do ordenamento jurídico para que as diferentes necessidades apresentadas pelas crianças em relação aos demais grupos de seres humanos sejam supridas.

No bojo destas constatações, em 13 de julho de 1990 foi sancionada a Lei Federal nº 8069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), reconhecendo as crianças e adolescentes como “Sujeitos de direitos” e “Prioridade Absoluta”.

Para Barbosa (2013) este princípio reflete

[...] a ideia de que, em razão de a criança e o adolescente se encontrarem em uma etapa da vida precípua de desenvolvimento e formação, estes indivíduos necessitam de uma atenção especial, imediata, que lhes proporcione absoluta prioridade em termos de proteção e socorro, atendimento em serviços públicos, implementação e excursão de políticas públicas e em privilegiada destinação de recursos financeiros (BARBOSA, 2013, p. 31).

Neste sentido, Kreuz (2012) explicita que a prioridade em favor da criança e do adolescente é absoluta, e por isto, deve sobrepor às demais, como é o caso daquela conferida

às pessoas idosas ou aos cidadãos portadores de necessidades especiais. Para exemplificar, o autor expõe as interpretações de Andreia Rodrigues Amin, que afirma,

Se o administrador precisar decidir entre a construção de uma creche e de um abrigo para idosos, pois ambos são necessários, obrigatoriamente terá de optar pela primeira. Isso, porque, o princípio da prioridade para idosos é infraconstitucional, pois estabelecido no art. 3º da Lei 10.741/03, enquanto a prioridade em favor de crianças é constitucionalmente assegurada, integrante da doutrina da proteção integral (AMIN, apud KREUZ, 2012, p.71).

Barbosa (2013) argumenta que conferir prioridade absoluta à observância dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes é de fundamental importância para o desenvolvimento sadio destes cujas “necessidades são inadiáveis e prementes”, alegando que *negar vigência ao princípio da prioridade absoluta é largar ao descaso seres humanos que, por sua condição de fragilidade, incapacidade e dependência, mais necessitam de amparo familiar e social* (BARBOSA, 2013, p. 32). Além disto, a autora ressalta a urgência do tempo da infância e da adolescência, destacando que *o não suprimento de necessidades básicas da criança ou adolescente no momento oportuno poderá acarretar máculas que o acompanharão pelo resto de sua vida*. Para exemplificar tal assertiva, ela afirma que

[...] a deficiência na alimentação do ser humano enquanto criança lhe implicará problemas de desenvolvimento físico irreversíveis; a não vacinação na idade correta pode importar a contração de doenças que poderiam ser facilmente prevenidas; a impossibilidade de acesso a uma educação básica satisfatória acarretará dificuldades na continuidade da vida escolar, obstando, inclusive, a obtenção de um emprego digno no futuro (BARBOSA, 2013, p.32).

Assegurar proteção integral a todos os indivíduos que ainda se encontram em etapas de desenvolvimento, significa outorgar a todas as crianças e adolescentes, plena observância de seus direitos, assim como a responsabilização dos agentes cujas condutas implicarem violação da nova sistemática legal. Contudo, esta proteção integral implica na implementação de *políticas públicas* com enfoque *prioritário* na criança e no adolescente através das linhas de ação da política de atendimento determinadas pelo Art. 87 do ECA.

Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:

- I. políticas sociais básicas;
- II. políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;
- III. serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;
- IV. serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;
- V. proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.
- VI. políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes; (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009)
- VII. campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos (BRASIL, 1990, art.87, Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009).

No que se refere às linhas de ações governamentais e não governamentais de atendimento, Barbosa (2013) salienta que estas representam o sistema de garantias infantojuvenis, e que podem ser divididos em três blocos, sendo eles,

Um sistema primário, que objetiva a implementação de políticas básicas universais, destinadas a todos os indivíduos integrantes do bloco infância e adolescência; um sistema secundário, destinado a atender crianças e adolescentes vitimizados, por meio de políticas de proteção especial; e um sistema terciário que faz incidir políticas e medidas socioeducativas aos adolescentes acusados da prática de ato infracional (BARBOSA, 2013, p. 35).

Tendo em vista a importância dos direitos componentes do sistema primário de garantias, uma vez que *quanto maior for o nível de oferta das políticas sociais básicas, menor será a necessidade de políticas de assistência social, proteção especial e garantias de direitos* (RIBEIRO; SANTOS; SOUZA, 2010, p.197, apud BARBOSA, 2013, p. 35).

Focamos a seguir, dentre os direitos fundamentais inerentes a todas as crianças, o direito à educação. Tratamos especificamente do direito à educação das crianças compreendidas entre a faixa etária de 0 a 5 anos, objeto de estudo do presente trabalho. Esta

discussão está contextualizada no bojo das políticas sociais básicas como linha de ação da política de atendimento.

2.5 A Educação Infantil pública: um direito subjetivo da criança ainda mitigado

A educação das crianças de 0 a 05 anos, concebida ainda, muitas vezes, como amparo e assistência, passou a figurar como direito do cidadão e dever do Estado, numa perspectiva educacional, em resposta aos movimentos sociais em defesa dos direitos das crianças.

Apesar da sua breve existência como um dever de Estado e direito de todos, a educação das crianças de 0 a 05 anos, vem, nos últimos anos, conquistando cada vez mais afirmação social e ganhando prestígio no cenário político, tornando-se objeto de políticas públicas.

Em 1988, a Constituição Federal reconheceu a Educação Infantil como direito fundamental da criança, das famílias, como dever do Estado, determinando que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de Educação Infantil, em creches e pré-escolas, às crianças até 05 anos de idade (Art. 208, Inciso IV, CF/88, com redação determinada pela EC nº 53, de 9 de dezembro de 2006).

A partir de então, o direito à Educação Infantil vem sendo assegurado em outras normas nacionais, tendo como destaque o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei nº 8.069/1990), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/1996), o Plano Nacional de Educação - PNE 2001-2011 (Lei nº 10.172/2001) e o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014).

Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, o direito à Educação Infantil foi reafirmado e mecanismos de participação e controle social na formulação e na implementação de políticas para a infância também foram estabelecidos. Dessa maneira, a população passou a contar com a regulamentação de mecanismos de exigência legal dos direitos das crianças.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9394/96, por sua vez, incluiu efetivamente a Educação Infantil no sistema educacional brasileiro, passando a ser considerada, a partir de então, como a primeira etapa da educação básica. A referida lei especifica, em seu Art. 29, que a finalidade da Educação Infantil é o *desenvolvimento integral da criança até os 05 anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.*

Para a garantia deste direito, a Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Poder Público o dever de garantir o atendimento a estas crianças em creches e pré-escolas, determinando no Art. 30, inciso VI, e Art. 211, caput, §2º e §4º, a responsabilidade dos municípios de atuação prioritária no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, bem como o regime de colaboração, especificando que cabe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios definirem formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino.

Em atenção ao regime de colaboração entre os entes federados, o Plano Nacional de Educação de 2001 expressa a necessidade da atuação da União e dos Estados no apoio técnico e financeiro aos municípios para a implementação da política de Educação Infantil, afirmando que,

Na distribuição de competências referentes à Educação Infantil, tanto a Constituição Federal quanto a LDB são explícitas na corresponsabilidade das três esferas de governo – município, estado e União – e da família. A articulação com a família visa, mais do que qualquer outra coisa, ao mútuo conhecimento de processos de educação, valores, expectativas, de tal maneira que a educação familiar e a escolar se complementem e se enriqueçam, produzindo aprendizagens coerentes, mais amplas e profundas. Quanto às esferas administrativas, a União e os Estados atuarão subsidiariamente, porém necessariamente, em apoio técnico e financeiro aos municípios, consoante o art. 30, VI, da Constituição Federal (BRASIL, 2001).

Diante do exposto, percebe-se que os avanços sociais presentes nos textos das leis são inegáveis: reconhecimento da criança como sujeito de direitos, inclusão da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica trazendo uma nova concepção de infância e educação, bem como, a afirmação de “prioridade absoluta” destinada às crianças e adolescentes¹².

Neste contexto, Moraes (2006) enfatiza que,

¹² Assim, como enfatizado por Feitosa (2009, p. 264-265) “Nessa expressão legal, as crianças são inseridas no mundo dos direitos humanos e são definidos não apenas o direito fundamental da criança à provisão (saúde, alimentação, lazer, educação lato senso) e à proteção (contra a violência, discriminação, negligência e outros), como também seus direitos fundamentais de participação na vida social e cultural, de ser respeitada e de ter liberdade para expressar-se individualmente. Esses pontos trouxeram perspectivas orientadoras para o trabalho na Educação Infantil e inspiraram inclusive a finalidade dada no artigo 29 da Lei n.º 9.394/96 às creches e pré-escolas”.

A Educação Infantil vive um momento significativo em sua história: o do reconhecimento de sua importância para a formação humana. Seu grande desafio é possibilitar que as crianças [...] tenham acesso a uma educação de qualidade e possam frequentar as instituições de ensino com a garantia de que encontrarão um espaço adequado para atender às suas necessidades e interesses, tendo respeitadas, dentro do coletivo, suas individualidades (MORAES, 2006, p. 16).

Desse modo, é possível compreender que a oferta da Educação Infantil pressupõe não só garantia de acesso, mas também garantia de um padrão de qualidade que respeite e valorize as especificidades das crianças. Com isto, é importante colocarmos como centralidade a seguinte compreensão:

O objetivo da Educação Infantil, do ponto de vista do conhecimento e da aprendizagem, é o de favorecer experiências que permitam às crianças a apropriação e a imersão em sua sociedade, através das práticas sociais de sua cultura, das linguagens que essa cultura produz, e produziu, para construir, expressar e comunicar significados e sentidos. É evidente que se torna imprescindível oferecer às crianças situações práticas e vivências que possam ser processadas e sistematizadas por um corpo que sente e pensa, desde o nascimento. Por esse motivo, é preciso escolher outras formas de priorizar, selecionar, classificar e organizar conhecimentos, mais próximos das experiências dinâmicas das crianças e não da visão fragmentada da especialização disciplinar, problematizada pela própria ciência (BRASIL, MEC, 2009c, p. 47- 48).

No que tange à garantia de acesso à Educação Infantil, uma breve análise dos dados sobre a temática expõe que a expansão do atendimento ainda é desafiada quanto a sua concretização. Segundo dados do IBGE (2011), apenas 20,8 % da população de 0 a 03 anos residentes no Brasil frequentavam algum estabelecimento de ensino. A realidade do atendimento das crianças de 04 e 05 anos é consideravelmente melhor, alcançando o índice de 77,4 % da população nesta faixa etária. No entanto, os dados demonstram que o Brasil não alcançou as metas previstas no PNE 2001, que tinha como objetivo o atendimento, até o final da década, de 50% da população de 0 a 03 anos de idade em creches e 80% da população das de 04 e 05 anos em pré-escola.

Quanto a dicotomia existente entre a legislação e a prática, Corrêa (2002) diz:

No caso da Educação Infantil, conhecer a legislação é importante não apenas para se buscar a efetivação de direito das crianças de zero a seis anos de

idade, como também para se ter ideia como o nosso país é tão competente para fazer boas leis quanto é para não cumpri-las (CORRÊA, 2002, p. 14).

Logo, percebe-se que mesmo após ter sido incluída oficialmente no sistema de ensino e apresentar uma forte expansão, a Educação Infantil apresentou um crescimento tímido, não avançando para a efetivação desta etapa como direito, tendo em vista que a *implementação de uma lei está condicionada a uma série de aspectos que envolvem desde financiamento até vontade política* (CASTRO; GONTIJO; PINTO, 2015, p. 337).

Com isto constata-se que, salvo a iniciativa de alguns poucos municípios dirigidos por gestores preocupados com uma política séria em relação à criança pequena e onde a pressão dos marcos social se mostra sistemática, ainda permanece a noção de uma proposta assentada nos objetivos de guarda, assistência e alimentação ou de ensino propedêutico, através da antecipação de conhecimentos, que visam a preparação para o Ensino Fundamental, desconsiderando a função precípua da Educação Infantil estabelecida pelas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI, 2010).

Ainda hoje, em 2016, em muitos municípios, a Educação Infantil é vista como benevolência dos órgãos públicos e não como um direito da criança. A justificativa apresentada para a negação deste direito está atrelada, na maioria das vezes, ao discurso relacionado à falta de orçamento que possibilite à expansão das vagas e à melhoria da qualidade do atendimento.

Mesmo não podendo desconsiderar as dificuldades relacionadas às restrições orçamentárias que marcam a história do financiamento da educação, têm-se que considerar que muitos municípios, em função do compromisso e da vontade política de gestores públicos municipais, conseguiram delimitar uma política séria em relação à criança.

Ao tratarmos da questão sobre o financiamento da Educação Infantil ressalta-se que apenas com a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB pela Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007, é que ficou constitucionalmente assegurado financiamento para as matrículas existentes nesta etapa escolar, resgatando o conceito de Educação Básica como direito. Neste sentido, Militão (2007) nos remete uma crítica à lógica da política de financiamento da educação imposta pelo antigo FUNDEF, nos seguintes termos:

Historicamente marginalizada no âmbito das políticas educacionais, a Educação Infantil sofreu, ainda, duro golpe com o advento do Fundo de 50

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Priorizando o ensino fundamental em detrimento do conjunto da educação básica, o FUNDEF restringiu o financiamento e, conseqüentemente, as possibilidades de ampliação do acesso e de maior abrangência da Educação Infantil, crescentemente ofertada pelas municipalidades (MILITÃO, 2007, p.1).

Mesmo considerando que a instituição do FUNDEB representou avanços em relação à situação anterior, permitindo que os municípios mantenham etapas de sua responsabilidade, este ainda é insuficiente para que as metas de expansão previstas no PNE 2001/2011 fossem alcançadas, tendo em vista que este Fundo não representa a inclusão de novos recursos para o sistema educacional como um todo, visto que se limita à tão somente à redistribuição de grande parte (80% de 25%) dos recursos já vinculados à educação (CALLEGARI, 2007; DAVIES, 2008, OLIVEIRA, 2007).

Diante da realidade apresentada, constata-se a necessidade da efetiva implementação do Regime de Colaboração entre a União, os Estados e os Municípios, conforme previsto em lei e reafirmado pelo PNE 2001/2011. Sem essa colaboração solidária, as metas e objetivos do PNE 2014-2024 também tornar-se-ão letra morta.

Diante deste quadro histórico de restrição orçamentária para financiamento da Educação Infantil, o Proinfância, criado em 2007, ao alocar recursos extras ao Fundo, destaca-se como uma estratégia eficaz do Governo Federal para o alcance da universalização da Educação Infantil, representando o cumprimento do seu papel no regime de colaboração do sistema federativo brasileiro, no âmbito das políticas de Educação Infantil, conforme veremos a seguir.

Assim, no próximo *item* analisamos as principais características do Programa Proinfância e seus pressupostos, elucidando e dialogando com os estudos realizados sobre o Programa no Brasil. Isso permitiu contextualizar o Proinfância no universo ampliado das políticas públicas voltadas para a Educação Infantil no Brasil.

2.6 O Proinfância no contexto contemporâneo das políticas de Educação de Infantil

Brincar com crianças não é perder tempo, é ganhá-lo; se é triste ver meninos sem escola, mais triste ainda é vê-los sentados enfileirados em salas sem ar, com exercícios estéreis, sem valor para a formação do homem. (Carlos Drummond De Andrade, 2015).

Políticas públicas são compreendidas como *o Estado em ação. Essa é uma definição bastante recorrente no que se refere à definição do que vem a ser uma política pública* (REZENDE, 2013, p. 48). Além disso, segundo Saraiva (2006),

Com uma perspectiva mais operacional, [...] ela é um sistema de decisões públicas que visa ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAIVA, 2006, p. 29).

No interior desta compreensão sobre as políticas públicas pode-se falar do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância. O Proinfância foi instituído pela Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e como parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do MEC, com o principal objetivo de prestar assistência financeira ao Distrito Federal e aos municípios, para garantir a ampliação do acesso de crianças a creches e escolas de Educação Infantil da rede pública e melhoria do atendimento a essa etapa da Educação Básica.

No bojo das políticas públicas para a Educação Infantil no Brasil, pontua-se que o Proinfância foi planejado com o objetivo de garantir o cumprimento da meta do Plano Nacional de Educação – PNE/2001 (BRASIL, Plano Nacional de Educação, 2001) em atender até o final da década, 50% da população de 0 a 3 anos de idade e 80% da população de 4 a 5 anos. Assim, a destinação dos recursos do Proinfância atende ao disposto no Artigo 1º da Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, que estabelece:

Art. 1º Os recursos financeiros do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil - PROINFÂNCIA serão destinados à cobertura de despesa de investimentos em construção, reforma, equipamentos e mobiliários para creches e escolas públicas das redes municipais e do Distrito Federal (BRASIL, 2007).

Rezende (2013) destaca que a referida Resolução (nº 6, de 24 de abril de 2007) aponta que o instrumento para viabilizar a transferência dos recursos aos contemplados seria feito mediante convênios entre o FNDE e o proponente contemplado. Além disso, estavam previstas as transferências dos recursos na quantidade de parcelas e nos prazos indicados no

cronograma de desembolso do Plano de Trabalho aprovado pela Diretoria de Programas e Projetos Educacionais (DIRPE) do FNDE.

Ao destacar o fato de que a aprovação pela Diretoria de Programas e Projetos Educacionais – DIRPE do FNDE era outro requisito fundamental para o recebimento dos recursos, Rezende (2013) traz à tona a responsabilidade do MEC, estabelecida no Art. 6º do Decreto nº 6.494 de 30 de julho de 2008 que diz: *O Ministério da Educação coordenará a implantação, o acompanhamento, a supervisão e a avaliação do Pro-Infância* (BRASIL, 2008, Art. 6, *caput*).

O Decreto nº 6.494 de 30 de julho de 2008, que *dispõe sobre o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância* (BRASIL, 2008) surge, segundo Rezende (2013), pela necessidade de mais formalização do processo de firmamento de convênio, tendo em vista que *hierarquicamente pode-se afirmar que o Decreto é superior à Resolução, sendo assim, tem maior poder de definição* (REZENDE, 2013, p. 42).

Para Rezende (2013), uma importante diferença entre o Decreto (nº 6.494 de 30 de julho de 2008) e a Resolução (nº 6, de 24 de abril de 2007) é que aquele traz três objetivos de forma bem clara, quais sejam:

- I - a expansão da rede física de atendimento da Educação Infantil pública;
- II - a melhoria da infra-estrutura das creches e pré-escolas públicas já existente nas redes municipais e do Distrito Federal; e
- III - a ampliação do acesso à Educação Infantil, contribuindo para a melhoria da qualidade da educação. (Decreto nº 6.494 de 30 de julho de 2008).

Por outro lado, explica Rezende (2013), no Decreto supracitado não há novidades quanto à forma de execução, ou seja, permanece como convênios e sempre após a aprovação dos projetos apresentados. No entanto, diz o autor, é relevante pontuar que o respectivo decreto aponta que o Proinfância financiará três ações distintas, a saber:

- 1 - construção de unidades escolares de Ensino Infantil;
- 2 - reforma de creches e pré-escolas públicas existentes; e
- 3 - aparelhamento de escolas reformadas ou construídas por este programa. (Decreto nº 6.494 de 30 de julho de 2008).

Por conseguinte, Rezende (2013) afirma que é muito comum associar o Proinfância à construção de novas unidades, talvez por ser essa a ação principal, mas como ficou claro no Decreto nº 6.494/08, o programa também prevê aporte financeiro para reforma de unidades já existentes e aquisição de equipamentos.

Assim, conforme destacado por Rezende (2013), além de normas operacionais para a solicitação da assistência financeira por parte do Distrito Federal e dos municípios, destaca-se o fato de que os projetos de Proinfância propostos deveriam apresentar observância dos parâmetros básicos de infraestrutura para a Educação Infantil ou concordância do proponente em adotar o projeto executivo disponibilizado pelo FNDE, afirmando que:

O primeiro instrumento legal de formalização do programa é uma resolução do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação nº 6, de 24 de abril de 2007. A partir dessa data, os municípios puderam enviar projetos ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no qual, uma vez analisados e deferidos, eram celebrados convênios com as prefeituras que recebiam recursos para a construção das unidades de educação infantil pleiteadas. Ao longo dos anos, os proponentes puderam enviar projetos arquitetônicos próprios para a construção de suas unidades de educação infantil (chamados projetos Tipo A), mas também tiveram à disposição dois outros projetos padronizados (tipos B e C) disponibilizados pelo FNDE que, uma vez adaptados à realidade local, poderiam ser encaminhados para análise. Esse modelo de implementação é alterado consideravelmente a partir de 2011, na segunda fase do programa (PAC 2), quando são abolidos os convênios, e os recursos passam a ser transmitidos por transferência obrigatória mediante assinatura de termo de compromisso (REZENDE, 2013, p. 41).

Desta maneira, pode-se destacar que embasado nesta legislação, o Proinfância foi executado entre o ano de 2007 até o ano de 2011, quando foram celebrados os últimos convênios. Este período foi denominado por Rezende (2013) de fase *Pré-PAC*, para diferenciá-la da fase seguinte que consistirá na execução por meio da segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2 (REZENDE, 2013, p. 43).

Para a formalização desses convênios, fase Pré-PAC, o FNDE adotou como critérios a exigência de comprovação da:

- Necessidade de construção da unidade escolar na localidade, por meio de estudo de demanda, com base em dados do Censo Escolar;
- Dominialidade do terreno por parte do órgão interessado;

- Viabilidade técnica e legal do terreno para implantação da escola.

Para aprovação dos projetos, as comprovações exigidas acima eram feitas por meio de plantas de localização, de locação e de outros documentos que apontassem o local da construção e suas características. Esse conjunto de documentos impressos era encaminhado ao FNDE para iniciar o processo de análise de cada projeto proposto pelo ente federado.

Para seleção dos projetos, o FNDE verificava a exatidão dos documentos encaminhados e formalizava os convênios com base nas prioridades de atendimento estabelecidas no anexo I da Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, classificadas pelas dimensões a seguir:

- a) Populacional: prioridade aos municípios com maior população na faixa etária considerada, maior taxa de crescimento da população nesta faixa e com maior concentração de população urbana;
- b) Educacional: prioridade aos municípios com menores taxas de defasagem idade-série no ensino fundamental e com maiores percentuais de professores com formação em nível superior;
- c) Vulnerabilidade social: prioridade aos municípios com maiores percentuais de mulheres chefes de família, com maiores percentuais de jovens em situação de pobreza e com menores disponibilidades de recursos para financiamento da educação infantil.

Sendo assim, os grupos de atendimento prioritário foram definidos seguindo os critérios listados, na seguinte ordem:

1. Grupos com valores de indicadores de vulnerabilidade social mais altos.
 2. Grupos com valores de indicadores de situação populacional mais altos.
 3. Grupos com valores de indicadores de situação educacional mais altos.
- Dentro de cada grupo, a prioridade de atendimento é ordenada em função do valor obtido para o indicador de situação populacional que mais fortemente associa-se à demanda. (BRASIL, 2007, Anexo I da Resolução nº6).

Diante do exposto, fica claro que nesta fase todos os municípios tiveram a oportunidade de conseguir recursos do FNDE para construir as instituições de educação infantil, bastando apenas a apresentação da documentação exigida para formalização do convênio de assistência financeira, uma vez que havia recurso previsto no orçamento à espera dos projetos. Vale lembrar que, nesta fase, os 1.827 municípios com Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) abaixo de 4,2 pontos foram priorizados.

Contudo, houve muito atraso na entrega das obras desta etapa. Neste sentido, Máximo (2011, p. 1) ressalta que este fato foi associado pelo Ministro Paim, *à limitação técnica de alguns municípios, principalmente na condução de processos de licitação e na dificuldade generalizada de comprovar a regularidade do terreno e da demanda de crianças na localidade escolhida para a instalação da escolinha.*

Em 2011, com a inclusão do Proinfância no PAC 2¹³, as exigências direcionadas aos municípios para sua implementação foi reduzida, ocorrendo uma melhora significativa no processo de análise e maior aproveitamento dos projetos para aprovação pelo FNDE. Neste contexto, a exigência da comprovação dominial do imóvel passou a poder ser efetuada até a prestação de contas da primeira parcela, o que deu aos entes federados um tempo maior para providenciar os documentos necessários a essa comprovação. Outro fator importante que facilitou o processo para os municípios foi a disponibilização de um sistema informatizado *on-line* para apresentação dos projetos, sem trâmite de documentos impressos, realizado através do Módulo PAR - Plano de Ações Articuladas, do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC - disponível em <http://simec.mec.gov.br>).

Assim, pode-se dizer que a informatização deste processo favoreceu uma relação mais dinâmica entre o Ministério da Educação e o ente federado, diminuindo o tempo de análise do FNDE e de resposta às diligências pelos entes federados. Porém, permaneceu a necessidade de comprovação de demanda e a disponibilização de terreno viável para a construção da obra.

A inclusão do Proinfância no PAC 2 também representou a priorização do programa pelo governo federal como ação estruturante para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Neste sentido, Rezende (2013), que contribuiu para o detalhamento do processo de surgimento, modificações e consolidação do Proinfância no Brasil¹⁴, explica que,

A partir de 2011, o governo federal toma a decisão de alterar a forma oficial de execução do Proinfância e passa a executá-lo no âmbito da segunda etapa

¹³“O marco que formaliza a execução do Proinfância no âmbito do PAC 2 é o Decreto nº 7.488, de 24 de maio de 2011, em que é possível encontrar a ação de execução do Proinfância listada entre outras inúmeras ações que compõem a segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento. Esse decreto determina que o ministério tenha uma ação orçamentária (cuja sigla é “12KU”) que corresponde à “Implantação de Escolas para Educação Infantil”. Não há, entretanto, outra norma (lei, decreto, ou resolução) como as citadas anteriormente, que detalhe alterações no formato de execução do programa, causadas pelo PAC 2”. (REZENDE, 2013, p. 43).

¹⁴Destaca-se também as contribuições da pesquisa de Ramos (2011), ao avaliar aspectos como caracterização do Proinfância; forma de implementação do Programa; condições para acessar os recursos; como pleitear os recursos; o processo de seleção dos municípios a serem atendidos; a efetivação das transferências; análise do desenho do Programa etc. Esses aspectos podem ser analisados com detalhes em Ramos (2011, p. 63-72).

do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), que é um grande programa do governo federal com a missão de promover o crescimento do país por meio de investimentos e estímulo à economia. [...] Com o advento do PAC 2, o Proinfância ganha relevância, visibilidade, novas metas, mais recursos e torna-se uma das mais (se não a mais) importantes ações do governo federal para a ampliação do atendimento na Educação Infantil (REZENDE, 2013, p.16).

Contudo, ao ser incluído no PAC2, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão assume o gerenciamento do programa e passa a dividir os municípios em três grupos de atendimento para fins de planejamento e estabelecimento de metas, conforme demonstra o quadro 4.

Quadro 4 – Grupos de atendimento para fins de planejamento e estabelecimento de metas

GRUPOS	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS	CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	% DA POPULAÇÃO
G1	477	<ul style="list-style-type: none"> • 11 RMs (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Fortaleza, Curitiba, Campinas, Belém e Santos); • Acima de 70 mil habitantes no N, NE e CO • Acima de 100 mil habitantes no S e SE 	60%
G2	221	<ul style="list-style-type: none"> • Entre 50 e 70 mil habitantes no N, NE e CO • Entre 50 e 100 mil habitantes no S e SE 	8%
G3	4866	<ul style="list-style-type: none"> • Abaixo de 50 mil habitantes 	32%

Fonte: BRASIL. Nota de Resposta a Requerimento recebido via Lei de Acesso à Informação. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Secretaria do PAC. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/acesso-a-informacao-1/sic/2012/creches_beneficiadas_no_pac-2.pdf. Acesso em: 20 de Jan./2016.

Apesar desta divisão dos municípios em grupos, na primeira mobilização do PAC 2, em 2010, todos os municípios puderam cadastrar suas solicitações no SIMEC, tendo em vista que *não houve limite pré-estabelecido de projetos a serem apresentados* (BRASIL, 2012, p.3).

No entanto, na seleção do PAC 2 de 2013 foi realizado um estudo que levou em consideração o déficit de atendimento, por faixa etária e por tamanho de município, além das metas de atendimento estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE). Isto representou uma estratégia para ampliar a oferta de educação para crianças de 0 a 05 anos, redução do déficit de atendimento por faixa etária, significando uma estratégia do Governo Federal para impulsionar os municípios a cumprirem a Emenda Constitucional 59 que determina a

obrigatoriedade de matrícula das crianças à partir dos 4 anos de idade completos na educação infantil a ser implementada até 2016 (BRASIL, Emenda Constitucional 59/2009).

Da maneira como está sendo exposto, percebe-se que como coordenador e indutor da política educacional, o Governo Federal, através do Proinfância, implementa uma ação de colaboração entre a União e os municípios, resultando em assistência técnica e financeira comprometida com o financiamento da construção de unidades de Educação Infantil, aquisição de equipamentos e mobiliários, antecipação de custeio e assessoramento pedagógico.

Além de financiar a infraestrutura necessária ao atendimento integral das crianças, o Proinfância também prevê responsabilidade compartilhada com o município que implementa e mantém o atendimento da Educação Infantil, disponibilizando suporte técnico e pedagógico realizados por meio da contratação de consultores por intermédio da Coordenação Geral de Educação Infantil da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (COEDI/SEB/MEC), com objetivo de estruturar o funcionamento das instituições¹⁵, à luz das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI). (BRASIL, Resolução CNE/CEB nº 5, 17/12/2009).

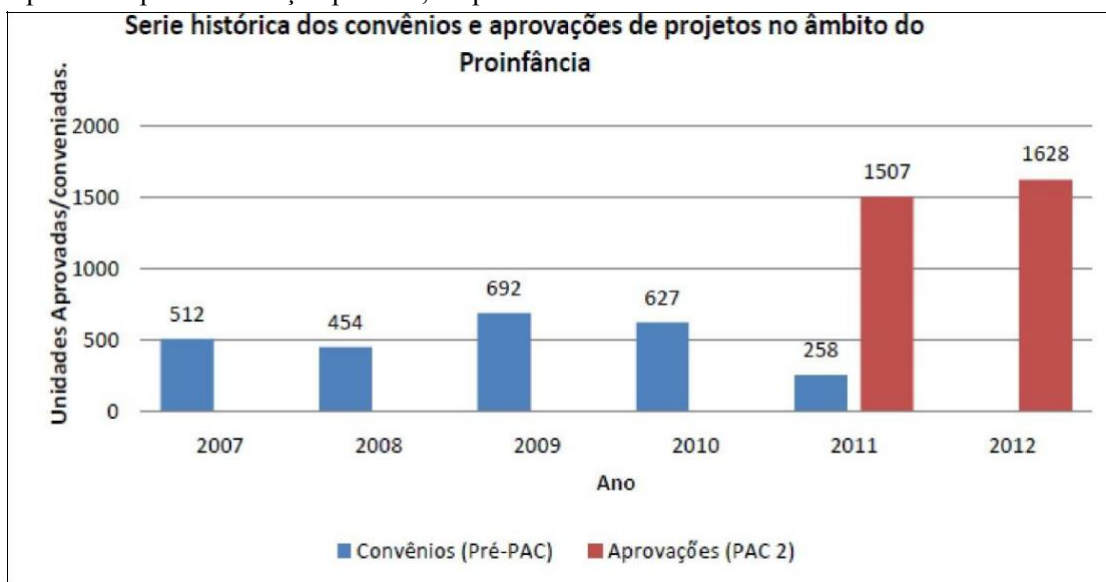
Rezende (2013), ao analisar os resultados alcançados pelo Proinfância entre 2007 e 2012, demonstrou seus avanços e limites, elucidando também que conforme os dados disponibilizados no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC), a fase do Programa denominada como Pré-PAC ocorreu de 2007 a 2011. Por outro lado, a fase do PAC 2 apresentava execução para os anos de 2011 e 2012, com previsão de término para 2014 (REZENDE, 2013).

De acordo com a pesquisa de Rezende (2013), foram 2.543 unidades conveniadas antes do PAC e 3.135 aprovadas no âmbito do PAC 2 até o ano de 2012, o que denota o cumprimento das metas estabelecidas de 1.500 aprovações/ano, na fase PAC 2¹⁶. (Gráfico 1).

¹⁵Rodrigues Flores; Albuquerque (2015, p. 17) afirmam que “É possível afirmar que as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), estabelecidas pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE) na Resolução 05/09, foram originadas de um processo democrático de revisão das Diretrizes anteriores (Resolução CEB/CNE 01/99), visando promover uma maior participação da sociedade nas definições da política educacional para a área”.

¹⁶Rezende (2013, p. 46) complementa sua observação dizendo que “É importante ponderar que a celebração com convênio ou a aprovação da obra por parte dos órgãos federais é apenas uma parte da consecução do programa, tendo em vista que a construção da escola propriamente dita ficará a cargo dos municípios ou DF”.

Gráfico 1 - Número de unidades escolares do programa Proinfância conveniadas ou aprovadas para construção por ano, no período de 2007 a 2012.



Fonte: Rezende (2013, p. 47).

Elaboração: Rezende (2013).

Assim, como podemos observar no Gráfico 1 e com o apoio das análises fornecidas por Rezende (2013), verifica-se que do total de 2.543 unidades conveniadas para construção na fase Pré-PAC, uma estatística de 1.009 (equivalente ao percentual de 39,68%) referem-se às obras concluídas (dados entre 2007 e 2012).

Neste contexto, Rezende (2013) aponta que,

Isso denota uma lentidão na execução das obras por parte das prefeituras. Como as obras estão atrasadas, há tendência de se atrasar, por consequência, a ampliação do acesso à educação infantil para o cumprimento das metas do Plano Plurianual de 2012 a 2015, da determinação constitucional de atendimento escolar obrigatório a partir dos 4 anos de idade e das prováveis metas do Plano Nacional de Educação que espera aprovação pelo Congresso Nacional (REZENDE, 2013, p. 47).

No entanto, mesmo com as contradições, limites e problemas estruturais ou políticos, como tem sido destacado, o Proinfância se consolida como uma das expressões da política nacional do governo federal, constituindo-se como uma estratégia eficaz para a efetivação do direito à Educação Infantil. Além disso, institucionaliza competências no âmbito do Estado Brasileiro e favorece a consolidação da identidade da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica.

Portanto, são diversificadas as pesquisas realizadas sobre o Proinfância no Brasil, criando condições para que seja possível avançar no entendimento dos pressupostos teóricos metodológicos, assim como as múltiplas realidades onde o Programa foi inserido, a partir das experiências fornecidas por pesquisadores. Esta é intenção analítica exposta no próximo item deste Capítulo.

2.7 Pressupostos teóricos metodológicos e experiências de pesquisas sobre o Proinfância no Brasil

O Proinfância constitui-se como uma política pública do Governo Federal ainda recente (criada em 2007, como já foi enfatizado) e, por isso, atravessada por desafios diversos no contexto de sua implementação nos Estados brasileiros e seus respectivos municípios. Ainda são incipientes as pesquisas sobre esta política, assim como sua discussão metodológica, conceitual e teórica por pesquisadores que atuam nas áreas de políticas públicas e Educação Infantil. Mas, algumas experiências analíticas já foram consolidadas, sejam por pesquisadores, técnicos do MEC ou trabalhos de consultorias, elaborados por empresas privadas ou por meio de projetos financiados pelo Governo Federal junto a Núcleos de Pesquisas das Universidades públicas.

Diante disso, procedeu-se de levantamento bibliográfico em diferentes fontes (bancos de teses, bibliotecas, anais de eventos, periódicos etc.) intencionando identificar os trabalhos publicados (especialmente artigos e livros) sobre o Proinfância. Esse esforço permitiu incrementar as análises sobre o respectivo Programa, a partir das distintas realidades de Estados e municípios brasileiros. Acredita-se que o diálogo com os pesquisadores contribuiu para avançar na elaboração de pressupostos teóricos e metodológicos, assim como a avaliação dos impactos e desdobramentos deste Programa nas políticas de Educação Infantil e na sociedade.

Assim, Almeida e Tavares (2013) apresentam uma análise sobre o Proinfância em seis municípios do Rio de Janeiro¹⁷, propiciando reflexões a respeito dos requisitos necessários para o ingresso, modalidade de atendimento e das práticas pedagógicas observadas no cotidiano das instituições investigadas, além dos recursos materiais disponíveis e a organização dos espaços em creches e pré-escolas para o trabalho com as crianças. As

¹⁷Os seis municípios não foram identificados pelos pesquisadores, apenas nomeados com as letras A, B, C, D, E e F, conforme pode-se verificar em Almeida; Tavares (2013, p. 25).

pesquisadoras enfatizam também os impactos da implantação do Programa na política de Educação Infantil e na sociedade dos municípios investigados. À vista disso, a pesquisa deixa claro que com a implementação do Proinfância podem ocorrer avanços com relação ao acesso, à qualidade e concepção de Educação Infantil; ampliação da oferta de vagas na Educação Infantil; melhoria no bem-estar das crianças, assim como na formação integrada dos profissionais, criando possibilidades concretas de fomento à formação continuada dos especialistas que atuam nas instituições do Proinfância.

Por sua vez, Garcia (2014) investigou o processo de implementação do Proinfância na Unidade de Educação Infantil Cei Sibipiruna, na cidade de Chapadão do Sul, no Estado de Mato Grosso do Sul. Em suas análises o autor contribuiu para a compreensão do processo de descentralização da Educação Infantil para os municípios brasileiros, após a Constituição de 1988. A metodologia utilizada pelo pesquisador foi a qualitativa, com um estudo de caso, e ênfase em procedimentos como pesquisa documental e a entrevista semiestruturada com os sujeitos que participaram da implementação do Programa. A abordagem utilizada dialoga com as investigações realizadas sobre o mesmo Programa em Tocantins, onde foi possível perceber os desafios, os limites e as transformações na realidade cotidiana das famílias e da Educação Infantil de municípios contemplados pelo Proinfância e com o processo de implantação do Programa consolidado.

Além disso, temas como rotina, qualidade, aspectos políticos e pedagógicos foram analisados por Garcia (2014) que no conjunto da pesquisa, demonstraram que o Programa Proinfância em Chapadão do Sul teve limitações na sua implementação diante da lentidão na liberação da aprovação do mesmo e a burocracia de documentos e as alterações na planta padrão da estrutura física. Ainda, apesar da Unidade ser muito diferente das outras estruturas de Educação Infantil existentes no município, conforme Garcia (2014), ficou evidenciado que a nova estrutura construída no âmbito do Proinfância precisa pautar-se numa lógica organizacional e num Projeto Político Pedagógico elaborado por toda a comunidade escolar, propiciando práticas pedagógicas e o atendimento respeitando a criança como sujeito de direito.

Gomes (2013), em seu trabalho de investigação e pesquisa junto ao Grupo de pesquisa Educação Infantil e Políticas Públicas (EIPP) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro/UNIRIO, realizou no período de 2011-2013 a pesquisa “Repercussões das Políticas de Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro: o Programa Proinfância e as estratégias

municipais de atendimento a crianças de 0 a 6 anos”. Na referida pesquisa, foi apresentado os principais aspectos do Proinfância e sua política indutora de colaboração entre os entes federados. Também focou a análise nas observações relativas às práticas desenvolvidas na unidade do Proinfância.

Assim, sobre o Proinfância Gomes (2013) destaca que,

Compreender esse Programa como uma nova institucionalidade requer não só situá-lo no bojo das políticas públicas de educação nacional como também acompanhar as estratégias adotadas pelos municípios para a implementação. A administração do recurso público é complexa, pois no caminho da descentralização dos recursos e a conclusão das obras, há ainda muitos entraves que merecem ser levantados e pesquisados para subsidiar a formulação das políticas sociais. Não há dúvida, no entanto que programas como esse induz a ações de participação democrática dos atores envolvidos neste processo, tanto na interlocução entre os entes federados, quanto no âmbito das secretarias, gestores municipais e demais atores envolvidos (GOMES, 2013, p. 24).

Como pode-se perceber, Gomes (2013) destaca desafios, mas, também a importância do Proinfância quanto a indução de ações democráticas na sociedade, o que não exige as abordagens do caráter ideológico deste e outros Programas no contexto das políticas públicas educacionais. Marcondes (2013), pautado na apresentação de parte dos resultados de investigações fundamentadas em técnicas qualitativas, como análise documental e de referencial teórico-metodológico crítico, permite compreender os pressupostos ideológicos da política de creches do PAC-2. Para isso, abordou-se a política de creches que, conforme a autora, assume a indivisibilidade e a interdependência dos sujeitos envolvidos na relação de cuidado, ou seja, se considera as condições de todos os titulares de direitos envolvidos, de forma integrada e intersetorial, tanto em nível federativo, quanto setorial de repartição de competências e atribuições.

Além disso, a hipótese apresentada por Marcondes (2013) é de que: ainda que a inscrição das creches no PAC-2 tenha representado um momento inédito de priorização dessa política, o não comprometimento pelo Estado com a democratização do cuidado, e especificamente, com a indivisibilidade e interdependência dos direitos de quem é cuidado e de quem cuida, limita o potencial de sua ação, no sentido de fomentar novas práticas sociais do cuidado, superando o modelo de responsabilização das famílias, e, dentro delas, das mulheres.

Percebe-se que a implementação do Proinfância reúne pesquisas desenvolvidas em diferentes municípios e com realidades regionais também distintas nos Estados brasileiros, havendo múltiplas perspectivas de análises sobre o Proinfância, alargando, de maneira concomitante, as possibilidades interpretativas. Com efeito, Mota; Gomes; Fernandes (2015), por meio de projeto de pesquisa, acompanharam a implementação do Proinfância em uma amostra de três municípios do Rio Grande do Sul, entre 10 Polos distribuídos no Estado, de forma a avaliar o impacto dessa política federal para o atendimento à demanda por Educação Infantil. Conforme os referidos pesquisadores, a escolha dos municípios foi feita tomando como referência o tamanho e características socioeconômicas, garantindo a representação de municípios de pequeno, médio e grande porte.

Na pesquisa, Mota; Gomes; Fernandes (2015), adotaram os seguintes critérios para a definição dos mesmos: municípios com, no mínimo, uma unidade do Proinfância em funcionamento; municípios que apresentassem diversidade de trajetórias que pudessem resultar em características diversas na política atual de atendimento à Educação Infantil; municípios que apresentassem potencialidade para o desenvolvimento da pesquisa em uma perspectiva de intervenção; municípios de fácil acesso, tendo-se em vista o pouco tempo previsto para o desenvolvimento de todas as etapas do trabalho.

Com destaque para a perspectiva metodológica, a investigação desenvolvida por Mota; Gomes; Fernandes (2015) se deu a partir de aproximações com pressupostos da pesquisa-intervenção. Com efeito, mais uma vez, os pesquisadores contribuem também para termos uma compreensão abrangente sobre os processos que envolvem a implementação do Proinfância nas realidades regionais multifacetadas do território brasileiro. Fortalece, assim, nossa leitura sobre as políticas públicas educacionais e de maneira específica, acerca do Proinfância.

A implementação do Proinfância também é analisada por Ramos (2011) que parte da compreensão de como a descentralização de políticas públicas determinadas pelo pacto federativo brasileiro afeta a implementação de Programas governamentais formulados pela União. Os exemplos investigados na pesquisa contribuem para caracterizar distintas situações, fases e realidades do Proinfância, tais como o não acesso ao Programa; o acesso com falhas na construção da escola; e o sucesso da implementação, mediante a construção e início das atividades nas respectivas instituições, transformando o cotidiano de crianças e suas famílias.

As investigações sobre o Proinfância, apesar de recentes, como já pontuado, aos poucos vêm avançando e contribuindo para melhorias e identificação de equívocos no interior do próprio Programa, portanto, colaborando com a reflexão e planejamento desta política pública. Neste sentido, a pesquisa realizada por Rezende (2013) se destaca, na medida em que propôs a elaboração de uma metodologia para monitoramento e avaliação do Proinfância, baseada no mapeamento da etapa de implementação do Programa e a detecção dos pontos críticos. Para tanto, foram realizadas entrevistas com 8 gestores federais, análise de 3.494 contatos realizados entre os órgãos federais e as prefeituras municipais bem como de 80 relatórios de auditorias da Controladoria Geral da União – CGU, com apoio da Análise Estruturada de Textos - ATE¹⁸. Segundo Rezende (2013), os dados resultantes da pesquisa demonstram que existem diversos pontos considerados problemáticos na implementação do Programa, principalmente referente à atividade de execução onde é observada a maior parte dos problemas.

Assim, de acordo com Rezende (2013),

Foi possível observar uma consonância entre os objetivos do Proinfância com a atual política de Educação Infantil do Brasil. O programa se constitui de um importante instrumento para consecução de metas e objetivos estabelecidos tanto no âmbito constitucional, quanto infraconstitucional e em planejamentos como Plano Nacional de Educação e o Plano Plurianual. No entanto, assim como em outras políticas sociais que envolvem construções, o Proinfância encontra uma série de dificuldades na etapa de implementação, mais especificamente, na execução e especialmente na licitação e construção. Observou-se que uma contribuição importante para o Proinfância são as diversas informações disponíveis no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle – Simec. No entanto, a organização dessas informações de modo que se tornem instrumentos de gestão por meio do monitoramento e avaliação, destacam-se como necessidades à melhoria do programa (REZENDE, 2013, p. 167).

As aproximações teóricas e metodológicas com os pesquisadores que dedicaram esforços interpretativos sobre o Proinfância anunciam trabalhos coletivos visando efetivar a compreensão e os impactos do Programa na Educação Infantil brasileira junto aos municípios,

¹⁸ “A respeito da análise propriamente dita, utilizou-se a técnica de Análise Estruturada de Textos (AET). Segundo Jannuzzi (2011b), essa técnica consiste basicamente em uma pesquisa de natureza qualitativo-documental caracterizada pela padronização de registros que permite estruturar as atividades e os procedimentos de análise dos documentos”. (REZENDE, 2013, p. 91). Mais detalhes sobre essa técnica de pesquisa pode ser observada em Rezende (2013, p. 92).

que ainda demanda intervenção quanto a produção de conhecimentos, metodologias, universalização e criação de estruturas apropriadas, como as creches e pré-escolas do Programa Proinfância, que representam avanços significativos, como está sendo demonstrado.

Acredita-se que as pesquisas que acompanharam e avaliaram os distintos contextos do Proinfância, como Ricci (2013), apesar de ter pesquisado o Estado do Rio de Janeiro, são centrais para que se possa fortalecer as nossas interpretações sobre a implementação do Programa, especialmente no Estado do Tocantins.

Portanto, Ricci (2013), por meio de trabalho coletivo junto ao Grupo de pesquisa Educação Infantil e Políticas Públicas (EIPP) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), realizou no período de 2011-2013 a pesquisa “Repercussões das Políticas de Educação Infantil no Estado do Rio de Janeiro: o Programa Proinfância e as estratégias municipais de atendimento a crianças de 0 a 06 anos”. Conforme o autor, o objetivo foi acompanhar e avaliar a Educação Infantil nos municípios da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro que aderiram ao Proinfância, quais sejam, Belford Roxo, Mesquita, Nova Iguaçu, Queimados, Rio de Janeiro, Seropédica e Tanguá.

Além disso, de acordo com Ricci (2013), a ideia central da pesquisa foi a de identificar as estratégias de organização que os sistemas municipais de ensino e as Secretarias Municipais de Educação vêm desenvolvendo para atender à Educação Infantil, no âmbito das unidades do Proinfância, e sua adequação às condições de vida das crianças, ou seja, sua realidade social, histórica e cultural. Essa observação permite a compreensão integrada entre as análises sobre a Educação Infantil e o Programa Proinfância sem eximir os processos sociais e dialéticos nos quais estão inseridos.

Como tem sido demonstrado, o contato com as múltiplas pesquisas revelam realidades de diferentes estados e municípios brasileiros, localizados em regiões como o Centro-Oeste, Sudeste, Sul e Nordeste. É neste sentido que também se destaca a pesquisa organizada por Rodrigues Flores; Albuquerque (2015), resultante dos trabalhos realizados no âmbito do *Projeto de Cooperação Técnica entre a Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação (MEC) e a Faculdade de Educação (FACED) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) (Projeto MEC/SEB/UFRGS 2012-2013)* para prestar assessoramento técnico-pedagógico na implementação do Proinfância a um grupo de municípios do Estado do Rio Grande do Sul. Conforme Rodrigues Flores; Albuquerque (2015) e Freitas Coelho (2015), o respectivo Projeto de assessoramento técnico-pedagógico na implementação do Proinfância

a um grupo de municípios do Estado do Rio Grande do Sul é um exemplo bem-sucedido da atuação em parceria de uma Universidade federal (UFRGS), a SEB e as Secretarias Municipais de Educação, com vista à qualidade da Educação Infantil.

As faculdades de educação públicas, como instituições fundadas no tripé ensino, pesquisa e extensão, cumprem papel fundamental rumo à consolidação da qualidade da Educação Básica, formando profissionais que atuarão (ou já atuam) nos sistemas de ensino, desenvolvendo estudos e pesquisas que contribuem para o avanço da área e colocando à disposição da comunidade os conhecimentos teóricos e práticos construídos. (RODRIGUES FLORES; ALBUQUERQUE, 2015; FREITAS COELHO, 2015). A publicação dos resultados do trabalho desenvolvido por Rodrigues Flores e Albuquerque (2015) e demais pesquisadores, constitui oportunidade para divulgar os conhecimentos e as experiências adquiridas na execução do Proinfância e estimular o debate em torno dos temas abordados. Por conseguinte, é uma importante referência para nossas investigações sobre o Proinfância, com abordagens diferenciadas e com experiências exitosas também distintas sobre esse Programa.

Para Freitas Coelho (2015), o intercâmbio de conhecimentos e saberes construídos socialmente na interação estabelecida entre os profissionais da Universidade, os das equipes técnicas das secretarias municipais e aqueles das instituições educacionais mostra o caráter formador dessa intervenção. Consequentemente, contribui para o alcance da qualidade educacional a que têm direito as crianças de até 06 anos de idade.

As pesquisas sobre o Proinfância demonstram transformações significativas no cotidiano escolar, sem excluir a relação com demais dimensões da existência social, como a família das crianças. Além disso, é destacado o papel do Proinfância em Estados e municípios onde a demanda por vagas na Educação são deficitárias e exigem intervenções de políticas públicas como o Programa em questão. Essa discussão está posta nas investigações de Simões e Lins (2012), que buscaram identificar as mudanças relacionadas à sua implantação em municípios de Pernambuco.

Os resultados das suas investigações (SIMÕES e LINS, 2012), apontaram para a ampliação do Proinfância entre os municípios de maior porte e aqueles com menores taxas de escolarização. As análises ainda indicaram que esses municípios, segundo os autores, possuem fragilidades na estrutura organizacional da Educação Infantil. Para Simões e Lins (2012), isso suscita preocupante no que se refere às capacidades futuras de implementação do Proinfância. A referida pesquisa aponta também para o crescimento e ampliação do

Proinfância em Pernambuco, especialmente entre os municípios de maior porte e aqueles com menores taxas de escolarização na faixa etária de 0 a 3 anos, ou seja, com maior demanda para a Educação Infantil.

Assim, fica exposto nas pesquisas analisadas que o Proinfância se dá em um contexto de descentralização da Educação Infantil e ampliação das vagas em creches e pré-escolas, o que possui desdobramentos diferenciados, conforme as múltiplas realidades regionais pesquisadas. Além disso, o Programa compõe um contexto amplo das políticas educacionais no Brasil, sendo possível identificar a realização de estudos sobre o mesmo, conforme regiões, estados e municípios. Contudo, o mesmo debate no contexto do Estado do Tocantins não foi encontrado. Sendo assim, o próximo Capítulo abordou a formação do território e educação em Tocantins, contextualizando sua história, suas contradições e as políticas de Educação Infantil no âmbito deste Estado, permitindo avançar também nas análises sobre o Proinfância.

CAPÍTULO 3

3 FORMAÇÃO DO TERRITÓRIO E EDUCAÇÃO EM TOCANTINS, BRASIL

Eu era Terra livre,
eu era a Água limpa,
eu era o Vento Puro,
fecundos de abundância
repletos de cantigas.
Eu fazia um caminho cada vez que passava.
Era a terra o caminho.
O caminho era o homem.
Eu era a Terra inteira, eu era o Homem Livre.
(PEDRO TIERRA, 2000)¹⁹.

3.1 Formação territorial do Estado do Tocantins

Acredita-se que a realidade contemporânea do Tocantins quanto às políticas educacionais, especialmente no contexto de implementação do Proinfância, assim como demais aspectos da realidade socioeconômica (trabalho, distribuição de renda, acesso a Universidade, questão fundiária, moradia, segregação etc.) não estão descolados da formação social e econômica, ou seja, territorial deste Estado. Por isto, neste Capítulo, a intenção foi avançar na análise do processo de formação do território tocantinense.

A formação territorial do Estado do Tocantins compõe o processo amplo de expansão das estratégias de apropriação e conquista do interior do Brasil. Caracteriza-se pela ocupação e modernização desigual dos territórios no Planalto Central e norte do país. Para compreender esse processo remete-se ao período colonial, com a exploração aurífera no século XVIII e início do século XIX, quando as pepitas de ouro nos aluviões dos rios e córregos se esgotaram e novas configurações sociais e econômicas, baseadas na agropecuária, foram estabelecidas nas vastidões dos *sertões* de Goiás-Tocantins.

Nesta análise também são consideradas as recentes transformações socioespaciais e políticas, que permitiram a instituição deste território como uma entre as 27 unidades federativas do Brasil. Com efeito, compreender a formação territorial do Tocantins significa

¹⁹Hamilton Pereira da Silva, conhecido como *Pedro Tierra*, é um poeta e político brasileiro, nascido na cidade tocantinense de Porto Nacional (1948). Entre suas obras, destacam-se *Poemas do Povo da Noite* (1977), *Água de rebelião* (1983), *Inventar o fogo* (1986) e *A palavra contra o muro* (2003). Seus poemas, além de retratarem a capacidade humana de resistências e lutas, se posicionam criticamente contra a exploração dos trabalhadores e dos territórios no Brasil, e especialmente no estado do Tocantins.

não apenas a *compreensão do tempo e dos tempos atuais, mas sim, no tempo longo da história que gesta transformações territoriais nacionais*. Portanto, *é por isso que a geopolítica e as relações de poder estão no centro da criação do Estado do Tocantins* (OLIVEIRA, 2011, P. 15).

Pretende-se entender como o Estado se constituiu territorialmente, não apenas enquanto unidade da federação, mas, também como um território plural e multifacetado por elementos sociais, culturais, políticos e econômicos, o que não exige a compreensão da educação em seu território. Esse foi o desafio analítico deste Capítulo. Além disso, objetivou-se apresentar uma análise conjuntural do Tocantins, abordando esses elementos e seu caráter histórico e geográfico. Assim, num segundo momento, intencionou-se elucidar também investigações sobre as políticas educacionais.

Do ponto de vista metodológico, contou-se com levantamento bibliográfico e dados estatísticos, a partir das contribuições de autores como Barbosa et al (2004), Cavalcante; Kimura (2008), Teixeira Neto (2010), Rodrigues (2009), Dourado (2010), Alves (2012), Lira (2011). Para os levantamentos estatísticos, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Fundação Cultural Palmares, Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil e Secretaria da Educação do Tocantins (SEDUC), entre outras fontes de informações foram utilizadas. As leituras diferenciadas e multitemáticas sobre Tocantins, considerando elementos distintos como educação, cultura, economia, política e história permitiram uma compreensão abrangente dos territórios e seu par dialético, qual seja, a sociedade tocaninense.

De acordo com Lira (2011), a geografia-histórica do Tocantins possui como ponto de partida decisivo para os processos que se sucedem no tempo e no espaço de seu território, o período caracterizado pela ação mineradora na *Capitania de Goyaz*²⁰, que aglutinava terras de Goiás às do novo estado do Tocantins, terras da região de Carolina (Maranhão) e terras da região de Conceição do Araguaia (Pará).

Sobre a ocupação deste vasto território, Lira (2011) ainda destaca que ela foi feita por meio de duas vertentes. A primeira é a vertente norte-sul, empreendida pelos franceses que estavam alojados nas terras do atual Estado do Maranhão, que subiram o rio Tocantins por

20 “A Capitania de Goiás (na grafia arcaica: Capitania de Goyaz) foi criada em 9 de maio de 1748, desmembrando-se da Capitania de São Paulo. Sua capital foi a vila de Vila Boa de Goiás, hoje chamada apenas Cidade de Goiás. [...] Em 28 de fevereiro de 1821 torna-se uma província, que viria a ser o atual estado de Goiás (e Tocantins, que só seria um estado em 1989)”. *CAPITANIA de Goyaz*. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Capitania_de_Goi%C3%A1s. Acesso em: 23 de Agosto de 2015.

volta de 1613 em busca de minas auríferas. Por outro lado, a segunda vertente destacada por Lira (2011), e a mais conhecida e pesquisada por historiadores e geógrafos, foi feita no sentido sul-norte pelas Bandeiras Paulistas, que penetraram os territórios de Goiás e chegaram ao Tocantins por volta de 1608-1613.

No decurso do século XVII, em decorrência da expansão territorial do bandeirismo e da catequese jesuítica, as penetrações nos *sertões* de Goiás-Tocantins foram feitas com certa frequência, mas não instituindo um regime constante de povoamento naquele momento. Por conseguinte, Lira (2011) enfatiza que várias Bandeiras penetraram o interior do país, nas terras do Tocantins durante o século XVII. Embora não tendo muito sucesso, elas foram importantes para a região no sentido de estabelecer o início das comunicações entre as terras goianas do sul com São Paulo e Minas (via terrestre) e as terras do norte de Goiás, hoje (2015) Tocantins, com as províncias do norte, Grão-Pará e Maranhão (via fluvial).

Esse processo estabelece correlações com a descoberta de metais preciosos nos *sertões* de Goiás-Tocantins no início do século XVIII. Para Lira (2011), a descoberta do ouro na região centro-sul de Goiás (Goiás Velho) abre o caminho para outras descobertas subsequentes, que ocorreram ao norte, provocando assim, movimentos de ocupações rumo ao Tocantins, constatando ricas minas na Capitania de Goiás. Com o advento da descoberta de ouro iniciou-se a fixação do homem às regiões mineradoras, inaugurando o lançamento das bases da colonização e conquista portuguesa no Tocantins, integrando-o no contexto geopolítico e econômico da colônia (LIRA, 2011; DOLES, 1973; TEIXEIRA NETO, 2010).

Neste sentido, Doles (1973) também deixa exposto que

Se o século XVII representa a etapa de estudo das possibilidades econômicas das regiões goianas, durante o qual o seu território torna-se sobejamente conhecido, no século seguinte, em função da corrida do ouro empreendida pelos paulistas, será ele vasculhado em todos os sentidos e estabelecer-se-á sua efetiva ocupação através da mineração. A grande expedição desse momento é a do paulista Bartolomeu Bueno da Silva, filho, João Leite Ortiuz e Domingos do Prado, que, em troca de um série de incentivos governamentais à busca de metais, sai de São Paulo em 1722, para descobrir as lavras de Goiás (1725). Com o desmembramento da expedição, parte da comitiva teria se embrenhado pelo Araguaia e descido o Tocantins até Belém do Pará (DOLES, 1973, p. 28).

Barbosa et al. (2004) afirma que o período da história de Goiás-Tocantins que vai, a grosso modo, de 1722 a 1822 - conhecido como período colonial - caracteriza-se pela corrida do ouro. Lira (2011), por sua vez, ao destacar as descobertas de ouro ao norte da Capitania de Goiás (Tocantins), enfatiza que as minas de ouro foram causadoras de dois tipos de povoamento: o mineiro e o ribeirinho. O primeiro (mineiro) formado pelos povoados ligados às minas de ouro e o segundo foi formado pelas conhecidas cidades-portos, situadas ao longo dos rios e servindo de entreposto comercial entre os garimpos, abastecendo as regiões auríferas, levando produtos farmacológicos, vestuário, sal, querosene etc., e retornando com o ouro extraído das lavras.

De acordo com Lira (2011),

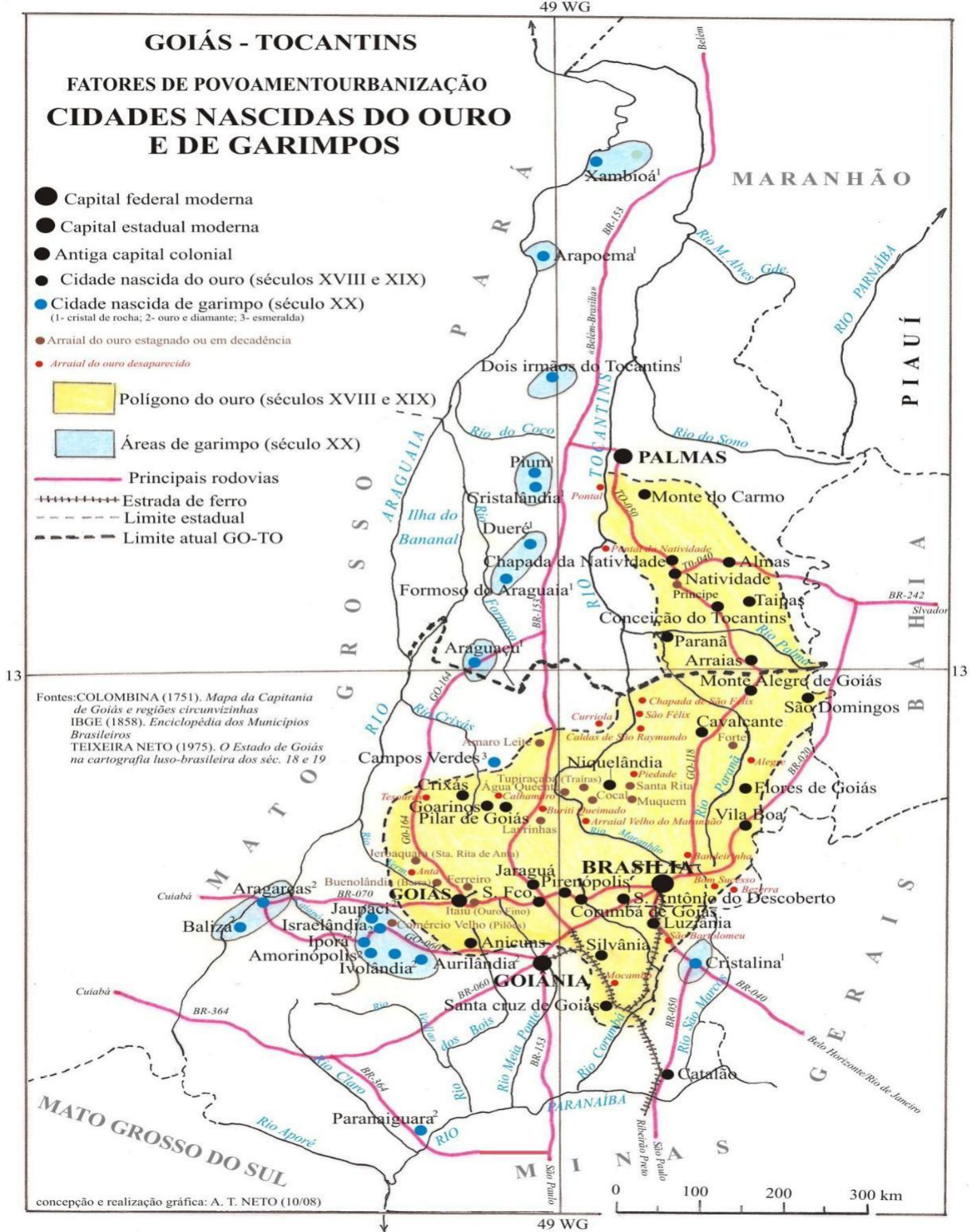
O povoamento do Estado do Tocantins começa no início do século XVIII, com a descoberta das minas auríferas de Goiás e Tocantins. Em função da notícia da descoberta do ouro abundante na região, Goiás e Tocantins (Sudeste do atual Estado) foram abertas picadas (caminhos) procedentes do Maranhão, Piauí, da Bahia e de Minas Gerais, largamente utilizados para o contrabando do ouro. Essa ação ilegal era facilitada pela distancia da sede da Capitania, que se viu obrigada a mudar a política administrativa das minas do Tocantins, assim, além da povoação mineira espontânea, criou-se também arraiais com função fiscalizadora, é o caso de Arraias, Conceição e Pontal, fundados ou ordenados a fundar pelo governador da Capitania de São Paulo, Dr. Luiz de Mascarenhas (LIRA, 2011, p. 146).

Lira (2011), acrescenta ainda que o povoamento foi intenso no decurso da primeira metade do século XVIII, um período peculiar onde a notícia de grande riqueza em ouro corria por toda a Colônia, encontrada nas minas do Tocantins e, fomentando a miragem e delírio pelas possibilidades de enriquecimento fácil e rápido de aventureiros, garimpeiros e toda sorte de sujeitos²¹. Assim, é neste período que nasceram e foram fundados um grande número de arraiais dos quais se destacam: Natividade (1734), São Félix (1736), Pontal (1738), Arraias (1740), Chapada (1740), Conceição (1741), Carmo (1746). *Esse sistema de povoamento foi a primeira ocupação do Tocantins. Consideramos esse período como “população do ouro”*

²¹Teixeira Neto (2010, p. 4) diz que “A mineração – Fluxos populacionais desordenados e anárquicos. Muita desobediência civil e pouca racionalidade na implantação dos primeiros núcleos urbanos. Cidades efêmeras que se transformaram em cidades cadavéricas após o esgotamento da minas. Patrimônio histórico e cultural hoje mal preservado. As cidades garimpos dos tempos modernos contam as mesmas histórias de tragédias e decepções humanas dos arraiais do ouro do século XVIII”.

(LIRA, 2011, p. 147). Isso demonstra a relação das descobertas de ouro com o processo de povoamento e urbanização em Goiás-Tocantins. (Mapa 2).

Mapa 2 – Fatores de povoamento e urbanização de Goiás-Tocantins.



Fonte: Teixeira Neto (2010, p. 20).

A ilustração *das cidades e arraiais do ouro* exposta a partir da análise do mapa 1 - organizado por Antonio Teixeira Neto - demonstra que o período do ouro no decorrer do século XVIII e início do século XIX exerceu influência direta no processo de povoamento e surgimento de cidades no vasto território de Goiás-Tocantins. Assim, Teixeira Neto (2004) diz que durante a corrida do ouro, todo garimpo, em princípio, transformava-se em um núcleo de povoamento urbano, cuja duração no tempo dependia exclusivamente da fortuna com que a terra respondia às esperanças dos garimpeiros. Em outro texto, Teixeira Neto (2010, p. 19) afirma ainda que *da atividade mineradora nasceram os mais ricos patrimônios arquitetônicos e urbanos do nosso barroco colonial – Villa Boa, a cidade de Goiás, e Meya-Ponte (a nossa Pirenópolis), em Goiás, e Porto Real (Porto Nacional) e Natividade, no Tocantins.*

Ao priorizar as análises sobre o povoamento do Norte Goiano (Tocantins), Lira (2011) chama a atenção para o fato de que além do período da mineração, outros dois períodos marcam o processo de povoamento deste território durante os séculos XVIII, XIX e início do século XX. São eles, o período do aldeamento e o período da navegação.

O período de aldeamento: esse tipo de povoamento acontece durante o período da mineração, mas, com características diferentes, foi um povoamento dirigido e traumático, tendo como principal vítima desse processo as populações indígenas que se viam obrigadas a se mudar de suas terras para outras desconhecidas e nem sempre propícias à construção de aldeias, deste tipo de povoamento surgiram várias cidades, tais como: Dianópolis, Tocantínea, Pedro Afonso, Araguacema, todas importantes no novo Estado do Tocantins. O período da navegação, o principal período de povoação do Tocantins (devido sua resistência às crises econômicas da região), inicia-se no início do século XX. Nasce a população ribeirinha do Tocantins, formando o primeiro eixo econômico da região (LIRA, 2011, p. 147).

Com ênfase nos povoamentos no Tocantins, Lira (2011) demonstra que os principais foram os seguintes: a aldeia de São José do Duro (atual região de Dianópolis), fundada em 1750, junto a Serra Geral do Paraná, para alojar as tribos Acroás, Xacribás, Avicobões e Tupinambás; Aldeia Graciosa (atual região de Palmas). Implantada pela ordem do Brigadeiro Cunha Matos em 1824 o nome foi em homenagem à sua filha Graciosa Hermelinda da Silva Matos, a Aldeia Graciosa foi destinada a “aldear” os índios Xerentes, atingindo uma população de 800 índios; Aldeia Carolina, localizada abaixo da Cachoeira das Três Barras,

margem esquerda do Tocantins (atual fronteira com Carolina, Maranhão). Nesta Aldeia ficaram vigiados os índios Apinajés, Otajés e Afatijés. Aldeia de Pedro Afonso, criada em 1848, para aldear os Krahô e Xerente²².

Quanto à navegação, esta teve destaque a partir da exploração hidroviária do rio Tocantins. Para Lira (2011), a navegação no rio Tocantins, no decorrer da segunda metade do século XIX até a segunda metade do século XX, caracterizou-se como um forte elemento formador da população. Foi ainda um eixo que orientou o sistema urbano da região, constituindo ao longo da história e da geografia, a desejada hidrovia Tocantins/Araguaia, ligada pelos portos de Porto Nacional no rio Tocantins e Araguacema no Araguaia ao porto de Belém, no Pará. *Essa hidrovia, embora sazonalmente, influenciou por quase um século o comércio regional, se transformando no principal meio de comunicação e sobrevivência da economia regional* (LIRA, 2011, p. 149).

Diversos outros fatos também permeiam o processo de povoamento e urbanização do território goiano-tocantinense, enfatizados por distintos outros pesquisadores. Entre eles, Teixeira Neto (2004) diz que os principais fatores de urbanização e povoamento do território goiano-tocantinense apesar de ser a mineração na época colonial, a atividade agropastoril e as estradas antigas e atuais, não é possível eximir outros fatores, entre eles: postos aduaneiros e de fiscalização; Postos de policiamento e vigia do território; Pousos de tropas e boiadas. O papel dedicado às estradas ganha importância nas análises de Teixeira Neto (2004). Para ele, *o papel desempenhado pela estrada, tanto no povoamento quanto na urbanização do território goiano-tocantinense, conta histórias antigas e, especialmente, novas – as das transformações rápidas da fisionomia espacial dos dois estados* (Neto, 2004, p. 74).

Retomando a fase do ouro - período colonial - no território goiano-tocantinense, o momento de fausto entrou em exaustão logo no início do século XIX. Com isso, a agropecuária ganhou força como modo de organizar e ocupar os territórios em Goiás-Tocantins. Conforme Teixeira Neto (2010), no estado do Tocantins, fora do “Bico do Papagaio”, de vocação eminentemente agrícola, a agropecuária tradicional garantiu por mais de dois séculos o povoamento e urbanização de sua região mais pobre: aquela situada entre o rio Tocantins e a Serra Geral, em que se destacam as cidades de Lizarda – elo importante do

²²“A invasão das terras do norte por bandeirantes, mineradores, fazendeiros, deixaram as nações indígenas em estado de guerra, pois já não tinham mais como refugiar e começaram a se defender atacando povoados e embarcações nos rios. A relação do governo português com os índios do norte foi sempre conflituosa e intermediada pela igreja e pela força militar”. (LIRA, 2011, p. 148).

comércio que se estabeleceu não apenas com o estado do Maranhão, mas com todo o nordeste brasileiro –, Ponte Alta do Tocantins, Rio Sono, Novo Acordo, Pindorama do Tocantins, Silvanópolis, Santa Rosa do Tocantins e, sobretudo, Taguatinga do Tocantins.

Além disso, complementa Teixeira Neto (2010), a vertente do Araguaia, dominada por uma imensa peneplanície coberta por pastos naturais a perder de vista nas lonjuras das paisagens se converteu, mais de dois séculos após a conquista territorial de Goiás-Tocantins, na mais importante zona de atividade da moderna pecuária e de agricultura irrigada em volta de Formoso do Araguaia. *Desse processo surgiram cidades como Sandolândia, Caseara, Divinópolis do Tocantins, Marianópolis do Tocantins, Colméia, Bernardo Sayão, etc* (TEIXEIRA NETO, 2010, p. 23).

Dedicar-se as investigações das questões apontadas até o momento neste Capítulo de maneira abrangente seria um processo longo e que demandaria debruçar-se sobre diferentes elementos que também influíram na formação territorial de Tocantins, como as lutas separatistas e a redivisão territorial do Brasil, seja a partir da Independência (1822) ou com a Proclamação da República (1889). Além disso, destaca-se a construção de ferrovias no sul de Goiás, as políticas de “Marcha para o Oeste” de Getúlio Vargas (1930-1945) - como as Colônias Agrícolas²³ -, construção de Goiânia na década de 1930 e inauguração de Brasília em 1960, a Rodovia Belém-Brasília (BR – 153) e a conseqüente valorização da terra no Norte Goiano, que redefiniram impactantes transformações espaciais na vasta região goiano-tocantinense no decorrer do século XX²⁴.

Assim, essas análises, mesmo sendo sumárias, demonstram os distintos processos e contradições que grafaram a formação territorial do estado do Tocantins, marcada por dinâmicas históricas e geográficas que estabelecem elos, ao mesmo tempo, com a formação econômica e social do território brasileiro. Com efeito, são investigações temporais e

²³Em Goiás, destaca-se a criação da Colônia Agrícola Nacional de Goiás - CANG, nas cidades atuais (2015) de Ceres e Rialma. Lira (2011) analisa a influência da CANG com o processo de ocupação e urbanização do Norte de Goiás (Tocantins). Para o autor (2011, p. 189), a CANG “mudou a “lógica” da urbanização na região do Norte de Goiás, hoje Estado de Tocantins. Se atentarmos para a geografia urbana regional, encontraremos cidades antigas na margem direita e cidades modernas acompanhando longitudinalmente a BR-153, na margem esquerda do rio Tocantins. Então percebemos que o processo de urbanização do Tocantins, inicia pela região Sudeste, onde aconteceu o primeiro povoamento (mineiro), ali estão cidades coloniais do ciclo do ouro como: Natividades, Paranã, Dianópolis, Carmo etc., que continuam no mesmo sentido da margem direito do rio Tocantins. Essa tendência de urbanização é confirmada com a existência de cidades como: Porto Nacional, com Tocantínia, Pedro Afonso etc. Porém, com a instalação da frente (expansão) da região de Formoso, Trombas (Porangatu) e mais tarde atingindo as terras de Gurupi e Formoso do Araguaia na região Sul do Estado do Tocantins. O referido processo de urbanização é deslocado para a margem esquerda do rio Tocantins, acompanhando a Belém-Brasília, que, por sua vez, seguia a frente de expansão”.

²⁴Sobre estas questões, uma análise abrangente foi feita por Lira (2011, p. 78-171).

espaciais que possibilitaram avançar na compreensão do Tocantins, seu território e sociedade contemporânea.

3.2 Tocantins: sociedade e território

O “antigo norte goiano” e que hoje (2016) compreende-se como o Estado do Tocantins é relativamente recente, emancipado de Goiás em 05 de outubro de 1988, no âmbito da promulgação da última Constituinte brasileira, e oficialmente instalado em 1 de janeiro de 1989²⁵.

O artigo 13, do Ato das Disposições Constitucionais diz:

Artigo 13 - É criado o Estado do Tocantins, pelo desmembramento da área descrita neste artigo, dando-se sua instalação no quadragésimo dia após a eleição prevista no § 3º, mas não antes de 1º de janeiro de 1989. §1º O Estado do Tocantins integra a Região Norte, limita-se com o Estado de Goiás pelas divisas norte do município de São Miguel do Araguaia, Porangatu, Formoso, Minaçu, Cavalcante, Monte Alegre de Goiás e Campos Belos, conservando a leste, norte e oeste as divisas atuais de Goiás com os Estados da Bahia, Piauí, Maranhão, Pará e Mato Grosso. §2º O Poder Executivo designará uma das cidades do Estado para sua Capital provisória até a aprovação da sede definitiva do governo pela Assembléia Constituinte. §3º O Governador, o Vice-Governador, os Senadores, os Deputados Federais e Estaduais serão eleitos em um único turno, até setenta e cinco dias após a promulgação da Constituição, mas não antes de 15 de novembro de 1988, a critério do Tribunal Superior Eleitoral; (...) (BRASIL, 1988).

Localizado a sudeste da Região Norte, ocupando uma área de 277.720,520 km², o clima é tropical e a vegetação predominante é caracterizada pela formação biogeográfica do Cerrado, que cobre 87,8% da área total do Estado²⁶. Tocantins é dividido entre 2 mesorregiões²⁷, 8 microrregiões²⁸ e 139 municípios. Possui uma população de

²⁵Para Rodrigues (2009, p. 104) “O Estado do Tocantins é resultado de um mito político moderno, portanto, representação. Quando tratamos especificamente de sua criação e instalação ocorrida há 20 anos, em 01 de janeiro de 1989, observamos a construção de uma representação simbólica de uma unidade da federação brasileira que afirma que *essa terra é nossa*, conforme expressão inserida em seu brasão”.

²⁶Barbosa et al (2004, p. 142) esclarece que “as grandes unidades fitogeográficas de Goiás e Tocantins são, respectivamente, o Cerrado e a Floresta Tropical. O Cerrado é a grande paisagem das savanas do Brasil Central. Embora ele ocorra em outros pontos do país – Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Bahia, Minas Gerais, Maranhão, Piauí, São Paulo, Paraná -, o Cerrado é a paisagem que melhor identifica a nossa região no cenário nacional, por que aqui encontrou as condições naturais mais favoráveis ao seu desenvolvimento”.

²⁷São elas: Mesorregião Ocidental do Tocantins e Mesorregião Oriental do Tocantins.

aproximadamente 1.383.445 pessoas. Deste total, 292.730 pessoas vivem no campo, de acordo com as cifras do IBGE (2010). Palmas²⁹, sua capital, é a cidade mais populosa, com cerca de 265.409 pessoas, conforme estimativas do IBGE (2014), seguida por Araguaína (167.176 pessoas), Gurupi (82.762 pessoas) e Porto Nacional (51.846 pessoas)³⁰.

Com ênfase nas informações demográficas, conforme dados do IBGE (2010) e do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2015), entre 1991 e 2000, a população do Tocantins cresceu a uma taxa média anual de 2,58%. No Brasil, esta taxa foi de 1,63% no mesmo período. Na mesma década, a taxa de urbanização neste Estado passou de 57,69% para 74,32%.

Já na primeira década do século XXI, entre 2000 e 2010, a população de Tocantins cresceu a uma taxa média anual de 1,80%. No Brasil, esta taxa foi de 1,17% no mesmo período. Quanto à taxa de urbanização em Tocantins, ela passou de 74,32% para 78,80%.

Tabela 1 - População Total, por Gênero, Rural/Úrbana – Tocantins

População	População (1991)	% do Total (1991)	População (2000)	% do Total (2000)	População (2010)	% do Total (2010)
População total	919.863	100,00	1.157.098	100,00	1.383.445	100,00
Homens	470.868	51,19	591.807	51,15	702.424	50,77
Mulheres	448.995	48,81	565.291	48,85	681.021	49,23
Úrbana	530.636	57,69	859.961	74,32	1.090.106	78,80
Rural	389.227	42,31	297.137	25,68	293.339	21,20

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2015). Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_uf/tocantins. Acesso em: 20 de Agosto de 2015. Organização: MARTINS, C. M., 2015.

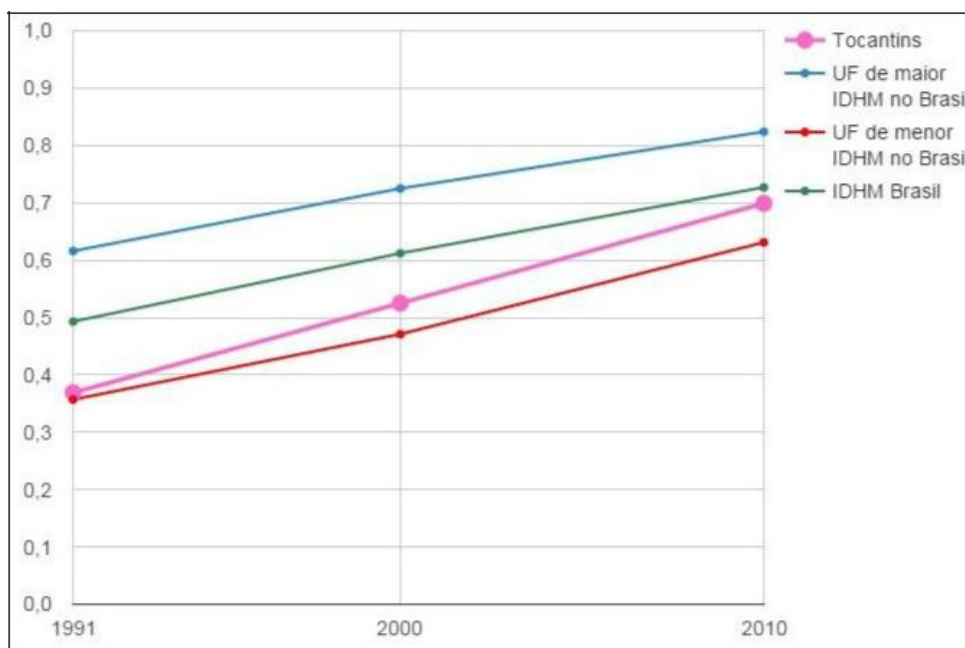
²⁸ Microrregião de Araguaína; Microrregião do Bico do Papagaio; Microrregião de Dianópolis; Microrregião de Gurupi; Microrregião do Jalapão; Microrregião de Miracema do Tocantins; Microrregião de Porto Nacional; Microrregião do Rio Formoso.

²⁹ Sobre a construção de Palmas, os processos e estratégias geopolíticas que a compõem, a análise do livro LIRA, E. R. *A gênese de Palmas – Tocantins: a geopolítica de (re)ocupação territorial na Amazônia Legal*. Goiânia: Kelps, 2011., é central, especialmente o Capítulo 4, que trata sobre a “geopolítica da construção de Palmas e as contradições de seu planejamento”. (p. 172).

³⁰ “A capital definitiva, Palmas, foi instalada em 1º de janeiro de 1990 à margem direita do rio Tocantins. Os poderes executivo, legislativo e judiciário foram transferidos de Miracema para a nova Capital, e, em menos de dois anos já atraía 30 mil pessoas vindas de todos os cantos do País”. (SOARES, 2004, p. 53).

No mesmo período analisado no Tocantins, entre 1991 a 2010, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM)³¹ do estado passou de 0,369, em 1991, para 0,699, em 2010, enquanto o IDHM do Brasil passou de 0,493 para 0,727, respectivamente, de acordo com os dados apresentados pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2015). Isso implica em uma taxa de crescimento de 89,43% para esta Unidade de Federação (UF) e 47% para o país; e em uma taxa de redução do hiato de desenvolvimento humano de 47,70% para a UF e 53,85% para o Brasil. Esse dados, apresentados pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2015) podem ser observados no gráfico abaixo. (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano – Tocantins, 1991 – 2010.



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2015). Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_uf/tocantins. Acesso em: 20 de Agosto de 2015.

³¹“O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH Global - longevidade, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros. Assim, o IDHM - incluindo seus três componentes, IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda - conta um pouco da história dos municípios em três importantes dimensões do desenvolvimento humano durante duas décadas da história brasileira”.

As análises da Tabela 1 e do Gráfico 2 permitem a identificação de transformações significativas na composição e na dinâmica da população no estado do Tocantins. Essas mudanças estão relacionadas com o processo de urbanização. Em 1991 a população rural do estado representava 42,31% do total de 919.863 pessoas. No ano de 2010, a população rural diminuiu para 21,20% da população total de 1.383.445 habitantes no Estado. Além disso, as últimas duas décadas evidenciam mudanças na economia, educação, trabalho entre outros elementos (saúde, fluxos migratórios, longevidade, habitação) que permeiam o território e a sociedade tocantinense nos últimos anos.

Nesta ampla dimensão territorial brasileira – o estado do Tocantins -, abarcada de maneira predominante pelo Bioma-Território Cerrado (CHAVEIRO, 2010)³², e de economia dependente de atividades primárias (ligadas à agropecuária, por exemplo) e das exportações de *commodities* agrícolas, pode-se apreender também as multiterritorialidades que permeiam aspectos materiais e simbólicos, como a diversidade cultural dos povos que habitam os distintos espaços de existência coletiva³³. Isso significa um híbrido de *saberes-fazer*es, sabores, cores e etnias. Tal fato é resultado do próprio processo plural de ocupação e formação territorial do Tocantins.

Cavalcante e Kimura (2008) destacam que o Tocantins, como território, já foi a vastidão da territorialidade indígena, percorrido por bandeiras e religiosos, colonizado por mineiros e pecuaristas, atravessado pela exploração de escravos africanos, habitado por extrativistas e agricultores e, mais recentemente, apropriado por mega projetos de rodovias, hidrelétricas, mineração e agronegócio. Assim, diz ainda o autor, *o Tocantins atual, resultado desses processos e em processo, como toda realidade, é uma síntese de vários projetos de constituição de brasilidades que se sucederam no território nacional* (CAVALCANTE; KIMURA, 2008, p. 100).

Desta maneira, a diversidade cultural, manifestada pelos distintos povos e comunidades como quilombolas, camponeses e indígenas, é um dos aspectos fundamentais

³² A integração numa única perspectiva teórica dos ambientes naturais do Cerrado, juntamente com os tipos de usos e suas variáveis, nos leva a proclamá-lo como um Bioma-território. Portanto, domínio de disputas – e de conflitos – próprias da estrutura econômica que preside os usos e os interesses dos atores que hegemonomizam o seu controle econômico e territorial. (CHAVEIRO, 2010).

³³ “A existência do que estamos denominando multiterritorialidade, pelo menos no sentido de experimentar vários territórios ao mesmo tempo e de, a partir daí, formular uma territorialização efetivamente múltipla, não é exatamente uma novidade, pelo simples fato de que, se o processo de territorialização parte do nível individual ou de pequenos grupos, toda relação social implica uma interação territorial, um entrecruzamento de diferentes territórios. Em certo sentido, teríamos vivido sempre uma “multiterritorialidade””. (HAESBAERT, 2004, p. 344).

em qualquer análise sobre o território e a sociedade tocantinense contemporânea. Tal fato está imbricado nas distintas manifestações da música, literatura, culinária, festas e religiosidades. Portanto, território e cultura são componentes intrínsecos da formação socioespacial deste Estado.

As Comunidades Quilombolas são exemplos das múltiplas territorialidades que compõem e grafam as paisagens e os territórios da sociedade tocantinense, e por isso, compõem diferentes manifestações materiais e simbólicas representadas nas moradias (Foto 1), na religiosidade, danças, *saberes-fazer*es na lida com a terra, a água e as sementes nos cultivos de alimentos.

Foto 1 – Casas típicas de famílias quilombolas na Comunidade Mimoso, em Arraias/TO.



Fonte: Disponível em:

<<http://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2014/01/quilombola-e-selecionada-para-representar-o-em-projeto-nacional.html>. Acesso em: 20 de Agosto de 2015>.

Por muitas décadas as Comunidades Quilombolas em Tocantins viveram - e muitos desses sujeitos ainda vivem - sob o jugo de condições precárias e exploração dos seus territórios por projetos capitalistas (como construção de hidrelétricas e projetos de mineração)

assim como latifundiários e pecuaristas tradicionais por meio de grilagem de terras³⁴. Nestes territórios outrora remotos e desabitados, os seus ancestrais, os escravos fugitivos das senzalas, encontraram as possibilidades de territorialização e formação de agrupamentos que ficaram conhecidos como quilombos.

Só recentemente, distintas Comunidades Quilombolas em Tocantins foram reconhecidas pelo Governo Federal e pela Fundação Cultural Palmares, possibilitando, ao mesmo tempo, o resgate de tradições e sua valorização. Com isso, emergiu desafios concomitantes quanto ao fortalecimento de políticas públicas (educação, moradia, saúde, energia elétrica etc.) nos territórios onde vivem e trabalham, para efetivar, de fato, a conquista da cidadania por estas populações.

No estado do Tocantins, são 38 Comunidades Quilombolas certificadas e outras que ainda estão passando por processos de certificação (FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES, 2015)³⁵. Estas Comunidades Quilombolas estão distribuídas de Norte a Sul do Estado. Ao mesmo tempo, são Comunidades que possuem traços que as distinguem e/ou as unem, seja na ligação com a terra, nas danças tradicionais, nas cantigas-de-roda, nas festas religiosas, na culinária típica e na produção de artesanato.

O acesso a políticas públicas, e entre elas a educação, é uma das questões centrais referente às Comunidades Quilombolas em Tocantins. Por exemplo, conforme destacado pela Secretaria de Comunicação Social do Tocantins (SECOM, 2015, p. 1), *entre as Comunidades Quilombolas distribuídas em 22 municípios tocaninenses, apenas a Comunidade Mumbuca, no município de Mateiros, região do Jalapão, conta com uma escola estadual (Escola Estadual Silvério Ribeiro Matos), em outras 18, existem escolas municipais.*

De acordo com a SECOM (2015), diante da realidade vivenciada pelas Comunidades Quilombolas quanto à educação, a Secretaria de Educação do Estado pretende fortalecer a formação de profissionais da educação e atender às demandas da especificidade cultural e histórica com relação à temática dos quilombolas e afrodescendentes. Para isso, a SECOM

³⁴ Sobre conflitos agrários envolvendo Comunidades Quilombolas em Tocantins, ver: ABREU, J. *Curtas retratam conflitos agrários e cultura quilombola tocaninenses*. Disponível em: <http://ww1.uft.edu.br/index.php/noticias/9-reitoria/10459-2013-02-curtas-retratam-conflitos-agrarios-e-cultura-quilombola-tocantineses>. Acesso em: 22 de Ago./2015.

³⁵ Atualmente (2015), como foi destacado, outras Comunidades Quilombolas estão em processo de certificação pela Fundação Cultural Palmares, em Tocantins. Entre elas, as Comunidades Quilombolas Água Branca e Matões, localizadas no município de Conceição do Tocantins/TO. CONEXAOTO. *Comunidades Quilombolas Água Branca e Matões estão em processo de certificação pela Fundação Cultural Palmares*. Disponível em: [http://conexaoto.com.br/2015/08/14/comunidades-quilombolas-gua-branca-e-matoes-estao-em-processo-de-certificacao-pela-fundacao-cultural-palmares#pp\[noticia\]/1/](http://conexaoto.com.br/2015/08/14/comunidades-quilombolas-gua-branca-e-matoes-estao-em-processo-de-certificacao-pela-fundacao-cultural-palmares#pp[noticia]/1/). Acesso em: 20 de Ago./2015.

(2015) destaca que está prevista a criação de Centro de Referência de Formação de Professores Quilombolas, que trabalhará diretamente com os profissionais que atuam dentro das escolas. Outra meta, destacada pela Secretaria de Educação do Tocantins, é a produção literária sobre as comunidades quilombolas no Tocantins para atender às demandas dos profissionais de educação, que possa garantir uma educação específica e de qualidade.

Além das distintas Comunidades Quilombolas, o território tocaninense é constituído por diferentes etnias indígenas que também representam modos diferenciados de se relacionarem com a natureza, munidos de diferenciados *saberes-fazeres*, linguagens, corporalidades e cosmologias que compõem seus rituais, festejos, danças e artesanatos.

De acordo com dados do IBGE (2010), o estado do Tocantins conta com uma população indígena de 14.118 pessoas. Desse total, 11.560 pessoas vivem em Terras Indígenas, e 2.558 pessoas vivem fora das Terras Indígenas. Em termos percentuais, 81,9% da população indígena vive dentro das Terras Indígenas e 18,1% fora das Terras Indígenas em Tocantins³⁶.

Essa população está distribuída em 13 Terras indígenas, em diferentes municípios tocaninenses. (Quadro 5).

³⁶ “O Censo Demográfico 2010 contabilizou a população indígena com base nas pessoas que se declararam indígenas no quesito cor ou raça e para os residentes em Terras Indígenas que não se declararam, mas se consideraram indígenas. O Censo 2010 revelou que, das 896 mil pessoas que se declaravam ou se consideravam indígenas, 572 mil ou 63,8 %, viviam na área rural e 517 mil, ou 57,5 %, moravam em Terras Indígenas oficialmente reconhecidas”. (FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO, 2015, P. 1). FUNAI. *O Brasil Indígena*. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/>. Acesso em: 24 de Agosto de 2015.

Quadro 5 – Terras indígenas em Tocantins, conforme FUNAI, 2015

TERRA INDÍGENA	ETNIA	UF	MUNICÍPIO(S)	SITUAÇÃO NA FUNAI (2015)
Apinayé	Apinayé	TO	Cachoeirinha, Itaguatins, Maurilandia do Tocantins, São Bento do Tocantins, Tocantinópolis	Regularizada
Canoanã	Javaé	TO	Formoso do Araguaia	Em Estudo
Funil	Xerente	TO	Tocantínia	Regularizada
Inawebohona	Javaé, Karaja	TO	Pium, Lagoa da Confusão	Regularizada
Krahó-Kanela	Krahô-Kanela	TO	Lagoa da Confusão	Regularizada
Kraolandia	Krahô	TO	Itacajá Goiantins	Regularizada
Maranduba	Karajá	PA/TO	Araguacema, Santa Maria das Barreiras	Regularizada
Parque do Araguaia	Ava-Canoeiro, Javaé, Karajá e Tapirapé	TO	Formoso do Araguaia, Lagoa da Confusão e Pium	Regularizada
Taego Āwa	Ava-Canoeiro	TO	Formoso do Araguaia	Delimitada
Utaria Wyhyrna/Iròdu Iràna	Karajá, Javaé	TO	Pium	Declarada
Wahuri	Javaé	TO	Sandolândia	Em Estudo
Xambioá	Guaraní, Karaja	TO	Santa Fé do Araguaia	Regularizada
Xerente	Xerente	TO	Tocantínia	Regularizada

Fonte: Fundação Nacional do Índio (2015).

Org.: Martins (2015).

A análise do quadro 5 permite observar a distribuição das Terras Indígenas³⁷ no Tocantins, as diferentes etnias e a distribuição espacial diversificada destes territórios no estado, além da situação delas na Funai³⁸. Essa diversidade de povos e territórios possui elos

³⁷ Conforme a Legislação vigente (CF/1988, Lei 6001/73 – Estatuto do Índio, Decreto n.º1775/96), as terras indígenas podem ser classificadas nas seguintes modalidades: Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas; Reservas Indígenas; Terras Dominiais e Interditadas. Informações disponíveis em: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>. Acesso em: 15 de Agosto de 2015.

³⁸ Conforme destacado pela FUNAI, de acordo com a Constituição Federal vigente, os povos indígenas detêm o direito originário e o usufruto exclusivo sobre as terras que tradicionalmente ocupam. As fases do procedimento demarcatório das terras tradicionalmente ocupadas, abaixo descritas, são definidas por Decreto da Presidência da República e atualmente consistem em: Em estudo; Delimitadas; Declaradas; Homologadas;

com a forma de ocupação e organização da população a partir da relação sociedade e natureza. Também desafiam as políticas públicas voltadas para essas populações (indígenas, quilombolas e camponesas, por exemplo), historicamente exploradas diante da apropriação dos seus lugares de vida comunitária e expostas a condições de espoliação do seu trabalho.

Quanto aos indígenas, a ênfase nas políticas educacionais no estado do Tocantins revela que a Secretaria de Educação do Tocantins dispõe de um setor específico, o Conselho Especial de Educação Indígena (CEEI), incumbido de tratar de questões relacionadas com a educação indígena. Conforme dados da Seduc (2015) estão matriculados 5.632 alunos em aproximadamente 92 escolas no estado. Deste total, o maior número de matrículas de alunos indígenas concentra-se no ensino fundamental, 4.221 alunos, enquanto há apenas 102 matrículas na Educação Infantil³⁹.

As investigações sobre o território e a sociedade contemporânea do Tocantins revelam a complexidade de relações dialéticas que permeiam a organização social, política, econômica e territorial deste estado. Portanto, as múltiplas territorialidades são intrínsecas à cultura dos diferentes povos que vivem em Tocantins e por isso, explicitam uma realidade que demanda diferentes análises teóricas e empíricas, incluindo a educação.

Como é possível observar, a multiplicidade étnica, cultural e social não está separada da organização da sociedade tocantinense em classes sociais, íntima do movimento de (re)configuração dos diferentes campos sociais e políticos. Com efeito, no próximo item, a intenção foi compreender a conjuntura da educação no estado do Tocantins contemporâneo, permitindo, assim, avançar nos estudos sobre a Educação Infantil e os programas educacionais no estado.

3.3 Breve análise sobre a educação em Tocantins

Considerando o processo de formação territorial do Estado do Tocantins, e com um olhar atento nas dimensões demográficas, culturais, econômicas e políticas deste território, é

Regularizadas; Interditadas. Informações disponíveis em: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>. Acesso em: 15 de Agosto de 2015.

³⁹ Algumas ações tem sido implementadas no sentido de avançar em políticas públicas voltadas para a educação indígena, como por exemplo, a capacitação de professores para trabalhar nas escolas indígenas. Em julho de 2015 houve um curso de Magistério Indígena no Centro de Ensino Médio Indígena Xerente (Cemix), localizado no município de Tocantínia/TO. De acordo com informações publicadas no Jornal Conexão Tocantins (2015, p. 1) “A educação indígena, que estava paralisada na gestão anterior, passou a ser um dos eixos desta gestão, tendo em vista uma política de educação integral e humanizada. O curso é também um preparatório para o concurso de professor indígena, já em estudo na Seduc”.

possível perceber os desafios que atravessam elementos como gestão, planejamento e implementação de políticas públicas, neste caso, com foco nas políticas educacionais. Sua dimensão territorial e diversidade regional e cultural exigem um esforço analítico integrado, intencionando evitar o risco de fragmentar as investigações sobre a educação, que se constitui como componente central da sociedade e da construção de um Estado de fato democrático e de exercício pleno da cidadania.

Por conseguinte, neste momento, a intenção foi a busca e apresentação de dados e análises científicas conjunturais sobre a educação em Tocantins, e de maneira concomitante, deixar elucidada a preocupação com a Educação Infantil.

Com base nos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010), é possível identificar que houve melhorias no IDHM Educação, do Estado do Tocantins no período entre 1991 e 2010. Como explicitado pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010), as proporções de crianças e jovens frequentando ou tendo completado determinados ciclos de ensino indica a situação da educação entre a população em idade escolar do estado e que compõe o IDHM Educação. Com efeito, isso permite compreendermos como o IDHM Educação no Estado do Tocantins se configura nas últimas duas décadas, e ao mesmo tempo, permitindo uma avaliação contemporânea de sua conjuntura educacional.

Nesta Unidade de Federação – Tocantins -, de acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010) a proporção de crianças de 5 e 6 anos na escola era de 86,87%, em 2010. Um avanço significativo, considerando que em 1991, esse percentual era apenas 28,32%. No mesmo ano (2010), a proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do Ensino Fundamental foi de 87,12% (enquanto em 1991 era 17,67%); a proporção de jovens de 15 a 17 anos com Ensino Fundamental completo foi de 57,15% (26,14%, esse era o percentual em 1991); e a proporção de jovens de 18 a 20 anos com Ensino Médio completo alcançou 40,73% (enquanto em 1991 era apenas 5,11%). Entre 1991 e 2010, as proporções quantitativas do fluxo escolar no Tocantins aumentaram, respectivamente, em 58,55 pontos percentuais (de crianças de 5 a 6 anos na escola), 69,45 pontos percentuais (de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do Ensino Fundamental), 48,55 pontos percentuais (de jovens de 15 a 17 anos com Ensino Fundamental completo) e 35,62 pontos percentuais (de jovens de 18 a 20 anos com Ensino Médio).

Dessa maneira, a análise da Tabela 2 permite a visualização destes percentuais de forma didática, suscitando, em concomitância, a reflexão sobre os desdobramentos qualitativos destas estatísticas, ou seja, a formação de uma sociedade justa, onde todos tenham direito e acesso à educação de qualidade. Portanto, a garantia de acesso à escola (para crianças, jovens e adultos) é apenas um dos indicativos de que há intervenções e esforços para combater a desigualdade, a segregação, a falta de estruturas adequadas nas escolas públicas (municipais e estaduais), garantia de salários juntos para os professores. E, no caso do Tocantins tais desafios precisam ser intrínsecos à diversidade territorial, econômica e cultural.

Tabela 2 - Fluxo Escolar por Faixa Etária – Tocantins – 1991/2000/2010.

Anos/Faixas Etárias	% de crianças de 5 a 6 anos na escola	% de 11 a 13 anos nos anos finais do Ensino Fundamental	% de 15 a 17 anos com Ensino Fundamental Completo	% 18 a 20 anos com Ensino Médio Completo
1991	28,32 %	17,67 %	8,60 %	5,11 %
2000	60,17 %	45,97 %	26,14 %	14,06 %
2010	86,87%	87,12 %	57,15 %	40,73 %

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, (2010).

Org.: Martins (2015).

A evolução dos percentuais de fluxo escolar por faixa etária (entre 5 e 20 anos de idade) no Tocantins (Tabela 2) evidenciam conquistas rumo à democratização do acesso à educação. Os dados apresentados pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil também permitem avançar e aprofundar a investigação sobre Tocantins, considerando sua população de 1.383.445 pessoas (IBGE, 2010). Do total da população residente no Tocantins, 96.942 pessoas possuem entre 0 e 03 anos; 25.800 possuem 04 anos; 26.187 possuem 05 anos, ou seja, conforme o IBGE (2010), 148.929 pessoas possuem entre 0 e 05 anos de idade. Esse percentual de população contribui para colocar no centro das reflexões de pesquisadores, professores e gestores o debate sobre a Educação Infantil.

Soares (2005), que pesquisou as políticas públicas da Educação Infantil no Tocantins vigentes na década de 1990 e nos primeiros anos do século XXI (até 2004) chama a atenção para o fato de que o *interesse em torno da Educação Infantil não é mero modismo nem um surto isolado de preocupação social* (SOARES, 2005, p. 12). Com efeito, essa observação, diz a autora, permite estabelecer elos analíticos entre as transformações históricas mundiais no

âmbito do desenvolvimento do capitalismo nas últimas décadas - pesquisadas por Harvey (2001), Mészáros (2008), Chesnais (1996) – e que desencadearam uma série de mudanças no comportamento social, destacando-se vários elementos e aspectos constituidores desse processo, tais como a luta de classes, urbanização, industrialização, inserção gradativa da mulher no mercado de trabalho, mudanças no papel e no conceito de família, infância, pressões de organismos de defesa dos direitos da criança e do adolescente, entre outros.

Portanto, ao falar de educação (e nesta pesquisa, na Educação Infantil) no Estado do Tocantins, buscou-se atentar para não perder de vista as dimensões escalares das análises, ou seja, a relação dialética entre as escalas de metamorfoses locais e globais, evidentes na sociedade capitalista⁴⁰.

As mudanças nas políticas públicas, por exemplo, não estão isoladas das demandas, exigências e transformações (culturais, econômicas, demográficas etc.) da própria sociedade tocantinense, e por sua vez, também brasileira e mundial. Como afirma Soares (2005) o Estado do Tocantins é um campo de estudo peculiar face à sua recente autonomia. Por isso, sua referência passado/presente necessita de um olhar atento e vinculado aos aspectos que permeiam seu contexto histórico/geográfico, compreendendo a realidade em termos dialéticos, sem, contudo, desarticulá-los do contexto mais amplo, da totalidade.

Isto posto, a pesquisa de Soares (2005) chama a atenção para a Educação Infantil no Tocantins no contexto histórico em que realizou suas investigações, década de 1990 e início da década de 2000. Neste momento, atravessado por transformações mundiais (revoluções tecnológicas, mundialização do capital e neoliberalismo, que também tiveram efeitos na educação, com a consequente subordinação à lógica do mercado e privatizações⁴¹) e no Brasil (no que se refere à educação, destaca-se, por exemplo, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Federal 8069/90 -, as mudanças ocorridas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN), Lei n. 9394/96 -, e Plano Nacional de Educação (PNE), promulgado em janeiro de 2001), a pesquisadora problematizou as metodologias deficitárias, a ausência de políticas públicas consolidadas e eficientes, ou seja, as contradições e os limites da Educação Infantil no Estado do Tocantins.

⁴⁰ Como afirma Mészáros (2008, p. 25) “poucos negariam hoje que os processos educacionais e os processos sociais mais abrangentes de reprodução estão intimamente ligados. Consequentemente, uma reformulação significativa da educação é inconcebível sem a correspondente transformação do quadro social no qual as práticas educacionais na sociedade devem cumprir as suas vitais e historicamente importantes funções de mudanças”.

⁴¹ Ver, por exemplo, a análise realizada por Frigotto; Ciavatta (2003).

O ensino na Educação Infantil no Estado do Tocantins apresentava características de atendimento assistencialista e/ou propedêutico, baseando-se em treinos ortográficos e imposição de regras sociais, antecipando-se conteúdos próprios do Ensino Fundamental. Utilizavam-se repetitivos exercícios para a criança aprender a correspondência grafema-fonema, ou seja, havia uma infinidade de treinos caligráficos e de memória em detrimento de uma abordagem mais ampla da constituição do ser humano, social e ético do novo milênio (SOARES, p. 15-16).

Neste contexto – final dos anos 1990 e início da década de 2000 – organizações internacionais como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), também chamavam a atenção para os problemas, limites, desigualdades e contradições da Educação Infantil no Brasil. Como demonstrado em seu Relatório sobre a Situação Mundial da Infância em 2001, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) ressaltou que apenas 4,2% das crianças brasileiras de 0 a 03 anos estavam matriculadas em creches. Entre 4 e 6 anos, esse percentual era de 37,9% (SOARES, 2005). Tais dados colocaram em discussão a necessidade de consolidar políticas públicas para a Educação Infantil no Brasil, considerando as diferenciações regionais dos Estados, como o caso do Tocantins.

Considera-se ainda que da década de 1990 ao período atual (2016), muitos avanços em termos educacionais ocorreram no Estado do Tocantins, como demonstra os próprios dados do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2010), permitindo que milhares de crianças e jovens pudessem ter acesso à escola, além de investimento em infraestruturas, formação de professores (mesmo incipiente e demandando fortalecimento)⁴², escolas em tempo integral, e avanços no Ensino Técnico e Ensino Superior, como a criação e consolidação de instituições públicas como a Universidade Federal do Tocantins (UFT), e do Instituto Federal do Tocantins (IFTO)⁴³.

Estas observações permitiram a continuidade das análises dos dados e informações sobre a Educação Infantil no Estado do Tocantins. (Tabela 3).

⁴²Incluindo professores para atuarem nas aldeias indígenas, como a formação de 20 estudantes em Magistério Indígena, que concluíram o curso de Julho de 2015, no Tocantins, como componente da política de desenvolvimento da educação para populações em vulnerabilidade. (SEDUC, 2015).

⁴³Informações e dados mais abrangentes sobre estas questões (investimentos na formação de professores, escolas de tempo integral e ensino superior) podem ser observadas em Soares (2005), Alves (2012), Souza e Silva (2010).

Tabela 3 – Percentual da população - de 0 a 3 anos, e de 4 e 5 anos - que frequentam a escola no Brasil, Tocantins e sua capital Palmas, em 2013.

Local/Idade	% de 0 a 3 anos	% de 4 e 5 anos
Brasil	23,2%	81,4%
Tocantins	12,1%	67,4%
Palmas	26,2%	79,9%

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD/ IBGE (2013).

Org.: Martins (2015).

Quanto ao número de escolas por etapa de ensino na Rede Estadual do Tocantins, conforme dados do MEC (2013), há 17 escolas de Educação Infantil (todas urbanas), 458 escolas de Ensino Fundamental (336 são urbanas, e 122 rurais) e 265 escolas de Ensino Médio (deste total 206 são urbanas e 59 rurais).

Considerando também o número de escolas por etapa de ensino nas Redes Municipais do Tocantins, 714 são de Educação Infantil (delas, 378 são urbanas e 336 são rurais), 825 de Ensino Fundamental (distribuídas entre 325 urbanas e 500 rurais), e apenas 2 escolas de Ensino Médio, ambas no espaço urbano. (MEC, 2014).

Além disso, observa-se o número de escolas por modalidades e etapas de ensino (creches e pré-escolas) nas redes municipais de educação do Tocantins. De acordo com o MEC (2013), há 190 creches (das quais, 165 são urbanas e 25 são rurais) e 656 pré-escolas (das quais, 324 são urbanas e 332 são rurais).

A análise do quantitativo de escolas (conforme a rede - estadual, municipal) e modalidade de ensino (infantil, fundamental e médio) se complementa com a apresentação das matrículas, conforme dados apresentados pela SEDUC (2015) a partir do Censo Escolar 2014⁴⁴, nas creches e pré-escolas (Redes municipais e particulares) do Estado do Tocantins (Tabela 4).

⁴⁴“O Censo Escolar é realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) - autarquia vinculada ao Ministério da Educação - e em parceria com as Secretarias de Educação. Tem como objetivo coletar informações educacionais para a definição de políticas públicas em nível nacional, estadual e municipal. Essas informações são utilizadas para traçar um panorama nacional da educação básica, servindo de referência para a formulação de políticas públicas, execução de programas na área da educação e definição do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, que serve como diagnóstico da qualidade do ensino e ajuda a definir prioridades educacionais”. (SEDUC, 2015).

Tabela 4 – Número de matrículas na Educação Infantil – municipal e particular – no Tocantins, 2014.

	Localização/Modalidade	Creche	Pré-Escola
Rede Municipal	Rural	515	4.181
	Urbana	16.027	29.787
	Total	16.542	33.968
Rede Particular	Rural	10	17
	Urbana	3.392	6.773
	Total	3.402	6.790
Total Rural		525	4.198
Total Urbano		19.419	36.560
Total Global		19.944	40.758

Fonte: SEDUC – Tocantins (2015)

Org.: Martins (2015).

Em um Estado – Tocantins - onde 148.929 pessoas, considerando os dados do IBGE (2010), possuem entre 0 e 5 anos de idade, o número de matrículas na Educação Infantil (Tabela 4) em creches e pré-escolas municipais e particulares (60.702 crianças) revela que sua universalização requer desafios e intervenções políticas, econômicas e sociais, centradas no fortalecimento do combate às desigualdades e oferecendo maior número de vagas nas creches e pré-escolas. Diante da análise do atendimento de crianças por faixa etária nas creches e pré-escolas pode-se dizer que o Tocantins precisa fortalecer sua política de Educação Infantil, buscando suprir as demandas reprimidas e distribuídas entre seu território e sua população, incluindo a diversidade étnica da mesma (quilombolas, indígenas, camponeses etc.).

Investir na Educação Infantil, pública e de qualidade, dialoga também com os esforços para construir uma sociedade de igualdade de oportunidades, contrapondo a segregação social, econômica e educacional, além de oferecer ambientes lúdicos e criativos, especialmente em espaços onde há populações em situações de vulnerabilidade social, como em Tocantins.

Neste sentido, estas investigações iniciais sobre a educação no Tocantins nos motivam a desvendar novos elementos que compõem a Educação Infantil. Para isso, dedicamos atenção ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA). Diante dos dados apresentados, ficou perceptível que há necessidade de fortalecimento da Educação Infantil pública neste Estado,

e, portanto, a ênfase analítica no PROINFÂNCIA. Este Programa, ao propiciar a construção de creches e pré-escolas, aquisição de equipamentos para rede física escolar deste nível educacional, constitui-se, assim, como um potencial transformador da Educação Infantil em Tocantins.

3.4 Política de Educação Infantil no âmbito do Estado do Tocantins

Em vias de estruturação numa economia globalizada, o Brasil, e dentro de sua escala nacional o Estado do Tocantins, lutam para acompanhar as transformações advindas com o progresso global, porém desigual, das forças produtivas e demais dimensões da sociedade, estando a educação, a escola, a formação do educador⁴⁵. Neste Estado, estas e assim como demais áreas (esporte, saúde, planejamento urbano, políticas socioambientais etc.), estão em processo de emergência diante da necessidade de contribuir para a construção de uma sociedade justa e sustentável.

Para Soares (2005), o Estado do Tocantins enfrenta dificuldades para efetuar uma política de educação equiparada a outros estados do país, em função das distâncias geográficas aliados a outros entraves tais como falta de energia, saneamento básico. Investimentos em infraestruturas, comunicação e formação de professores. Além disso, alguns destes entraves estruturais não estão deslocados da própria história da formação social e territorial do Tocantins – pois reduzir-se a eles (distâncias geográficas, falta de energia, estradas etc.) significaria, ao mesmo tempo, limitar a análise ao determinismo geográfico -, que contribuiu para produzir uma sociedade desigual e contraditória, seja quanto ao acesso à educação e lazer, ou também à terra, moradia etc. Em Tocantins as desigualdades de classes se confundem também com a multiplicidade étnica e racial.

Essas observações servem para o entendimento das próprias contradições quanto às políticas públicas de Educação Infantil. Portanto, ao analisar as políticas públicas no âmbito do Estado voltadas para a Educação Infantil, o MEC (2013) constatou que com a responsabilização dos municípios por esta etapa, advinda da Constituição Federal (1988) e da

⁴⁵Neste aspecto, são instrutivas as palavras de Libâneo (2001, p. 05), ao afirmar que “O mundo assiste hoje à 3.ª Revolução Industrial, caracterizada pela internacionalização da economia, por inovações tecnológicas em vários campos, como a informática, a microeletrônica, a bioenergética. Essas transformações tecnológicas e científicas levam à introdução, no processo produtivo, de novos sistemas de organização do trabalho, mudança no perfil profissional e novas exigências de qualificação dos trabalhadores, o que acaba afetando o sistema de ensino. Não é casual que parcela do empresariado, surpreendentemente, esteja redescobrendo o papel da escola na formação geral”.

Lei 9394/96, a Secretaria Estadual de Educação do Tocantins se desresponsabilizou, abandonando esta etapa de ensino. A partir desta constatação questiona-se o cumprimento do regime de colaboração entre o Estado e os municípios, também preconizado pela Constituição Federal (1988) e pela LDB (1996), que representam:

O aporte do federalismo cooperativo que objetiva a equalização das diferenças e dos conflitos federativos com a definição das competências e das responsabilidades entre os sistemas de ensino no Brasil. [...] Sua implementação representa uma partilha das responsabilidades entre os referidos entes, todos movidos para o mesmo objetivo, a mesma intencionalidade, sendo a de prover uma educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população do Brasil. [...] O regime de colaboração é um princípio da Constituição Federal de 1988, que não torna vulnerável a autonomia dos entes federados, [...]. Assim sendo, preservar a diversidade e as peculiaridades locais implica a articulação em um todo coerente, como elementos que são da mesma Nação (LAGARES, 2015, p. 2).

Neste contexto, Lagares (2015), após a realização de um levantamento dos instrumentos normativos que regulamentam o sistema estadual de ensino em Tocantins, afirma que *as normas e documentos não regulamentam nem orientam, especificamente, o regime de colaboração, explicitando sua forma e/ou seu conteúdo* (LAGARES, 2015, p.6). Assim, a autora alerta que o Estado carece de significação e normatização deste regime, afirmando que,

[...] da mesma forma que em âmbito nacional, no Tocantins, o regime de colaboração, ainda, não está regulamentado/institucionalizado e não há uma instância permanente de negociação, cooperação e pactuação com os Municípios, mas sim ações/formas de colaboração que focalizam especificidades (LAGARES, 2015, p.1).

Ainda no que diz respeito à relação entre o Estado do Tocantins e seus Municípios, na articulação das políticas públicas educacionais, destaca-se que o Estado só atuará subsidiariamente, mediante convênio e apenas para emissão de atos legalizadores perante os municípios que não implantaram sistema próprio, conforme estabelece a Lei nº 2.139, de 03 de setembro de 2009 (TOCANTINS, 2009), que dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino:

§1º Os órgãos estaduais integrantes do Sistema Estadual de Ensino podem atender, subsidiariamente, mediante convênio, para emissão de atos legalizadores, as instituições de educação básica e de educação profissional técnica de nível médio mantidas pelo Poder Público Municipal, nos 92

municípios que não disponham de sistema próprio (TOCANTINS, 2009, Art. 2º, § 1º).

Mesmo estando normatizada esta forma de atuação subsidiária, pontua-se que a maioria dos municípios tocaninenses permanece integrada ao sistema estadual de ensino, e devem seguir as normas estabelecidas pelo Conselho Estadual de Educação - CEE/TO, órgão normativo, consultivo e deliberativo do Estado, uma vez, que ainda não instituíram sistema municipal. De acordo com os dados coletados pelo MEC, entre os anos de 2013 e 2014, dos 139 municípios tocaninenses, apenas 22 declararam ter instituído legalmente o sistema próprio de ensino, sendo eles: Araguaína, Araguatins, Colinas, Dianópolis, Guaraí, Gurupi, Palmas, Augustinópolis, São Miguel do Tocantins, Brasilândia, Palmeirantes, Fortaleza do Tabocão, Colméia, Pedro Afonso, Couto Magalhães, Monte do Carmo, Ponte Alta, Natividade, Fátima, Paraíso do Tocantins, Aguiarnópolis, Palmeiras. (MEC, 2014).

Dentre os municípios que implantaram sistema próprio de ensino, o MEC (2013) apontou que *alguns dirigentes municipais de educação afirmaram que nos municípios de pequeno porte este foi instituído apenas no âmbito legal* permanecendo a dependência, em muitos casos, das orientações e normativas do Estado no processo de definição da política educacional municipal. Além disto, o documento do MEC (2013) ressalta que apenas alguns conseguiam caminhar de forma independente, contando com uma estrutura organizacional suficiente para o bom andamento e funcionamento da gestão, bem como com a atuação eficiente do Conselho Municipal de Educação.

No âmbito da estrutura organizacional da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC/TO) existem 13 Diretorias Regionais de Ensino que articulam a política estadual de ensino no âmbito das escolas estaduais e municipais. Para a articulação com os municípios, a SEDUC/TO criou um setor responsável por esta função, que ao longo dos anos possuiu as seguintes denominações: Coordenadoria de Projetos Especiais, em 1998; a Assessoria aos Sistemas Municipais de Ensino (ASMET), em 2004; a Diretoria de Assistência aos Municípios (DAM), em 2014; e, a partir de janeiro de 2015, a Gerência de Apoio aos Municípios (GAM). Este setor, independente da denominação, possui o objetivo de contribuir para a melhoria educacional dos municípios, possuindo as seguintes atribuições, destacadas no Relatório de consultoria do MEC (2014),

- Atuar como articuladora e facilitadora das intervenções dos programas federais no âmbito da SEDUC/TO e junto aos municípios;
- Auxiliar e apoiar as secretarias a fortalecerem seus sistemas de ensino e assumirem a implementação das políticas associadas aos programas federais e estaduais;
- Zelar pela qualidade dos produtos e celeridade dos processos dos programas federais e estaduais junto ao estado e municípios, verificando o cumprimento dos critérios de implementação previstos para cada um;
 - Articular com os setores da SEDUC para promover o apoio necessário na execução das ações fortalecendo assim, as políticas educacionais municipais;
- Assessorar na elaboração de projetos e implementação dos planos municipais de educação;
- Desenvolver ações de assessoramento aos municípios no regime de colaboração estado/município;
- Assessoramento na implantação dos sistemas municipais de ensino;
- Formalização dos processos de municipalização das escolas;
- Assessoramento nas questões do transporte escolar municipal (MEC, 2013a, p. 10)

No tocante à atuação da esfera estadual na articulação da política de Educação Infantil, o MEC (2014) constata que,

Até 1999 existia uma Coordenação de Educação Infantil dentro da Secretaria Estadual de Educação que dava suporte às escolas em vários aspectos, desde o fornecimento de material pedagógico até supervisão. A partir daquela data, a respectiva Secretaria não efetuou nenhuma ação representativa voltada para a Educação Infantil tocantinense, deixando a mesma em condição ímpar, sem possibilidades concretas de se reconhecer, autogerir e desenvolver, pois muitos municípios não foram preparados, muito menos dispõem de recursos técnicos e financeiros que os orientem em relação ao atendimento à criança (MEC, 2013a, p. 9).

Deste modo, entre os anos de 2013 e 2014 não foi observada a existência de nenhuma equipe que representasse a Educação Infantil de forma consolidada e ativa no âmbito da Secretaria Estadual de Educação, que conhecesse seus propósitos, particularidades e demandas, considerando as diversidades regionais.

Através da análise das transcrições das entrevistas realizadas no âmbito da consultoria, constatou-se que apesar de institucionalizado o serviço das ASMETS (denominação vigente na época da realização da consultoria) não estava sendo priorizado dentro das Diretorias Regionais. Esta situação ficou evidenciada no depoimento da coordenadora da ASMET/1:

Assumi essa função no final de abril, na realidade ela estava um pouco, digamos, parada, esquecida, no entanto houve uma mudança na SEDUC e esta tem procurado revitalizar o trabalho da Asmet (Entrevistada 1, Setembro de 2013).

Em relação à atuação das ASMETS frente à Educação Infantil, observou-se que nenhuma Diretoria Regional registrou qualquer ação efetiva, restringindo-se apenas à divulgação de alguns prazos relacionados ao Proinfância. Neste contexto, em uma das entrevistas ficou constatado que: *Quanto à Educação Infantil apenas iniciamos um trabalho de conscientização nos municípios sobre o Proinfância o que gerou um grande interesse por parte dos gestores* (Entrevistada 2, Agosto de 2013). Contudo, conforme explicitado no relatório do MEC (2013a), este trabalho ficou a cargo exclusivo da divulgação dos prazos para a realização da inserção dos dados no SIMEC.

No que tange à atuação da Secretaria de Estado da Educação do Tocantins evidencia-se como política de apoio e determinação junto aos municípios vinculados ao sistema estadual de ensino, a publicação da Resolução nº 024 de 24 de fevereiro de 1999, instituída pelo CEE/TO. Esta Resolução fixa normas para a Educação Infantil, regulamentando o processo de autorização e funcionamento das instituições e definindo elementos estruturadores da Proposta Pedagógica, sem ferir o princípio da autonomia das instituições.

Ao analisar a referida Resolução observa-se que a mesma encontra-se adequada com relação aos objetivos e finalidades da Educação Infantil, ao considerar como funções indispensáveis e indissociáveis da Educação Infantil o educar e cuidar, almejando o desenvolvimento integral da criança, respectivamente, conforme estabelecido pelos seus artigos 4º e 5º,

Art. 4º - A educação infantil tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 5º - A educação infantil tem como objetivos proporcionar condições adequadas para promover o bem-estar da criança, seu desenvolvimento físico, motor, emocional, intelectual, moral e social, a ampliação de suas experiências e estimular o interesse da criança pelo processo do conhecimento do ser humano, da natureza e da sociedade.

Parágrafo Único – Dadas as particularidades do desenvolvimento da criança de zero a seis anos, a educação infantil cumpre duas funções indispensáveis e indissociáveis: educar e cuidar (TOCANTINS, 1999, arts.4º e 5º).

Além disto, pode-se afirmar que a Resolução CEE/TO nº 0024/99 em seu Art. 6º, apresenta, em consonância com as DCNEI, uma concepção atual de criança, ao estabelecer que: *A proposta pedagógica deve estar fundamentada numa concepção de criança como cidadã, como pessoa em processo de construção do seu conhecimento, como sujeito social e histórico marcado pelo meio em que se desenvolve e que também o marca* (TOCANTINS, 1999, Art.6º).

A mesma Resolução também apresenta elementos determinantes no processo de elaboração dos Projetos Político Pedagógico, os quais se estruturam pela sistematização dos itens:

- I – fins e objetivos da proposta;
- II – concepção de criança, de desenvolvimento infantil e de aprendizagem;
- III – características da população a ser atendida e da comunidade na qual se insere;
- IV – regime de funcionamento;
- V- espaço físico, instalações e equipamentos;
- VI – relação de recursos humanos, especificando cargos e funções, habilitação e níveis de escolaridade;
- VII – parâmetros de organização de grupos e relação professor/criança;
- VIII – organização do cotidiano de trabalho junto às crianças;
- IX – proposta de articulação da instituição com a família e a comunidade; X – processo de avaliação do desenvolvimento integral da criança;
- XI – processo de planejamento geral e avaliação institucional;
- XII – processo de articulação da educação infantil com o ensino fundamental (TOCANTINS, 1999, Art. 7º).

Ao analisar o referido documento em sua totalidade, constatou-se que a Resolução CEE/TO nº 24/99 contém resquícios da concepção e prática assistencialista, concebendo em seu texto o funcionamento ininterrupto no ano civil, das instituições de Educação Infantil, respeitados apenas os direitos trabalhistas (TOCANTINS, 1999, Art. 7º).

Com relação ao currículo para a Educação Infantil, a Resolução CEE/TO nº24/99 estabelece apenas que este deverá assegurar a formação básica comum, respeitando as diretrizes curriculares nacionais, nos termos do Art.9º da Lei nº 9.394/96.

Mesmo sendo a única normativa existente no âmbito do sistema estadual que regulamentava a oferta da Educação Infantil, observou-se que as equipes técnicas dos municípios executores do Proinfância, vinculados ao sistema estadual de ensino, desconhecem a referida Resolução. Ao analisar a transcrição da entrevista realizada com o

presidente do Conselho Estadual de Educação - CEE/TO, este afirmou que a última ação efetuada pelo referido conselho, no que tange à orientação da Educação Infantil, foi o encaminhamento do Ofício circular nº 13/2011, que ressaltava a necessidade do pedido de autorização de funcionamento das instituições de Educação Infantil de acordo com as determinações da Resolução nº024/99.

Além disto, conforme constatado pelo MEC (2013a), o próprio presidente do CEE/TO afirmou que muitas instituições encontravam-se em funcionamento sem ao menos terem iniciado a elaboração do processo de autorização e funcionamento. Portanto, disse que *o Estado possui uma carência sobre a necessidade de autorização e funcionamento das instituições de educação infantil* (MEC, 2013a, p. 12). O mesmo ainda informou que esta é uma situação geral, defendendo, inclusive, que *a cidade de Palmas/TO, apesar de ter instituído sistema próprio de ensino e possuir uma política mais efetiva para Educação Infantil, possui, naquele momento, meados de 2013, instituições em funcionamento sem o devido credenciamento* (MEC, 2013a, p. 12). No entanto, o CEE/TO não possuía uma relação atualizada das instituições que se encontravam em funcionamento sem a devida autorização e também não contava com nenhuma estratégia eficaz para acompanhar e orientar os municípios sobre a importância deste processo.

Contudo, constatou-se que além de desatualizada, considerando a necessidade de atualização das transformações na sociedade do Tocantins e das políticas públicas, demandas educacionais e também das próprias práticas pedagógicas⁴⁶, a referida Resolução não se constituiu como base de interlocução com os sujeitos envolvidos na organização da prática pedagógica nas Instituições de Educação Infantil, não sendo reconhecida como instrumento de consulta, sendo, inclusive, desconhecida pela maioria dos dirigentes municipais e também pela maioria das coordenadoras das ASMETS. Portanto, uma norma sem efetividade.

Com relação aos municípios que já haviam implantado o sistema próprio de ensino, observou-se que a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação/UNCME - Seção Tocantins, objetivando incentivar e orientar a criação e a organização de novos Conselhos Municipais de Educação (CME), como uma das estratégias fundamentais para a organização

⁴⁶Neste sentido, pode-se pontuar as palavras de Libâneo (2001, p. 1), ao afirmar que “Um dos fenômenos mais significativos dos processos sociais contemporâneos é a ampliação do conceito de educação e a diversificação das atividades educativas, levando, por consequência, a uma diversificação da ação pedagógica na sociedade. Em várias esferas da prática social, mediante as modalidades de educação informais, não-formais e formais, é ampliada a produção e disseminação de saberes e modos de ação (conhecimentos, conceitos, habilidades, hábitos, procedimentos, crenças, atitudes), levando a práticas pedagógicas”.

dos Sistemas Municipais de Ensino, *tem atuado na articulação e capacitação dos dirigentes municipais de educação, através da realização de encontros e disponibilização de materiais que orientam os municípios sobre a criação do CME e do Sistema de Ensino* (MEC, 2013a, p. 12).

Não obstante, o Ministério da Educação constatou que *apenas alguns municípios conseguiram avançar no processo de institucionalização da educação municipal através da atuação do Conselho Municipal de Educação, como órgão normativo, consultivo e deliberativo* (MEC, 2013a, p. 12), atrelando, este fato, na maioria dos casos, à falta de uma cultura participativa da nossa sociedade, bem como à ausência de insumos básicos para a realização das atribuições do CME, tais como: pessoal tecnicamente capacitado, local apropriado para o seu funcionamento, equipamentos e suprimentos de informática disponível, dentre outros.

Em análise dos dados constantes no diário de campo, observou-se que dentre os municípios que instituíram o sistema municipal de educação, poucos se encontravam em pleno funcionamento.

Visando superar esta dificuldade, foi recomendado pela UNCME/TO a implantação de um regime de colaboração interconselhos, a partir da criação de regionais para facilitar o contato e os encontros entre os representantes. Desta forma, os municípios tocantinenses uniram-se e delimitaram 5 regionais que ficaram responsáveis pela articulação das ações da UNCME, sendo: Araguaína, Araguatins, Guaraí, Gurupi e Palmas. Segundo o MEC (2013a, p. 13):

[...] essa metodologia de cooperação é interessante para o estímulo dos Conselhos que apresentam maiores dificuldades, de regiões onde falte pessoal tecnicamente preparado, a discutir resoluções conjuntas, adotar a resolução de um conselho com mais experiência e potencial de intervenção qualitativa (MEC, 2013a, p. 13).

Por outro lado, a UNDIME - Seção Tocantins, apesar da sua forte atuação junto aos municípios do Estado e do seu grande envolvimento com as questões educacionais, até 2013 não mantinha nenhum banco de dados sobre a Educação Infantil, e restringia o seu trabalho ao repasse de informações do MEC, divulgação de projetos federais e encaminhamento à assessoria jurídica educacional mantida pela Associação Tocantinense dos Municípios.

Apesar disso, esta instituição, ao longo do processo de consultoria se envolveu na realização dos debates e encontros com os dirigentes municipais de educação comprometendo-se com a discussão sobre a política municipal de Educação Infantil. Neste contexto, em 2014, a UNDIME/TO realizou o II Seminário de Educação Infantil, em Palmas, onde assuntos relacionados à prática pedagógica assumiram o centro dos debates.

Ainda em relação à atuação de instituições responsáveis pela articulação das políticas educacionais, destaca-se a atuação do Fórum Permanente da Educação Infantil do Tocantins (FEITO)⁴⁷, que em Agosto de 2014, realizou o 6º Encontro do Fórum Permanente da Educação Infantil do Tocantins, em Araguaína/TO. Neste Encontro, as demandas, deficiências e necessidade de ampliação e fortalecimento de ações formativas e das políticas de Educação Infantil foram debatidas. Conforme CONEXÃO TO (2014),

O Fórum Permanente de Educação Infantil objetiva consolidar coletivamente a valorização da infância e efetivação dos direitos fundamentais das crianças de 0 a 05 anos e tem como ideia contribuir para a solução de uma demanda urgente: a ampliação do acesso aos Centros de Educação Infantil e a melhoria da qualidade do atendimento, transformando-as em ambientes de educação integral e de proteção à criança, compreendendo que este é um direito das crianças e de suas famílias (CONEXÃO TO, 2014, p. 1).

Diante deste cenário, percebeu-se a dificuldade de comunicação e capacitação dos municípios tocantinenses quando o assunto é a definição da política educacional municipal. Neste contexto, torna-se relevante a análise da estrutura, organização e funcionamento das Secretarias Municipais de Educação, como fator determinante de qualidade na implementação da política de Educação Infantil. De acordo com dados do MEC (2013b), observou-se que apenas os municípios de médio e grande porte conseguiam manter em sua estrutura organizacional uma equipe pedagógica responsável pela coordenação da Educação Infantil no município, sendo responsáveis pelo desempenho das seguintes atribuições:

- elaboração de diretrizes norteadoras da política de Educação Infantil;
- oferecer elementos para a definição de uma política de recursos humanos;
- acompanhamento direto às Instituições de Educação Infantil;
- promoção e organização dos programas de formação continuada;

⁴⁷“O Feito é um movimento social, um espaço de discussão e atuação, suprapartidário, articulado e composto por diversas instituições, órgãos e pessoas comprometidas com a expansão e a melhoria da Educação Infantil e com o desenvolvimento integral e integrado das crianças de 0 a 05 anos de idade no Estado do Tocantins”. (CONEXÃO TO, 2014, p. 1).

- elaboração de textos e bibliografia de apoio ao trabalho dos profissionais das unidades de Educação Infantil;

Tendo em vista que a maioria dos municípios do Estado do Tocantins é de pequeno porte, o MEC (2013b) constata que:

[...] as Secretarias Municipais de Educação dos municípios de pequeno porte, que são a maioria no Estado do Tocantins, ficavam à mercê de uma estrutura organizacional totalmente insuficiente para implementação das políticas educacionais, contando com um quadro de servidores composto por no máximo 05 servidores e muitas vezes sem a qualificação específica para direcionamento da Educação Infantil (MEC, 2013b, p. 21).

Além disto, a descontinuidade política-administrativa é apontada como fator prejudicial para o fortalecimento das políticas para a Educação Infantil. Como exemplo, o MEC (2013b) destacou a realidade do Município H, do Polo 8, afirmando que em 2009, o município implantou a Coordenação da Educação Infantil no âmbito da Secretaria Municipal e que em 2013 foi desconstituída *sob a alegação da necessidade do município se adequar aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal que estipula o percentual máximo a ser gasto com despesa de pessoal* (MEC, 2013b, p. 22).

Assim, percebeu-se que a falta de pessoal qualificado lotado nas Secretarias Municipais de Educação, ora por questões orçamentárias/financeiras, ora por questões de interesse político/partidário, leva os municípios tocantinenses a permanecerem fortemente dependentes do sistema estadual de ensino. Esta dependência, conforme constatação do MEC (2013b), prejudica a implementação de uma política educacional voltada para o atendimento da Educação Infantil coerente com as suas especificidades, tendo em vista que não havia (tendo como base o período conclusivo do trabalho de Consultoria em meados de 2014) nenhum setor dentro da Secretaria Estadual de Educação do Tocantins responsável pela orientação e acompanhamento desta etapa de ensino.

Estas constatações foram propiciando experiências e percepções analíticas que também criaram condições empíricas e teóricas para avançarmos na análise do atendimento às crianças de 0 a 05 anos em creches e pré-escolas e a consequente investigação do processo de implementação do Proinfância no Tocantins.

CAPÍTULO 4

4 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROINFÂNCIA E OS DESAFIOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL TOCANTINENSE

Não, não tenho caminho novo. O que tenho de novo é o jeito de caminhar (Thiago de Mello, 2015⁴⁸).

4.1 O Proinfância e sua implementação em Tocantins

A implementação do Proinfância no Estado do Tocantins foi analisada partindo da consciência de que *a implementação modifica o desenho original das políticas, pois esta ocorre em um ambiente caracterizado por contínua mutação; mais do que isto, devem levar em conta que os implementadores é que fazem a política, e a fazem segundo suas próprias referências* (BARREIRA; CARVALHO, 2001, p. 20). Ou seja, foi analisada referenciada no pressuposto de que o processo de implementação de uma política pública requer muito mais do que a análise dos conteúdos materiais dos programas ou do seu desenho, requer a investigação das orientações e preferências, escolhas e decisões por parte dos agentes que o conduzem e o implementam ou dele se beneficiam.

Nesse contexto, apresentamos as estratégias utilizadas pelos municípios tocantinenses para implementação do Proinfância, considerando os seguintes estágios:

- 1) Celebração de convênio e pactuação de compromisso entre FNDE e os municípios tocantinenses;
- 2) Execução da obra pelo município;
- 3) Funcionamento da Instituição.

Por conseguinte, cada um desses estágios foram abordados e descritos, permitindo elucidar as distintas estratégias que permearam as ações dos municípios para assegurar a implementação do Proinfância.

4.1.1 Celebração de convênio e pactuação entre o FNDE e os municípios tocantinenses

Foi observado no decorrer da pesquisa que a transferência de recursos pelo FNDE para os municípios, no âmbito do Programa Proinfância, obedece a diferentes regras de acordo com o período.

⁴⁸ Palavras de Thiago de Mello, publicadas no *Plano Nacional Pela Primeira Infância: versão resumida*, da Rede Nacional Primeira Infância. Brasília, 2010. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/PPNI-resumido.pdf>. Acesso em: 20 de Setembro de 2015.

Conforme visto, entre o ano de 2007 até o ano de 2011, o Proinfância foi executado, mediante celebração de convênio⁴⁹ entre o FNDE e o município interessado. Este período foi denominado por Rezende (2013) de fase *Pré-PAC*⁵⁰, *para diferenciá-la da fase seguinte que consistirá na execução por meio da segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2* (REZENDE, 2013, p. 43).

Ao ser incluído no PAC 2, o instrumento de pactuação entre os entes federados deixou de ser o convênio e passou a ser o termo de compromisso para executar a transferência direta⁵¹ prevista na Lei Ordinária nº 12.695/2012. Este termo de compromisso é gerado automaticamente pelo SIMEC, após a inserção de toda documentação exigida pelo FNDE pelo município pré-selecionado. Para transferência do recurso, o referido termo precisa ser validado pelo gestor municipal.

Ressalta-se que esta mudança no instrumento de pactuação representou alteração na gestão financeira e contábil da administração pública, ocasionando na facilidade e celeridade do processo permitido pelas transferências automáticas. Contudo, não houve redução das exigências documentais a que estavam submetidos os municípios na fase Pré-PAC.

Em observância ao disposto no art. 2º, § 1º, inciso I do decreto nº 6.494, de 30 de junho de 2008 que estabelece como ação do Proinfância o financiamento para construção de unidades escolares de Ensino Infantil, pode-se afirmar que esta ação foi priorizada no Estado do Tocantins, tendo em vista que, segundo dados disponíveis no SIMEC (2014), 108

⁴⁹ Convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes (MEIRELLES, 2008, p. 407). Conforme disposto no art. 1º, inciso I, § 1º da Instrução Normativa nº 01/97, da Secretaria do Tesouro Nacional convênio é um *instrumento qualquer que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.*

⁵⁰ Na fase Pré-PAC os municípios interessados em executar o Proinfância, denominados proponentes, enviavam toda a documentação necessária para o FNDE, denominado convenente, solicitando a formalização do convênio. Esta documentação era analisada pelo órgão responsável, que não era obrigado a proceder à assinatura.

⁵¹ Transferências diretas: *são aquelas realizadas sem a utilização de convênio, ajuste, acordo ou contrato. São realizadas mediante o depósito em conta corrente específica, para a descentralização de recursos em determinados programas na área de educação (disciplinadas pela Medida Provisória nº 2.178-36, de 24/8/2001)* (BRASIL, CGU, 2005, p.25).

municípios do Estado do Tocantins figuram como executores do Proinfância para a construção de novas unidades.

Baseado nos dados disponíveis do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC) observa-se a predominância, no Tocantins, da execução do Proinfância no período denominado “Pré-PAC”, período este que contemplou o maior número de projetos conveniados para construção de novas unidades pelo programa. (Quadro 6).

Quadro 6 - Número de municípios que aderiram ao Proinfância em Tocantins, de projetos de escolas pelo programa, por período.

Períodos	Numero de municípios	Numero de escolas
2007-2011	91	95
2011-2013	32	50

Fonte: SIMEC/MEC, acesso em novembro de 2013.

Org.: Martins (2013).

O quadro 6 mostra a diferença de municípios contemplados nos dois períodos, ficando evidente a predominância do convênio no período Pré-Pac, onde os municípios tiveram a oportunidade de conseguir recursos do FNDE para construir as instituições de Educação Infantil, bastando apenas a apresentação da documentação exigida para formalização do convênio de assistência financeira, uma vez que havia recurso previsto no orçamento à espera dos projetos. Esse fato contrapõe-se à maioria dos estudos realizados sobre a temática, uma vez que os mesmos apontam para uma predominância de maior atendimento na fase do PAC2, atrelado à flexibilização inserida no Programa neste período, bem como à sua maior divulgação e maior conhecimento por parte dos gestores da existência e funcionamento do mesmo.

Por consequência, pode-se inferir que esta predominância no período Pré-Pac está atrelada à eficiência dos gestores municipais que apresentaram toda a documentação necessária para a formalização do convênio. Contudo, outros aspectos podem ter interferido diretamente nesta questão, tais como: priorização pelo FNDE dos municípios tocantinenses em função do IDEB, forte articulação política no período, o que acarretou em aumento do investimento público federal no Estado. No entanto, enfatiza-se que estas questões não foram aprofundadas, não sendo passíveis de afirmação criteriosa.

Com relação ao financiamento da ação prevista no art. 2º, § 1º, inciso II do decreto nº 6.494, de 30 de junho de 2008 que prevê a *reforma de creches e pré-escolas públicas*

existentes, observou-se que no Estado do Tocantins nenhum município foi contemplado com esta ação, não sendo a mesma nem reconhecida pelos gestores municipais como ação passível de financiamento. Assim, o Proinfância no Tocantins é associado apenas à construção de novas unidades.

No que se refere à construção, o Programa Proinfância, na fase Pré-Pac, disponibilizava a possibilidade de adoção do projeto executivo próprio do FNDE, facultando-os a possibilidade de apresentarem projetos arquitetônicos próprios dos municípios desde que estes demonstrassem observância aos parâmetros básicos de infraestrutura para a Educação Infantil. Já na fase PAC2 apenas os municípios integrantes do Grupo 1, tinham esta faculdade. Contudo, no Estado do Tocantins apenas o município de Palmas conseguiu a aprovação do projeto próprio. Como a maioria das obras do Proinfância em Tocantins foram conveniadas na fase Pré-Pac estes tiveram a oportunidade de formularem seus projetos próprios contemplando as especificidades regionais. O fato de terem utilizado o projeto disponibilizado pelo FNDE pode estar atrelado à falta de um setor específico de engenharia nos municípios, mas também a uma possível dificuldade de aprovação destes projetos pelo FNDE.

A ação prevista no art. 2º, § 1º, inciso III do decreto nº 6.494, de 30 de junho de 2008, relacionada à previsão de financiamento para *aparelhamento de escolas reformadas ou construídas por este programa* contemplou todos os municípios tocantinenses que cumpriram a exigência da comprovação da execução da obra no módulo de monitoramento de obras no SIMEC. Entretanto, ao terem que seguir as especificações técnicas e os quantitativos definidos pelo FNDE algumas ressalvas foram realizadas e analisadas no item 5.1.3.3 desta dissertação, que abordou a organização dos espaços.

Diante da análise dos dados disponíveis no SIMEC (2014) relativos à celebração de convênio e pactuação entre o FNDE e os municípios tocantinenses para execução do Proinfância também observou-se que mesmo diante do grande número de obras conveniadas/pactuadas no Estado ainda há um déficit de 116 unidades de Educação Infantil que precisam ser pactuadas. Isto revela a necessidade de continuidade do Programa como estratégia eficaz para o atendimento de toda a demanda reprimida no Estado.

4.1.2 Execução da obra pelo município

Após a aprovação do projeto pelo FNDE e assinatura do convênio (pré-Pac) / termo de compromisso (PAC2) pelos municípios, estes se comprometem a executar a obra, seguindo

as cláusulas constantes no documento validado. Dentre as determinações impostas aos municípios, destaca-se, para fins desta dissertação, a obrigação do município em:

- Realizar licitação para as contratações necessárias à execução das obras (...);
- Executar as obras no terreno ou na unidade escolar pactuadas no Termo de Compromisso, não sendo autorizada alteração do local que receberá as benfeitorias, salvo em caso excepcional a ser avaliado e aprovado pelo FNDE;
- Responsabilizar-se, com recursos próprios, pela implementação de obras e serviços de terraplenagem e contenções, infraestrutura de redes (água potável, esgotamento sanitário, energia elétrica e telefonia), assim como aqueles necessários à implantação do(s) empreendimento(s) no(s) terreno(s) tecnicamente aprovado(s), uma vez que os valores a serem repassados pelo FNDE/MEC referem-se exclusivamente aos serviços de engenharia constantes nas planilhas orçamentárias do(s) projeto(s) pactuado(s) e aprovado(s) (SIMEC, 2014, Termo de compromisso, incisos X, XI e VII respectivamente).

Além disto, o município se compromete a:

Utilizar os recursos financeiros transferidos pelo FNDE exclusivamente no cumprimento do objeto firmado neste Termo de Compromisso e dentro do prazo de execução definido no art. 11 da Resolução CD/FNDE nº 13/2012, assim como responsabilizar-se para que a movimentação dos recursos ocorra somente para o pagamento das despesas previstas neste Termo de Compromisso ou para aplicação financeira devendo a movimentação realizar-se, restritivamente, por meio eletrônico, no qual seja devidamente identificada a titularidade das contas correntes de fornecedores ou prestadores de serviços, beneficiários dos pagamentos realizados pelo município, sendo proibida a utilização de cheques, conforme dispõe o Decreto nº 7.507/2011 (SIMEC, 2014, Termo de compromisso, incisos V).

As exigências elencadas acima estão presentes nos termos de compromissos assinados no período PAC 2, contudo elas representam responsabilidades dos municípios também previstas no período Pré-PAC. Neste contexto, cabe aos municípios muita cautela e atenção na formulação dos projetos executivos, buscando evitar transtornos no momento de execução da obra ao descobrirem, por exemplo, que a planilha orçamentária aprovada não contemplava todas as ações realmente necessárias ou que o terreno não estava adequado para a locação da obra, dentre outros.

Ao avaliarmos o processo de execução da obra nos municípios do Estado do Tocantins, foi constatado que problemas detectados nesta fase da implementação do Proinfância, decorrentes deste processo representa um grande entrave à eficácia do Programa⁵², tendo em vista que de acordo com dados do SIMEC (2014), do total de 145 (95 Pré-Pac + 50 PAC 2) obras aprovadas pelo FNDE, apenas 18 tinham sido concluídas, 33 obras estavam paralisadas e as outras 94 estavam em fases distintas de execução. Este fato demonstrou a lentidão na execução das obras por parte das prefeituras tocantinenses, fato este já constatado por Rezende (2013, p.47) em pesquisa realizada em âmbito nacional.

Dentre os municípios tocantinenses que tinham concluído a obra, figuravam os seguintes: Lajeado, Araguatins, Aliança do Tocantins, Taipas do Tocantins, Nova Olinda, Couto Magalhães, Pequizeiro, Tocantínea, Pindorama do Tocantins, Alvorada, Palmas (2 obras), Guaraí, Araguaína, Brejinho de Nazaré, Talismã, Itapiratins e Tocantinópolis. (SIMEC, 2014).

Contudo, durante as Reuniões Técnicas, realizadas no âmbito da Consultoria/MEC, observou-se que o município de Combinado também havia concluído a obra, mas não havia inserido a informação no sistema - SIMEC. Pelos dados do SIMEC (2014), o Município G, do Polo 7, figurava entre os municípios que estavam em fase de execução, com 91,11% da obra concluída, contudo, a instituição, na realidade, encontrava-se em funcionamento. Nesta situação específica, os dados do SIMEC estavam atualizados e representavam exatamente a porcentagem da obra executada e aprovada pelo FNDE. O restante da obra estava em negociação com o FNDE, uma vez que o saldo restante na conta não era suficiente para conclusão do projeto e o município solicitou uma adaptação.

No entanto, a situação mais preocupante que foi constatada está relacionada ao número elevado de obras paralisadas, que representavam 22,75% das obras aprovadas.

⁵²No plano geral, a *eficácia* de um dado programa diz respeito à relação entre características e “qualidades” dos processos e sistemas de sua implementação, de um lado, e os resultados a que chega, de outro. Assim, será mais eficaz – atingirá seus resultados em menor tempo, menor custo e com mais alta qualidade – aquele programa que se apoiar em processos e sistemas adequados de implementação. Ou seja, quando se examinam processos e sistemas de implementação, consideram-se eficazes aqueles nos quais predominam os fatores facilitadores de resultados em quantidades e qualidades máximas e em períodos mais curtos de execução. Ao contrário, perde em grau de eficácia o programa, cujos processos e sistemas de implementação (um ou mais) apresentam eles próprios ineficácias, tendo a operar como obstáculos ao atingimento dos resultados. A avaliação de eficácia é, por natureza, uma avaliação de processo. A pergunta básica que estará respondendo o avaliador, ao medir a eficácia, pode ser assim formulada: Quais são ou foram, na implementação, os fatores de ordem material e, sobretudo, institucional que operaram como condicionantes positivos ou negativos do desempenho dos programas? (BARREIRA; CARVALHO, 2001, p. 36).

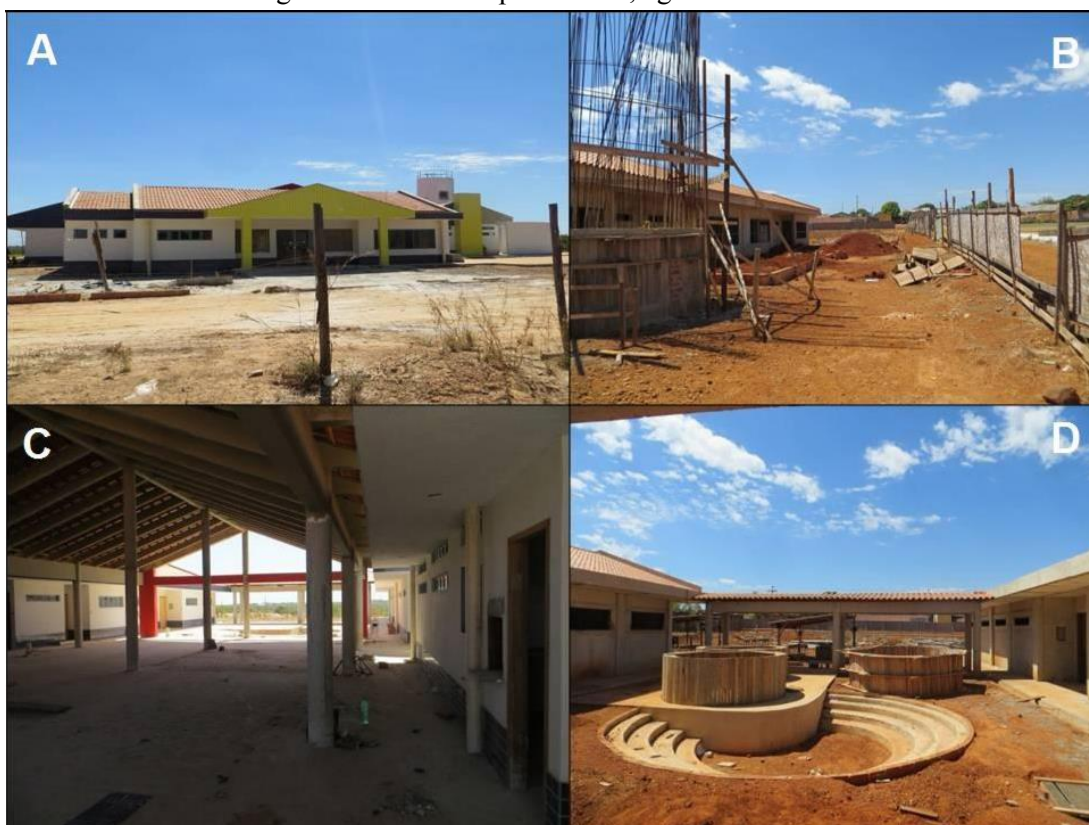
Segundo constatação do SIMEC (2014), as paralisações ocorreram, geralmente, por abandono da empresa, sendo que apenas um município informou que o motivo da paralisação da obra foi “rescisão contratual”.

Ao serem questionados sobre esta situação, os participantes das reuniões técnicas relatavam apenas a *tristeza* de perceberem a depreciação da parte da obra já executada, mas, sem conclusão. Estas observações foram concretizadas através das análises dos relatos presentes no diário de campo do MEC (2013, 2014). Analisou-se também se os integrantes das secretarias municipais de educação possuíam consciência dos reais motivos que levaram a paralisação da obra, e quais os caminhos a serem percorridos para solucionarem tal problema.

Pela análise do diário de campo (2013/2014), observou-se que a tramitação para negociação da solução do problema das paralisações das obras ocorria no âmbito do gabinete do prefeito integrado ao setor jurídico. Não sendo observado o comprometimento dos gestores municipais de educação com a resolução do problema, que apenas intermediavam as constantes cobranças da comunidade para o início do funcionamento da instituição de Educação Infantil. Com relação à pressão popular apenas um município relatou a sua força como fator motivacional para a busca pela solução.

Contudo, o número de obras paralisadas tende a ser maior. Ao realizar a visita *in loco*, foi detectado que a informação no SIMEC (2013) não representava a realidade de duas obras do município F, Polo 6. Pelo SIMEC, as duas obras estavam em fase de execução, sendo uma com 77,37% da obra concluída e a outra obra com 89,27%. Ao visitar o município, no mês de agosto de 2013, foi constatado que as duas obras encontravam-se paralisadas, pelo menos desde o início do ano de 2013, época em que o prefeito da gestão 2013-2016 assumiu a função. A seguir, imagem das duas obras paralisadas no município F, Polo 6. (Foto 2).

Foto 2 – Obras do Programa Proinfância paralisadas, agosto de 2013.



Autora: Martins (2013).

Fonte: MEC (2013).

O fato desta paralisação não ter sido informada no SIMEC levanta vários questionamentos que vão além da simples inobservância da regra que impõe aos municípios o dever de:

Cientificar mensalmente o FNDE/MEC sobre a aplicação dos recursos e a consecução do objeto, conforme o previsto, por meio do preenchimento dos dados e informações sobre a(s) obra(s) no Módulo de Obras 2.0 do SIMEC (Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação), no endereço eletrônico <http://simec.mec.gov.br> (SIMEC, termo de compromisso, item IX).

Como não era objetivo verificar estas situações, estes casos não foram analisados em profundidade, não sendo realizado nenhum levantamento de documentos para verificar o real motivo da paralisação e também o motivo pelo qual a obra ainda não havia sido retomada. Com efeito, as hipóteses levantadas relacionadas a esta fase da implementação não foram apuradas no âmbito da presente pesquisa, uma vez que os documentos passíveis de análise

para realização das nossas investigações não apresentam elementos que permitissem a constatação de nenhuma delas.

Contudo, o atraso nas obras não é um problema que afeta apenas o Estado do Tocantins. E segundo Gomes (2015), em uma pesquisa realizada em seis municípios do Sudoeste da Bahia. Dentre os diversos problemas que levaram o referido atraso, o autor destaca:

- Falta de acompanhamento do(a) Secretário(a) de Educação no planejamento e encaminhamento das propostas via SIMEC ao FNDE;
- Ausência, nos municípios, de pessoal técnico qualificado para a elaboração, o encaminhamento e o acompanhamento das propostas junto ao FNDE;
- Ausência de um profissional técnico com experiência no SIMEC/OBRAS para o acompanhamento e a inserção das informações no Sistema. Em alguns casos, a depender do porte do município e da quantidade de obras, este profissional deveria estar vinculado à Secretaria de Educação;
- Dificuldades na comunicação com o MEC/FNDE. (GOMES, 2015, p.170).

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2014) também se posiciona em relação ao atraso na execução da obra atrelando-o também às dificuldades enfrentadas pelas administrações municipais quanto à regularização do terreno para a construção da nova escola, ao encaminhamento das licitações e à atualização dos dados no SIMEC.

Assim, pontua-se que a execução da obra é uma etapa da implementação do Proinfância que apresenta fragilidade e que merece maior atenção dos responsáveis pelo seu acompanhamento. No caso do Tocantins especificamente, constatou-se que a execução da obra pelos municípios tem despertado dúvidas contínuas, representando um desafio para os gestores municipais.

Visando à correção dos possíveis problemas e a agilidade da entrega das obras para a comunidade, é importante destacar a premência da realização de novas pesquisas voltadas para esta etapa do processo de implementação, que investiguem alguns questionamentos listados:

- Quais as principais causas da frequente paralisação das obras no âmbito do Estado do Tocantins? Desvio de verba? Ineficiência das empresas? Falta de interesse destas?
- Falta de monitoramento pela prefeitura?
- Falta de acompanhamento da obra pelo FNDE – responsável pela fiscalização?

- O recurso não foi suficiente? O recurso encontra-se aplicado financeiramente?
- Quais são as medidas tomadas pelos gestores para solucionar o problema?
- Os gestores municipais têm informações suficientes sobre os procedimentos cabíveis?
- Qual o papel do Ministério Público?
- Qual o papel da sociedade?
- Qual o papel do FNDE, instituição legalmente responsável pelo acompanhamento da execução da obra, neste processo? Como esta instituição tem desempenhado esta função? Quais as dificuldades enfrentadas pelo FNDE neste processo?

Enfim, questões não faltam para serem debatidas e levantadas no âmbito desta fase da implementação do Programa. Contudo, ao entendermos que o Programa Proinfância foi idealizado e formatado pelo governo federal para ser implementado pelos municípios, questiona-se se os mecanismos de divulgação e informação do Programa foram suficientes para minimizar estas ocorrências, que conforme Barreira e Carvalho (2001):

[...] seja qual for a dimensão do programa, é de se supor que, para implementar-se, apóia-se em mínima divulgação e circulação de informações, pelo menos entre aqueles mais diretamente afetados, os que o vão implementar ou os que dele vão se beneficiar. A suposição, portanto, é a de que parte do seu sucesso dependa da adequação dos meios de divulgação junto aos seus públicos internos e externos, bem como de informação qualificada (isto é, clara e suficiente) entre agentes implementadores e beneficiários (BARREIRA; CARVALHO, 2001, p. 26).

Neste contexto, problematiza-se se os objetivos, os modos de operação, os componentes, os prazos chegam aos agentes executores e à população interessada nas quantidades, qualidades e com a antecipação necessária à realização das atividades.

No que diz respeito à disponibilização de informação para a população interessada, é importante verificar também que tipo de informação chega à comunidade beneficiária da obra do Proinfância, uma vez que *quando o usuário desconhece seus direitos, reprime a demanda, não reivindica a formulação, a execução e o financiamento da política, deixando de pressionar o poder público a cumprir suas obrigações*. Afinal, ao retardar a entrega da obra à população a lógica perversa se perpetua, ceifando a cidadania.

Além disto, não podemos esquecer que as pessoas ou os grupos de pessoas que *animam as políticas, fazem-no segundo seus valores, seus interesses, suas opções, suas perspectivas, que não são consensuais, nem muito menos unânimes. Ao contrário, o campo onde florescem as políticas e programas pode ser pensado como um campo de força, de embates, de conflitos, que se sucedem e se “resolvem” ao longo do tempo* (BARREIRA; CARVALHO, 2001, p.26).

Diante deste cenário, esta discussão colaborará para a proposição de estratégias que contribuam com a efetividade do gasto do dinheiro público, que conforme bem pontua Arretche (2007),

[...] ao dispor de recursos públicos e ao implementar políticas públicas, o governo está gastando um dinheiro que não é seu; ao fazê-lo, o governo está gastando o dinheiro do contribuinte. Ora, a probidade, competência e eficiência no uso de recursos publicamente apropriados constituem, em regimes democráticos, uma das condições para a confiança pública (*public confidence*) no Estado e nas instituições democráticas. O desperdício de recursos, a corrupção ou a incapacidade governamental são, na verdade, entraves à utilização de recursos publicamente geridos para finalidades efetivamente públicas (ARRETICHE, 2007, p. 36).

Além disto, destaca-se que a entrega da obra é condição precípua para o início do funcionamento da instituição, e o conseqüente atendimento das crianças, público alvo da política ora em análise. Neste sentido, pontua-se a importância do compromisso dos gestores na agilidade do processo, partindo da consciência de *que a “infância pede urgência”*, uma vez que *o não suprimento de necessidades básicas da criança ou adolescente no momento oportuno poderá acarretar máculas que o acompanharão pelo resto de sua vida* (BARBOSA, 2013, p. 32).

4.1.3 Funcionamento da Instituição

A conclusão da obra representa para os dirigentes municipais de educação o início de um dos momentos da implementação do Proinfância que mais desperta dúvidas e anseios, ou seja: o funcionamento da instituição. Isto porque, inicialmente, precisam lidar com a burocracia da organização do processo de autorização e funcionamento da mesma, e também

pelo fato de se tratar de uma etapa da Educação Básica ainda pouco discutida e ofertada no âmbito do Estado.

Assim, os dados obtidos na Consultoria realizada pelo MEC apresentam a análise desta fase da implementação do Proinfância. Para isso, baseou-se nas características da realidade das políticas tocantinenses voltadas para a Educação Infantil. Isto permitiu ir além das análises de impacto em relação ao número de vagas, evidenciando outros desafios enfrentados pelos municípios para implementar o Programa Proinfância e que perpassam os seguintes eixos de análise:

- Planejamento Institucional;
- Construção do Projeto Político Pedagógico e implementação das DCNEI; e,
- Organização dos espaços, mobiliários, seleção de conteúdos e propostas metodológicas.

À vista disso, considerou-se importante discutir cada um desses eixos de análise e trazê-lo à luz dos desafios enfrentados pelos municípios no processo de implementação do Proinfância.

4.1.3.1 Planejamento institucional

Para fins da pesquisa sobre a implementação do Programa Proinfância, foi necessário proceder da análise de como as secretarias municipais de educação tem materializado suas intenções em relação à Política de Educação Infantil. Para tanto, a abordagem do planejamento institucional tornou-se imprescindível, tendo em vista que conforme pontua Baia Horta (1991)

[...] constitui uma forma específica de intervenção do Estado em educação, que se relaciona, de diferentes maneiras, historicamente condicionadas, com as outras formas de intervenção do Estado em educação (legislação e educação pública), visando a implantação de uma determinada política educacional do Estado, estabelecida com a finalidade de levar o sistema educacional a cumprir funções que lhe são atribuídas enquanto instrumento deste mesmo Estado (BAIA HORTA, 1991, p. 23).

Contudo, Araújo (2012) pontua que é necessária a consciência de que *o planejamento não se limita a uma reprodução determinista das orientações do Estado, ele se constitui de*

um intenso jogo de interesses e disputas, em que são envolvidos elementos complexos e com múltiplas determinações, oriundos da ação dos diferentes sujeitos sociais (ARAÚJO, 2012, p.7).

Para fins desta dissertação, partiu-se desse princípio, buscando compreender as relações entre a macroestrutura (conjuntura nacional e internacional) e a microestrutura (unidades de ensino) na elaboração e regulação dos discursos que orientam as políticas educacionais voltadas para a Educação Infantil e que se constituem em importante caminho para a análise dos princípios e diretrizes para a organização do funcionamento da instituição escolar que perpassam as seguintes questões: levantamento da demanda e realização da matrícula; organização das turmas e agrupamento por faixa etária, proporção aluno/professor/espço; autorização de funcionamento; organização do calendário escolar, e; seleção dos profissionais docentes e sua formação.

A) Levantamento de demanda e realização de matrícula

Com relação ao atendimento das crianças de 0 a 05 anos, entre os anos 2000 a 2010, o número de crianças de 04 e 05 anos de idade matriculadas em escolas passou de 51,4% para 80,1%. No grupo de até 03 anos, a proporção subiu de 9,4% para 23,5%, segundo o Censo Demográfico do IBGE (2010). Mesmo com estes avanços, que são mais significativos entre as crianças de 04 e 05 anos, a Educação Infantil ainda é deficitária, se comparada com os outros níveis de ensino e faixas etárias da população em idade escolar, propiciando assim, a compreensão das demandas e contradições que envolvem a política educacional tocantinense.

Diante desta gigantesca demanda reprimida existente no Estado, ressalta-se a necessidade de políticas públicas eficazes que priorizem a Educação Infantil a partir do entendimento de que esta etapa da Educação Básica é um direito social subjetivo público inerente a todas as crianças, sem requisito de seleção e, por isso, deverá ser assegurada a vaga, em caráter compulsório, sob pena de responsabilização da autoridade competente, descabida a argumentação da Administração Pública, ao oferecer resposta em Mandados de Segurança que objetivam a obtenção de vagas em creches, de que não há recursos públicos suficientes para atender a todas as crianças.

Tendo em vista que a matrícula de crianças de 0 a 03 anos é facultativa aos pais/responsáveis, alguns municípios realizavam o levantamento da demanda real, por

intermédio do cadastro escolar. A partir deste levantamento, muitos municípios constatavam que não possuíam estrutura suficiente para o atendimento de todas as crianças.

Esta disparidade entre a demanda existente e a oferta tem exigido das secretarias municipais de educação o estabelecimento de critérios para efetivação de matrícula. Em geral, os critérios de matrícula combinam vários fatores como, por exemplo: índice de vulnerabilidade social; faixa etária da criança; local de moradia; sorteio; atendimento a irmãos, mãe trabalhadora e outros.

Dentre os critérios mais recorrentes destaca-se a utilização do índice de vulnerabilidade social, onde as crianças são enquadradas na denominada "situação de risco", por estarem sujeitas em sua moradia a situações que ferem a sua integridade física e moral, e que na instituição escolar estarão sob a guarda do Estado. Tal critério reporta-se a uma preocupação com a alimentação, higiene e a segurança das crianças, e muitas vezes se constituem como indicação por parte da Promotoria Pública de atendimento imediato.

Com relação à matrícula das crianças por meio do critério “faixa etária” observou-se uma predominância da prioridade de atendimento para as crianças entre 03 a 05 anos, tendo em vista, em primeiro lugar, a necessidade de efetivação da Emenda Constitucional nº 59/2009 que determina a obrigatoriedade da matrícula das crianças de 04 e 05 anos.

Esta obrigatoriedade do ensino trazida pela EC n.59/2009 que ampliou a Educação Básica de 09 para 14 anos, ou seja, para a faixa etária de 04 a 17 anos de idade, provocou amplos debates entre os estudiosos da primeira etapa da Educação Básica, que se posicionaram divergentemente em relação à mesma (BREJO, 2015). Neste contexto, a autora afirma que *é preciso considerar que as mudanças trazidas pela EC nº 59/2009, reafirmada pela Lei nº 12.796/2013, configuram-se como iniciativas necessárias para o alcance de uma futura universalização da pré-escola, em nosso país* (BREJO, 2015, p.79). Contudo, Campos (2010, p. 12) advertiu que esta obrigatoriedade, durante sua implementação, poderia trazer para a Educação Infantil várias adversidades, dentre elas um *forte desestímulo à oferta de vagas em creches*, uma vez que os municípios podem privilegiar o atendimento às crianças de quatro e cinco anos.

Aprovada a Emenda Constitucional n.º 59 novos desafios são postos para a administração municipal em busca de condições para se efetivar o referido dispositivo, uma vez que como já foi demonstrado no Capítulo 2, *item 2.5*, a lógica de financiamento da Educação Infantil não acompanhou o estabelecimento dos direitos, ocasionando uma

sobrecarga municipal que *teve consequências na capacidade de oferta de uma das suas responsabilidades: a Educação Infantil* (SANCHES, 2010, p.36). Diante desta realidade, e considerando a exclusão gradual da educação dos efeitos da Desvinculação das Receitas da União (DRU) o autor aponta que:

Um dos grandes desafios do período posterior à vigência da Emenda Constitucional n.º 59 é garantir que sua aprovação represente uma destinação significativa dos recursos devolvidos ao MEC para o atendimento da educação infantil. A redação legal não garantiu percentual dos recursos para a educação básica, mesmo que esta fosse a intenção do legislador ao aprovar em uma única emenda a devolução dos recursos e o aumento da obrigatoriedade do ensino. Mas a efetivação do aumento do repasse não possui ainda um formato pactuado entre os entes federados. Com isso, os administradores municipais ficam temerosos em elevar a cobertura escolar, pois não há recursos suficientes garantidos para mantê-la (SANCHES, 2010, p. 36).

Destarte, Sanches (2010) afirma que a falta de regulamentação do denominado regime de colaboração provoca uma instabilidade política representando um dos maiores obstáculos para o cumprimento da elevação da obrigatoriedade até 2016, uma vez que *não será possível universalizar a pré-escola, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio e, além disso, aumentar de maneira significativa a oferta em creche sem que sejam revistos os papéis dos entes federados na oferta da educação básica* (SANCHES, 2010, p.41).

Diante deste cenário, os municípios tocantinenses, ao buscarem estratégias para o cumprimento de tal determinação legal, começaram a realizar este atendimento em instituições que também ofertam os anos iniciais do Ensino Fundamental, e em prédios adaptados para o atendimento do pré-escolar. Esta constatação nos faz refletir sobre os parâmetros de qualidade desta estratégia, uma vez que esta situação pode acarretar o problema da precarização da Educação Infantil:

[...] na medida em que o atendimento às crianças passa a ser realizado em instituições que não pertencem ao ensino público e em estabelecimentos, muitas vezes, sem infraestrutura e com profissionais sem formação específica, surge o receio de que haja um retrocesso no atendimento à população infantil (BREJO, 2015, p.69).

Além disto, podemos considerar que nos municípios de médio e grande porte, onde há uma enorme demanda reprimida e uma pressão social significativa esta urgência em organizar e ofertar o atendimento obrigatório das crianças de 04 e 05 anos ocasionou uma forte tendência de se organizar o atendimento da Educação Infantil em espaços diferenciados para as crianças de 0 a 03 anos e 04 a 05 anos impactando diretamente a Organização do Funcionamento da Instituição do Proinfância no Estado do Tocantins, tendo em vista que a inauguração de muitas obras construídas no âmbito do Programa ocorreu ou estava na iminência de serem inauguradas em concomitância a este período.

Neste sentido, salienta-se que de acordo com o projeto arquitetônico e memorial descritivo disponibilizado pelo FNDE, o prédio construído no âmbito do Proinfância foi idealizado para o atendimento de crianças de 0 a 05 anos, possuindo espaços projetados para o atendimento das necessidades de cada grupo etário. Apesar de haver várias críticas relacionadas ao projeto arquitetônico e a sua congruência com as necessidades de desenvolvimento da criança, no aspecto físico, psicológico, intelectual e social, no momento, a análise foi realizada restringindo-se apenas à observação da efetivação do desenho original em relação ao agrupamento das crianças por faixa etária.

Pelo desenho original, o padrão a ser seguido no processo de construção das salas de atividade, que se localizam no bloco pedagógico da instituição do Proinfância, é diferenciado em função do grupo etário a ser atendido, devendo seguir as especificações constantes nas plantas. (Figuras 1, 2, 3 e 4).

Figura 1 - Sala de atividade destinada ao atendimento das crianças de 0 a 1 ano.

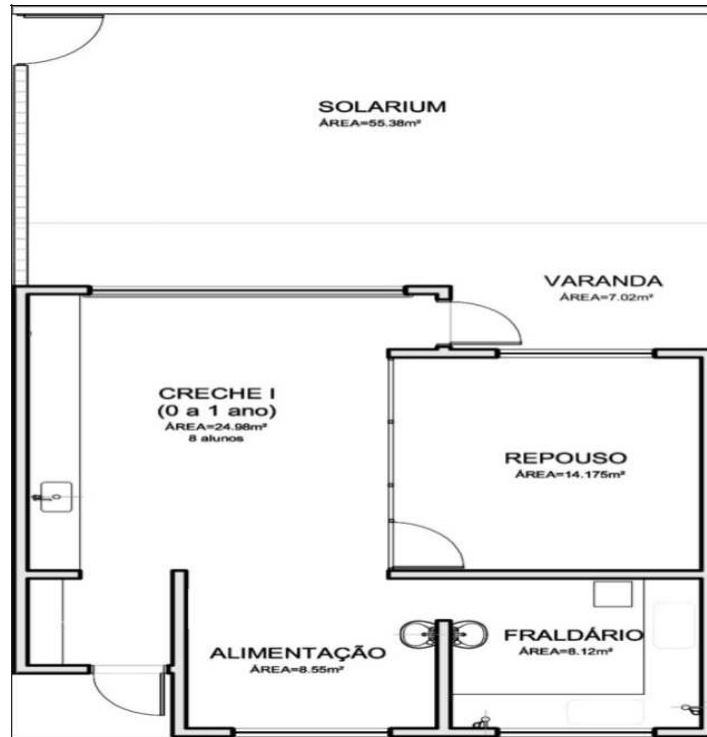


Figura 2 - Sala de atividade destinada ao atendimento das crianças de 1 a 2 anos

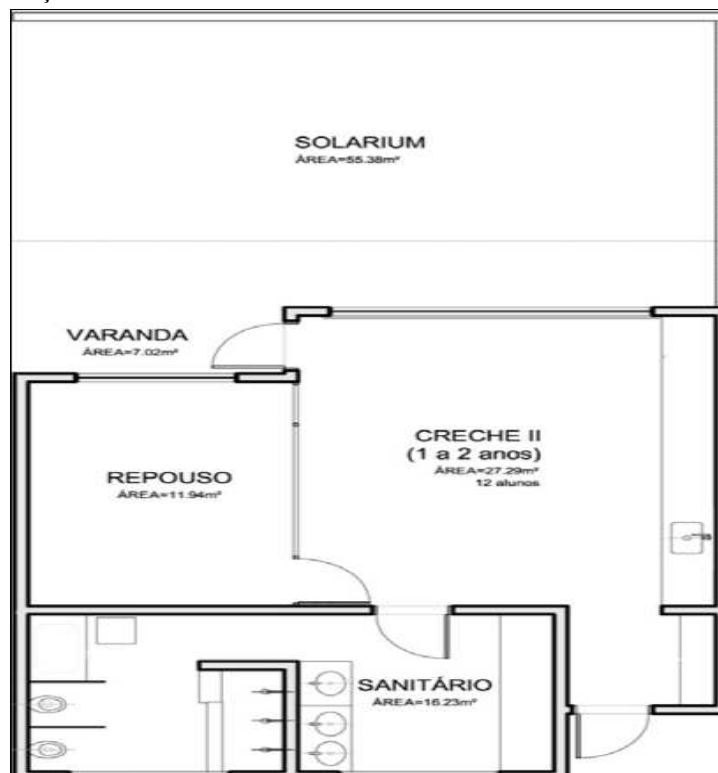


Figura 3 - Sala destinada ao atendimento das crianças de 2 a 4 anos

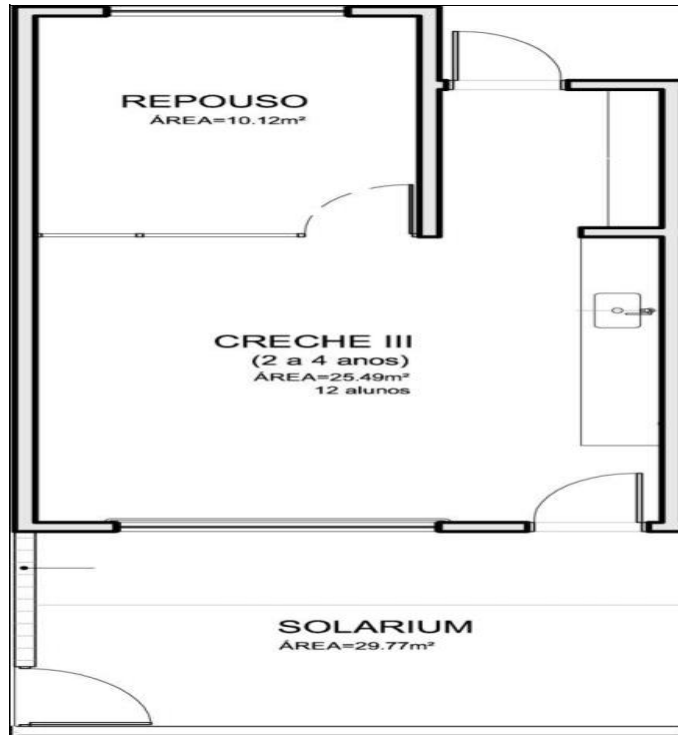
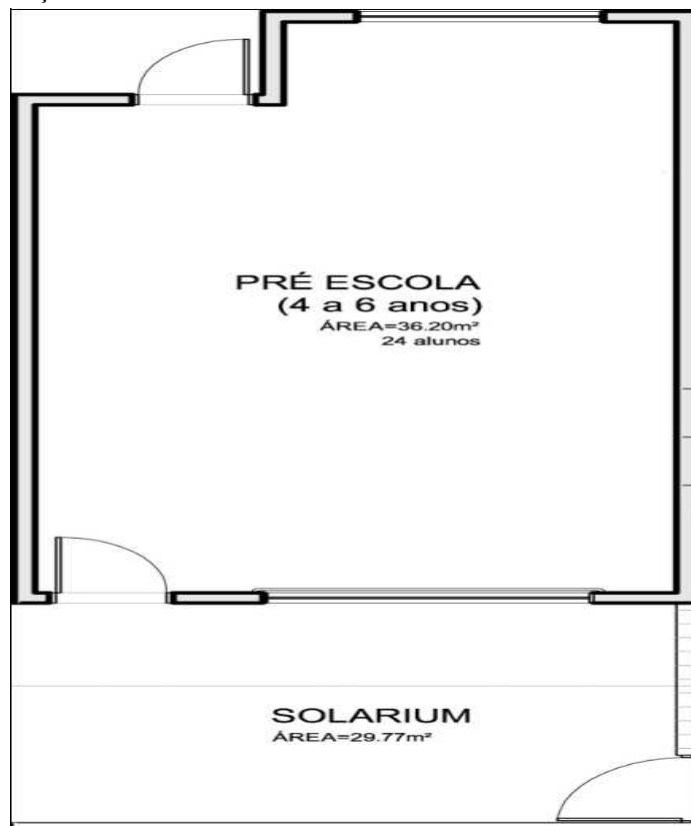


Figura 4 - Sala de atividades destinada ao atendimento das crianças de 4 e 5 anos



Ao observarmos as plantas acima é perceptível que as mesmas diferenciam-se, principalmente no que tange à integração de áreas destinadas ao repouso, alimentação e higiene nas turmas destinadas aos bebês (0 a 01 ano), o que não ocorre na sala de atividade destinada ao atendimento das crianças de 04 e 05 anos.

Apesar do desenho original do Proinfância propor a divisão das salas de atividades por grupos etários, a organização do atendimento nas unidades do Proinfância em muitos municípios tocantinenses tem divergido do que é projetado pelo Programa.

Alguns municípios que já conseguiram atender a demanda das crianças de 4 e 5 anos dentro das estruturas já existentes do ensino fundamental ao inaugurarem a instituição do Proinfância priorizaram o atendimento das crianças de 0 a 03 anos, como foi realizado pelos municípios J, pertencente ao Polo 10, B, do Polo 2 e E do Polo 5. (MEC, 2013a; 2013b). Seguindo esta lógica, os municípios C (Polo 3) e F (Polo 6), que se preparavam para o início de funcionamento da instituição, ao discutirem as estratégias de atendimento da demanda também relataram a ideia de utilização da unidade do Proinfância para atendimento específico desta faixa etária. O município I, Polo 9, que no contexto da Consultoria, já tinha inaugurado o prédio e o seu funcionamento já estava regulamentado de acordo com o projeto original do programa, estava se organizando para aproveitar um prédio que realizava o atendimento do Ensino Fundamental para aglomerar o atendimento do pré-escolar e a consequente liberação de vagas destinadas ao público de 04 e 05 anos na instituição do Proinfância para as crianças de 0 a 03 anos.

Pelo que ficou constatado, esta tem sido uma ação disseminada pelo Estado como uma estratégia eficaz para resolução do problema do acesso à Educação Infantil, servindo de modelo para outros municípios. As fotos abaixo (Foto 3 e 4) ilustram duas instituições do município B, Polo 2, uma do Proinfância, responsável pelo atendimento das crianças de 0 a 03 anos, e a outra responsável pelo atendimento das crianças de 04 e 05 anos.

Foto 3 - Atendimento de crianças de 0 a 3 anos realizado em uma instituição do Proinfância. Município B, do Polo 2. Início do funcionamento: 01/10/2013.



Autora: Martins (2013).

Fonte: MEC (2014).

Foto 4 - Atendimento das crianças de 04 e 05 anos, Instituição X. Município B, do Polo 2, 2013.



Autora: Martins (2013).

Fonte: MEC (2014).

Esta segregação das crianças, permeada pelo discurso da adequação de espaços para que o município consiga ampliar o atendimento da Educação Infantil, levanta algumas indagações no âmbito da política municipal de Educação Infantil, e também no âmbito da implementação do Proinfância.

- Se a Educação Infantil é considerada uma etapa da Educação Básica destinada às crianças de 0 a 05 anos, por que vislumbrar a divisão do atendimento entre creche e pré-escola?
 - Qual o modelo escolar estas instituições destinadas ao atendimento do pré-escolar estão seguindo? E as instituições destinadas ao atendimento da creche?
- Esta divisão não seria um mecanismo facilitador das atuais práticas voltadas para a antecipação da alfabetização?
- Ao se almejar a ampliação do acesso à Educação Infantil, a questão da qualidade é respeitada e garantida?
- Quais os problemas advindos da realização de um atendimento diferenciado do que estava previsto no projeto original do Proinfância?

Neste contexto, de acordo com os relatos da equipe pedagógica da SEMED do Município E, Polo 5, e os registros referenciados durante as visitas *in loco*, observou-se que o atendimento das crianças de 04 e 05 anos que é realizado em prédios que possuem o Ensino Fundamental adotam um modelo escolarizante tradicional, preocupados com a decodificação dos signos. Em razão disso, destacam-se os seguintes fatores:

- Salas de aulas com carteiras inadequadas para crianças pequenas e enfileiradas diante de um quadro negro;
- Material de uso das crianças constituído basicamente por lápis, papel e folhas xerografadas, além da utilização do material didático apostilado;
- Ausência de brinquedos e jogos adequados à faixa etária;
- Horários condicionados à rotina da Escola de Ensino Fundamental;
- Contato com crianças maiores;
- E o mais grave: “a extrema cobrança da equipe docente da escola, que esperam que a criança ingresse no Ensino Fundamental lendo” - Palavras da Coordenadora Pedagógica da Educação Infantil da SEMED – município E (Polo 5). (MEC, 2013b, p. 27).

Pelo que consta no diário de campo (MEC, 2014), algumas representantes da equipe pedagógica da SEMED do Município E, do Polo 5, se posicionaram contrárias à continuidade das atuais práticas desenvolvidas no âmbito da situação descrita acima. No entanto, a situação

já foi referendada, inclusive, pelo Conselho Municipal de Educação que publicou em 2013, a Resolução/CME nº001/2013 que altera Normas das Resoluções 012/07 e 005/10 para adequação e implementação da Educação Infantil no Sistema Municipal de Educação. A Resolução/CME nº001/2013 estabelece em seu artigo 17 que *a Educação Infantil, Pré-Escola (04 e 05 anos), etapa inicial da Educação Básica, deverá até 2016 estar inserida nas unidades escolares de ensino fundamental (Ipsis litteris).*

Diante do exposto, evidencia-se uma diversidade na configuração da organização do atendimento da Educação Infantil, o que para Côco (2015) está vinculado com cada contexto de sua implementação, tendo em vista a divisão de competências e responsabilidades nos encargos de oferta educacional entre os entes federados (União, Estados e Municípios). A autora ainda destaca que esta diversidade de configuração *deriva, também, das características típicas de cada município, tais como a organização da política local, as possibilidades de investimento na educação, os elementos culturais marcantes da região, a pressão dos movimentos sociais e as formas de participação da comunidade* (CÔCO, 2015, p.145-146), repercutindo numa complexidade administrativa levando à produção de cenários municipais distintos.

Diante da complexidade contextual que envolve a Educação Infantil, no que se refere à associação de turmas de Educação Infantil no Ensino Fundamental, Côco (2015) alerta que estudos sobre o cenário local apontam que estas parcerias são mais voltadas para a faixa da pré-escola, através da utilização de um número reduzido de salas (de uma a três) para atendimento da Educação Infantil nas instituições de Educação Fundamental.

Diante deste cenário, a autora assinala que *essa pulverização pode fortalecer um modelo escolarizante, em especial, quando a EI é acolhida no interior das escolas de EF e estas mantêm uma estruturação física e pedagógica típica do trabalho no EF* (CÔCO, 2015, p. 151). Por outro lado, a autora ressalta que a presença de instituições específicas para o atendimento da Educação Infantil (creche e pré-escola) *se destacam na paisagem social e se distinguem das propositivas estruturais do EF*⁵³ e por isto é necessário reconhecer que a Educação Infantil *conquistou materialidade nos cenários locais* (CÔCO, 2015, p. 151).

Destarte, diante deste contexto atual da obrigatoriedade de matrícula e frequência na pré-escola para as crianças de 04 e 05 anos, Flores e Albuquerque (2015) alertam *para os riscos dessa obrigatoriedade, na medida em que nos inspirarmos em modelos escolares*

⁵³EF: Ensino Fundamental

típicos do Ensino Fundamental para planejar a oferta educacional para as crianças pequenas ou mesmo para orientar nossas práticas avaliativas (FLORES; ALBUQUERQUE, 2015, p.34). Neste sentido, Silva e Flores (2015) apontam que exigências concretas referentes à ampliação de prédios e à necessidade de contratação de mais profissionais somaram-se às expectativas e dúvidas em relação à organização curricular, destacando a incipiência da discussão do ponto de vista curricular, e por isto, alertaram que esta oferta deve ocorrer,

[...] respeitando-se as condições próprias dessas crianças com suas inúmeras possibilidades de aprender, mas, ao mesmo tempo, evitando inserções que privilegiem aspectos formais do ensino-aprendizagem segundo modelos conteudistas e/ou preparatórios para o Ensino Fundamental (SILVA; FLORES, 2015, p.189).

Em consonância com o pensamento das autoras, a antecipação da idade obrigatória para o ingresso na escola a partir dos 04 anos de idade deve exigir não só os arranjos e adequações físicas, mas também um aprofundamento nas questões de caráter conceitual e metodológico, envolvendo as concepções de infância e de Educação Básica que devem orientar a mudança. Neste sentido, é importante destacar as especificidades de cada etapa da Educação Básica e o caráter indissociável entre elas, observando que:

Se, do ponto de vista organizacional, a Educação Infantil e o Ensino Fundamental são etapas distintas, tendo em vista suas finalidades educativas estabelecidas na LDBEN e nas Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica e também nas diretrizes específicas para cada etapa, do ponto de vista pedagógico, continuam indissociáveis (SILVA; FLORES, 2015, p.191).

Perante este caráter indissociável entre as etapas da Educação Básica, Côco (2015) chama nossa atenção para a necessidade de articulação entre essas duas etapas, destacando a importância de se investir no fortalecimento da Educação Infantil,

[...] para que esta, na dialogia com o EF, não sucumba à força do modelo escolar, mas estabeleça parcerias que possam fazer vivificar, nas especificidades de cada etapa educacional, o direito reconhecido na legislação de que todas as crianças possam usufruir do direito à educação (CÔCO, 2015, p.152).

No que tange ao atendimento das crianças de 0 a 03 anos, embora o acesso à escola de Educação Infantil seja determinado desde a aprovação da Constituição Federal (1988), e também preconizado pela LDB (1996), observou-se que muitos municípios tocantinos ainda não realizam o atendimento das crianças nesta faixa etária, e conforme relataram nas oportunidades das reuniões técnicas - possuem várias dúvidas e receios relacionados a esta fase, o que interfere diretamente na implementação do Proinfância. Barbosa e Fochi (2015, p. 58), afirmam que *a novidade das chegadas dos bebês na escola desencadeia novas perguntas aos pesquisadores e estudiosos da área, assim como provoca reflexões peculiares para as políticas públicas para a Educação Infantil.*

Diante desta constatação, Ortiz (2012) elenca como possíveis razões para este descompasso três questões. Inicialmente, refere-se à questão da falta de vagas, tendo em vista o descaso governamental ao longo dos anos, *não resultando em uma cultura estabelecida.* Além disto, discorre sobre o alto custo do atendimento das crianças menores, afirmando que *quanto menor a criança, maior seu custo* (ORTIZ, 2012, p.15). Por último, destaca que este pouco atendimento de bebês pode estar atrelado à própria opção da mãe, *que está vivendo um momento de aprendizado*, e por isto, lidando com os receios e inseguranças em deixar a criança *num grupo com desconhecidos* (ORTIZ, 2012, p.16), ocasionados também pela visão estigmatizada atribuída à esta instituição, como local inadequado, sujo, passível de acidentes e onde as crianças tendem a adoecer com mais frequência. Assim, Oliveira (2011) destaca:

A creche, historicamente vista como refúgio assistencial para a população infantil desprovida de cuidados domésticos, tem definido a infância como uma questão de ordem privada e não tem considerado devidamente a comunidade maior como corresponsável pela educação dos pequenos. Nessa ótica, o peso recai sobre a família. A creche se apresenta apenas como uma substituta, limitando-se a desenvolver atividades que restringem o olhar da criança a uma esfera muito imediata (OLIVEIRA, 2011, p. 43).

Essa visão estigmatizada do atendimento institucional realizado pelas “creches” atrelada à disseminação da cultura do cuidado como responsabilidade da família e principalmente da mulher, leva às mães um sentimento de culpa, o que pode também intervir na decisão de realizar ou não a matrícula. Neste sentido, Ortiz (2012) afirma que,

Decidir não colocar seu filho antes de um ano na creche é uma possibilidade, mas nem sempre isso ocorre por opção. Acreditamos que de modo geral a sociedade ainda transmite a mensagem de que é com a mãe que a criança pequena deve ficar, é ela a principal responsável pelo cuidado e atenção das crianças nas famílias. Há mães que se sentem muito culpadas em deixar a criança na creche como atestado de que não são capazes de cuidar de seus filhos (ORTIZ, 2012, p. 16).

No que tange à questão da falta de vagas e ao alto custo da Educação Infantil, Brejo (2015, p. 68) diz que a *ampliação de acesso na Educação Infantil, principalmente no que se refere à creche, demanda um aumento dos gastos públicos*. Diante desta afirmação podemos considerar que a política de financiamento da Educação Infantil foi e continua sendo um entrave à sua expansão. Isto porque,

O financiamento educacional para a primeira etapa da Educação Básica, condição *sine qua non* para a garantia do direito constitucional à gratuidade, laicidade e qualidade, contudo, só encontrou base legal a partir de 2006, com a criação do FUNDEB, uma vez que, na lei do FUNDEF, que vigorou de 1996 a 2006, a Educação Infantil, assim como o Ensino Médio, não foi contemplada. Essa inexistência de financiamento específico para uma etapa educacional de indiscutível importância fez com que o país como um todo e a maioria de seus municípios em particular não atingissem as metas previstas no Plano Nacional de Educação 2001-2010 (Lei 10.172/10) no que se refere à perspectiva de atendimento à Educação Infantil, a saber: 50% de atendimento para a subetapa creche e 80% para a pré-escola (SILVA; FLORES, 2015, p.187).

Além de ter sido um empecilho à expansão das vagas, podemos atrelar a questão do financiamento da Educação Infantil ao receio da maioria dos gestores que pretendem iniciar o atendimento das crianças de 0 a 03 anos. Isto porque ao adquirir status educacional, com a sua inclusão como primeira etapa da Educação Básica, *exigências de habilitação adequada para a atuação profissional, a elaboração de proposta pedagógica pelos estabelecimentos de ensino e a efetivação dos princípios de gestão democrática nas instituições públicas* (SILVA; FLORES, 2015, p. 187), são determinações que necessitam ser cumpridas, tendo em vista a consolidação da identidade da educação infantil a partir da adoção da concepção da criança como sujeito de direito, e do oferecimento de condições materiais, pedagógicas, culturais e de saúde de forma complementar à ação da família.

Assim, esta etapa da Educação Básica apresenta maior necessidade de investimento por aluno, principalmente na creche integral, considerando-se que o atendimento à faixa etária de até três anos exige maior número de profissionais e a oferta de diversas refeições diárias, uma vez que implica no respeito às singularidades e necessidades das crianças.

Neste contexto, Macedo e Dias (2011) mesmo considerando a subvinculação de recursos oriundos do Fundeb como um avanço importante para a Educação Infantil, afirmam que *estes recursos ainda são precários, pois não correspondem às reais necessidades da demanda, tendo em vista a singularidade e a complexidade desta etapa de vida* (MACEDO; DIAS, 2011, p. 179), alegando que a parametrização do custo-aluno negligenciou as especificidades do atendimento à este segmento educativo, uma vez que um aluno de creche custa muito mais que um aluno de pré-escola e/ou aluno de anos iniciais do ensino fundamental.

Conforme podemos observar no quadro 7, os fatores de ponderação do FUNDEB para a Educação Infantil aumentaram dentre os anos de 2007 à 2015, no entanto, a remuneração das matrículas de creche apenas atingiu o valor da remuneração das matrículas de pré-escola, confirmando a negligência em relação às especificidades desta etapa.

Quadro 7 - Fatores de ponderação do FUNDEB para a Educação Infantil - Exercício 2007 - 2015

Níveis de Ensino	Resolução N° 01, de 15/02/2007	Portaria N° 41, de 27/12/2007	Portaria N° 932, de 30/07/2008	Portaria N° 777, de 10/08/2009	Portaria N° 873, de 01/07/2010	Portaria N° 1.322, de 21/09/11	Resolução N° 8, de 25/07/2012	Resolução N° 01, de 31/12/2013	Resolução N° 01, de 24/07/2014
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Creche	0,8	-	-	-	-	-	-	-	-
Creche pública tempo parcial	-	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	1,0	1,0
Creche pública tempo integral	-	1,10	1,10	1,10	1,20	1,30	1,30	1,30	1,30
Pré-escola	0,90	-	-	-	-	-	-	-	-
Pré-escola parcial	-	0,90	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Pré-escola integral	0	1,15	1,20	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30

Fonte: Confederação Nacional de Municípios (2015)

A baixa remuneração da creche, além de ser um entrave para a sua expansão pelos municípios, *pode ocasionar o aumento da precarização das relações de trabalho dos*

docentes que atuam na área (SANCHES, 2010, p. 40), bem como receio em alguns gestores municipais em relação ao custo da futura manutenção do ensino mediante a construção das unidades do Proinfância, uma vez que o mais oneroso é o custo com a manutenção dessas novas unidades escolares, sob a responsabilidade das prefeituras municipais. Entre os gastos, estão o pagamento de pessoal e as despesas com alimentação, material pedagógico, limpeza etc. (GOMES, 2015, p. 170).

Ao verificar a implementação do Proinfância no Estado do Tocantins, observamos que muitas unidades não realizam o atendimento de crianças com menos de 01 ano e meio, passando a reorganizar a utilização do espaço, idealizado para o atendimento desta faixa etária, ora por meio da inutilização dos berços e organização do espaço para atendimento das crianças maiores, ora simplesmente através da não utilização das salas destinadas ao atendimento do berçário.

Como exemplo, o Município G, do Polo 7, de pequeno porte, com uma população de 2.369 habitantes, conforme dados do Censo Demográfico do IBGE (2010), inaugurou a instituição do Proinfância – tipo B, no ano de 2013. Segundo o memorial descritivo do projeto arquitetônico, o projeto tipo B tem capacidade para atendimento de até 224 crianças em dois turnos (matutino e vespertino) e 112 crianças em período integral. Em 2013 a instituição atendia 130 crianças, de 01 ano e meio a 05 anos, em horário parcial, possuindo salas ociosas e os berços inutilizados, conforme foto 5.

Foto 5 - Sala fechada: depósito dos berços. Instituição do Proinfância, Município G, Polo 7, 2013



Autora: Martins (2013).

Fonte: MEC (2014).

Este fato, nos leva à reflexão sobre os seguintes pontos: existia realmente a necessidade da construção de uma unidade deste porte neste município? Como conseguiu comprovar a demanda? Se comprovou a demanda, onde estão estas crianças?

Segundo dados do PNAD (2013), o município atendia 85,7% das crianças de 04 a 05 anos, e apenas 9,2% da população de 0 a 03 anos.

Conforme a análise dos relatórios do MEC (2013a, 2013b) observou-se que outros municípios em processo de planejamento para iniciar o funcionamento em 2014 demonstraram o receio com a organização do atendimento em tempo integral e com o atendimento do berçário. Neste contexto, o MEC (2013b) apontou que mesmo após longa discussão durante as reuniões de Polo relacionadas à organização do atendimento na instituição do Proinfância, alguns municípios se utilizaram do *email* (proinfancia.to@gmail.com), para esclarecer as dúvidas, conforme questionamento descrito abaixo:

Gostaríamos de saber se poderemos abrir nossa creche do Proinfância em 2014 somente parcial, visto que é o nosso primeiro ano e ainda não estamos 128

seguros e preparados para atender berçário e integral. Pretendemos abrir turmas do maternal 1 e 2 a partir de e 1 ano e meio e no ano 2015 estaremos mais preparados para atender integral já que teremos concurso em março e só depois é que capacitaremos os profissionais efetivos. Pode nos orientar? (MEC, 2013a, p. 29).

As dúvidas apresentadas envolvem a questão do fazer pedagógico com os bebês⁵⁴, mas também são fundamentadas pela questão orçamentário-financeira, tendo em vista o alto custo do atendimento desta etapa da Educação Básica e da Educação em Tempo Integral. Ficou explícito que os municípios ainda estão muito isolados na organização do atendimento da Educação Infantil. Em razão disto, há necessidade de maior envolvimento por parte do Governo Federal, que deve não apenas ampliar o investimento para construção de novas unidades, mas preocupar-se com a manutenção dos espaços. Isto exige a revisão da política de financiamento da educação.

B) Organização das turmas e agrupamento por faixa etária, proporção aluno/professor/espaço

Com relação ao agrupamento por faixa etária e a quantidade máxima de crianças por professor, o art. 9º da Resolução CEE/TO nº 024/99 estabelece parâmetros para a organização de grupos recomendando uma relação professor/criança acima do número indicado no *item 8.4* do Volume 2 dos Parâmetros Nacionais de Qualidade para Educação Infantil, conforme explicita o quadro comparativo. (Quadro 8).

⁵⁴Neste sentido, Pedrosa (2009, p. 17) lembra que “[...] há poucas décadas, a criança, no primeiro ano de vida, era considerada um ser imaturo. Pelo fato de não andar, não correr, não falar, pensava-se que ela não sabia outras coisas. Fazia-se uma generalização inadequada, pois se estendia essa incompletude para todos os outros processos! Enfatizava-se também a comunicação linguística sobre a não verbal, a cognição sobre o afeto, [...]”.

Quadro 8 - Parâmetros para a organização de grupos recomendando uma relação professor/criança.

Faixa etária	Resolução CEE/TO nº024/99	Parâmetros de qualidade para a educação infantil
Crianças de 0 a 2 anos	1 professor para cada 15 alunos	1 professor para cada 6 a 8 crianças
Crianças de 3 anos	1 professor para cada 15 alunos	1 professor para cada 15 crianças
Crianças de 4 anos	1 professor para cada 25 alunos	1 professor para cada 20 alunos
Crianças de 5 anos	1 professor para cada 30 alunos	1 professor para cada 20 alunos

Fonte: Resolução CEE/TO nº024/99

Contudo, é no Projeto Político Pedagógico de cada instituição que se delimitam os critérios de qualidade para o atendimento das demandas e necessidades das crianças, considerando as condições para cada faixa etária. Tal fato implica em escolhas sobre a organização e funcionamento da instituição de Educação Infantil.

Isto posto, observou-se que alguns municípios tocantinenses, através de suas normativas voltadas para a regulamentação do atendimento da Educação Infantil, já estabeleceram o quantitativo máximo de crianças por professor.

O Município E, do Polo 5, por exemplo, seguia as determinações da Resolução/CME nº001/2013 que altera Normas da Resolução 012/07 e 005/10 visando a adequação e implementação da Educação Infantil no Sistema Municipal de Educação. O artigo 14 da Resolução/CME nº001/2013 traz o quantitativo máximo de crianças por professor, de acordo com a faixa etária:

- I - Berçário: 06 meses a 01 ano e 11 meses --- até 10 crianças para 01 professor e 01 Assistente Administrativo Educacional;
- II - Maternal I: crianças de 02 anos – 20 crianças /01 professor/01 Assistente Administrativo Educacional;
- III - Maternal II: Crianças de 03 anos – 25 crianças /01 professor/01 Assistente Administrativo Educacional;
- IV - 1º período: Crianças de 04 anos – 25 crianças /01 professor/01 professor recriador pedagógico;
- V - 2º período: Crianças de 05 anos – 25 crianças /01 professor/01 professor recriador pedagógico. (Art. 14, Resolução CME nº 001/2013).

Por intermédio da análise do disposto, constatou-se que o município, no âmbito do instituído, mantém uma relação criança por adulto adequada, mas insere a figura do Assistente Administrativo Educacional, com o objetivo de reduzir o gasto com pessoal.

Com relação à presença de profissionais auxiliares relacionados ao trabalho do professor na Educação Infantil, Côco (2015, p. 154) afirma que esta situação revela que *esse quantitativo parece requerer a presença de outros adultos para o encaminhamento do trabalho educativo na EI*. Além disto, afirma que a contratação destes profissionais é uma estratégia para a organização do atendimento das crianças em tempo integral, uma vez que,

[...] dada a sua jornada diária de trabalho mais estendida (superior a dos professores), têm a tarefa especial de desenvolver o trabalho com as crianças nos momentos em que os professores cumprem suas jornadas de planejamentos e nas trocas de turnos de professores, geralmente efetuadas em associação ao horário de descanso das crianças (CÔCO, 2015, p.154).

Contudo, observou-se que no caso deste município esta proporção está regulamentada pelo sistema municipal de ensino, e mesmo assim está sendo descumprida. Conforme diário de campo do MEC (2013) em visita técnica realizada no dia 07/10/2013 em uma instituição do Proinfância do Município E, do Polo 5, foi constatado que a referida determinação não estava sendo cumprida, ou seja, em todas as turmas havia um número maior de crianças por adulto. Diante de tal contexto, o MEC (2014) ressaltou a situação de uma turma de maternal I, destinada ao atendimento de crianças de 02 anos, onde, no dia da visita, estavam presentes 27 crianças, conforme observa-se na foto 06.

Foto 6 - Maternal I – 27 crianças presentes no dia da visita 07/10/2013, Instituição Proinfância, município E, Polo 5, 2013.



Autora: Martins (2014).

Fonte: MEC (2014).

Com relação ao excesso de alunos por turma destaca-se que esta é uma situação que afeta principalmente as instituições localizadas em municípios de médio e grande porte e que apresentam uma demanda maior pela Educação Infantil. Além de possuírem um grande número de crianças fora da escola, existe uma conscientização maior da comunidade sobre os seus direitos o que ocasiona maior cobrança dos entes públicos, inclusive através do acionamento do Poder Judiciário.

No que tange ao acionamento do Poder Judiciário, Sousa Santos (2007) diz que isto é apenas a “ponta do iceberg”, tendo em vista a grande “procura suprimida” existente, que representam *a procura daqueles cidadãos que têm consciência dos seus direitos, mas que se sentem totalmente impotentes para os reivindicarem quando são violados* (SOUZA SANTOS, 2007, p. 31). No entanto, é necessário considerar os que estão alijados do conhecimento de seus direitos.

Em função deste processo de reivindicação do direito à vaga, os dirigentes municipais de educação “optam” por colocar um número elevado de crianças nas turmas para atender à comunidade e em muitos casos para atender as determinações do Ministério Público, que atuam muitas vezes em prol exclusivamente do acesso.

Diante deste contexto, percebe-se a angústia dos gestores em relação ao crescimento da exigibilidade do direito à educação pelo Poder Judiciário e também um questionamento da legitimidade de tal órgão para determinar a referida matrícula.

Silveira (2008) aponta que estão se tornando objeto de interesse por parte de pesquisadores da área do direito e da educação os estudos sobre a exigibilidade do direito à educação pelo sistema de Justiça. Através do levantamento bibliográfico realizado, observou-se posicionamentos divergentes no que tange à legitimidade das decisões proferidas pelo Poder Judiciário determinando a concretização de qualquer direito social. Os doutrinadores contrários à legitimidade justificam seu posicionamento a partir da ideia de que a referida determinação ofende à separação dos poderes. Neste contexto, Streck (2010) acredita que discutir as condições de possibilidade da decisão jurídica é, antes de tudo, uma questão de democracia.

Considerando o direito à Educação Infantil um direito público-subjetivo assumimos a posição de que as decisões são acertadas, no que tange ao mérito, tendo em vista que sendo um dever do município assegurá-lo, ao ser negado, o Poder Judiciário representa uma via para a efetivação deste direito.

Assim, ao considerar o Poder Judiciário como via para a efetivação deste direito, no âmbito deste trabalho decidimos restringir nossa análise no que tange aos limites das referidas decisões.

Quando nos deparamos com o elevado número de mandados de segurança, com a concessão de liminares determinando ao poder público a matrícula de crianças de 0 a 03 anos em creches públicas ou privadas, percebeu-se claramente que a determinação está limitada à questão do direito ao acesso à educação. Contudo, o direito à Educação Infantil vai além do acesso à educação, faz-se necessário que esta seja de qualidade, sendo trivial a garantia do tripé: gestão democrática e avaliação, valorização dos profissionais e o financiamento adequado, conforme aponta o Seminário CAQi⁵⁵ da Educação Infantil, realizado pela Campanha Nacional Pelo Direito à Educação.

Todavia, os municípios diante de tais decisões esbarram na questão orçamentária e também financeira para o cumprimento da referida determinação, uma vez que *as despesas do poder público devem estar em consonância com o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes*

⁵⁵ Campanha Nacional todos pelo Direito À Educação. Seminário: “Educação pública de qualidade quanto custa este direito?” Realizada em Petrolina 16 de Junho de 2010. Disponível em: www.campanhaeducacao.org/publicações. Acesso em: 23/02/2016

Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (SOUZA; BAHIA, 2013, p. 23). Contudo, mesmo reconhecendo estas duas questões como limitadoras do cumprimento das determinações de atendimento das crianças na Educação Infantil, Appio (2005) nos alerta que o gestor prudente deve antecipar-se às decisões Judiciárias.

Diante deste quadro de busca da efetivação do direito à Educação Infantil por meio judicial, e a partir das análises dos relatos realizados pelos gestores municipais tocantinenses constantes no diário de campo do MEC (2013) registra-se que as estratégias utilizadas pelos municípios para o cumprimento das decisões judiciais não se atentam aos requisitos de qualidade do atendimento.

Em congruência ao ocorrido no Município E, Polo 5, diante da forte pressão popular e do Ministério Público o município J, Polo 10, tem optado em aumentar o número de crianças por sala, não cumprindo com a relação aluno/professor estabelecida em sua normativa GAB/SEMED nº 575/2009 que estabelece o seguinte quadro:

Quadro 9 – Atendimento de crianças por período, faixa etária e a relação número de crianças por professor.

ATENDIMENTO	PERÍODO	FAIXA ETÁRIA	Nº DE CRIANÇAS POR PROFESSOR
BERÇÁRIO	Berçário I	4 a 11 meses	6 por professor
	Berçário II	1 ano a 1 ano e 11 meses	8 por professor
MATERNAL	Maternal I	2 anos a 2 anos e 11 meses	8 por professor
	Maternal II	3 anos a 3 anos e 11 meses	15 por professor
PRÉ-ESCOLA	1º Período	4 anos a 4 anos e 11 meses	20 por professor
	2º Período	5 anos a 5 anos e 11 meses	20 por professor

Org.: MEC (2014).

Além desta regulamentação que está sendo desrespeitada em função da garantia do acesso à Educação Infantil, o MEC (2013) também destaca a inobservância pelo município da Resolução CME – Município J nº 001/2007 que estabelece que o número de crianças por turma na Educação Infantil depende do espaço físico da sala que é 1,50 m² por aluno. A partir deste procedimento em muitas unidades de Educação Infantil algumas salas funcionam com o atendimento de 2 ou 3 turmas, não obedecendo o espaço mínimo por criança estabelecido.

Esta situação foi observada em uma instituição do Proinfância que iniciou o funcionamento no dia 22/05/2013, com o atendimento de crianças de 0 a 03 anos, conforme foto 7.

Foto 7 - Maternal III –Agrupamento de 3 turmas em 1 sala. Instituição Proinfância, projeto próprio, Município J, Polo 10, 2013.



Fonte: MEC (2013).

Diante desta situação, considera-se que

[...] aumentar o número de crianças por turma e o número de turmas por sala é uma medida que mascara o atendimento de qualidade, pois mesmo que haja uma organização da estrutura física para adequação da realidade apresentada, a proposta pedagógica fica comprometida pela disponibilidade do professor que muitas vezes diante das necessidades e demandas das crianças, se envolve nas tarefas diárias sem ter o tempo de mediar os processos educativos por meio das observações e intervenções que cada criança exige (MEC, 2013b, p. 34).

Assim, diante do contexto de precarização do atendimento desta etapa educacional, pontua-se que mesmo considerando válida a atuação do Ministério Público na tutela da garantia do acesso à educação, torna-se pertinente a discussão sobre o alvo de controle jurisdicional quando se trata de políticas públicas em matéria de direitos fundamentais. Neste sentido, corroboramos com o pensamento de Barcellos (2008) ao afirmar a necessidade da realização de controle jurisdicional principalmente das metas do Plano Nacional de Educação

e as do orçamento público, verificando a fixação de metas e prioridades; resultado final esperado; quantidade de recursos a ser investida; atendimento ou não das metas fixadas pelo próprio Poder Público; eficiência mínima na aplicação dos recursos públicos.

C) Autorização de funcionamento

O Estado do Tocantins, mesmo contanto com uma alta demanda reprimida de crianças de 0 a 05 anos que não são atendidas em nenhuma instituição educacional, possui um número elevado de crianças matriculadas na rede pública de ensino, conforme já foi demonstrado. Contudo, a maioria das instituições que realizam o atendimento destas crianças não possui autorização de funcionamento, que é *o ato legal e inicial do estabelecimento de ensino, emitido pelo Poder Público competente, em cada Sistema de Ensino, para que possa funcionar oferecendo os cursos a que se propõe* (SALVADOR, 2011, p. 12).

É importante frisar que o ato de autorização para funcionamento emitido pelo Conselho de Educação competente deve ficar exposto em local de fácil acesso, uma vez que é *irregular* o funcionamento de instituição de ensino sem o devido ato.

Neste contexto, o MEC (2013b) observou que dentre os 10 municípios que figuraram como amostra da pesquisa, apenas 2 afirmaram que todas as instituições de Educação Infantil possuíam a devida autorização de funcionamento, emitida pelo Conselho Municipal, sendo eles: Município I, Polo 9, e Município C, pertencente ao Polo 3.

Mesmo não possuindo nenhum dado oficial, e nenhum levantamento quantitativo, o MEC (2013b), através dos relatos das equipes técnicas durante as reuniões de Polos, verificou que a ausência da autorização de funcionamento é uma situação que assola inclusive as instituições que ofertam o Ensino Fundamental.

Ao buscar informações que justificassem a predominância do funcionamento de instituições sem a devida autorização, o MEC (2013b) constatou que os municípios vinculados ao sistema estadual de ensino, precisavam seguir as determinações dos artigos 17 ao 24 da Resolução CEE/TO nº024/1999 que regem sobre o processo de criação e autorização de funcionamento das instituições de Educação Infantil que estão vinculados ao sistema de educação do Estado do Tocantins.

A referida legislação elenca em seu artigo 19 os seguintes itens como necessários para a montagem do processo:

Art. 19 – O processo de autorização para funcionamento será encaminhado ao CEE-TO instruído com Relatório de Verificação Prévia, pelo menos 120 dias antes do prazo previsto para início das atividades, e deverá conter:

I – requerimento dirigido ao titular do órgão ao qual compete a autorização, subscrito pelo representante legal da entidade mantenedora;

II – registro do mantenedor, se da iniciativa privada, junto aos órgãos competentes: Cartório de Títulos e Documentos, Junta Comercial e Cadastro Geral dos Contribuintes do Ministério da Fazenda;

III – documentação que possibilite verificar a capacidade de autofinanciamento e prova de idoneidade econômico-financeira da entidade mantenedora e de seus sócios, consistindo de certidão negativa do cartório de distribuição pertinente, com validade da data da apresentação do processo;

IV – identificação da instituição de educação infantil e endereço;

V – comprovação da propriedade do imóvel, da sua locação ou cessão, por prazo não inferior a 02 anos;

VI – planta baixa ou croqui dos espaços e das instalações;

VII – relação do imobiliário, equipamentos, material didático-pedagógico e acervo bibliográfico;

VIII – relação dos recursos humanos e comprovação de sua habilitação e escolaridade; IX - previsão de matrícula com demonstrativo da organização de grupos;

X – proposta pedagógica

XI – plano de capacitação permanente dos recursos humanos;

XII – regimento que expresse a organização pedagógica, administrativa e disciplinar da instituição de educação infantil;

XIII – laudo da inspeção sanitária;

XIV – alvará expedido pelo órgão próprio da Prefeitura Municipal.

(Resolução CEE/TO nº 0024/99).

Além destas exigências, o CEE/TO também passou a exigir o certificado de vistoria emitido pelo Corpo de Bombeiro Militar do Tocantins (CBMTO), em conformidade com o estabelecido na Lei nº 1.787 de 15 de junho de 2007 que dispõe sobre a Segurança contra Incêndio e Pânico em edificações e áreas de risco no Estado do Tocantins.

Nestes termos, alguns municípios relataram encontrar sérios obstáculos para conseguir atender a todas estas exigências. O Município G, Polo 7, por exemplo, iniciou o funcionamento da instituição do Proinfância no dia 28/01/2013 e ao buscar regularizar o funcionamento da mesma, não conseguiu o Certificado de Vistoria do Corpo de Bombeiro Militar do Estado do Tocantins, uma vez que estes realizaram várias exigências, que segundo

o Dirigente Municipal de Educação é impraticável, devido ao alto custo para alteração na estrutura do prédio.

Desta forma, identificou-se que dentre os municípios integrantes do sistema estadual a exigência do certificado de vistoria emitido pelo Corpo de Bombeiro tem sido um dificultador para a emissão da autorização de funcionamento, sendo que nem mesmo as instituições construídas recentemente no âmbito do Programa Proinfância, e que possuem projeto arquitetônico próprio contra incêndios, tem conseguido o referido certificado.

Dentre os municípios que instituíram sistema próprio de ensino, e que estão vinculados às normativas do Conselho Municipal de Educação, não foi identificado uma causa específica para a ausência de tal ato. Dentre eles, apenas o município E, Polo 5, relatou que a grande maioria das instituições educacionais do município não possuía ainda a autorização de funcionamento, pelo fato de que grande parte das propriedades no município não era legalizada. Contudo, no início de 2013, conseguiram a comprovação da propriedade do terreno de algumas instituições onde funcionava a Educação Infantil, mas esbarraram também nas exigências do Corpo de Bombeiro.

De acordo com a análise do diário de campo (MEC, 2014) observou-se que o funcionamento irregular das instituições, de modo geral, parece não incomodar diversos dos gestores. Contudo, a exigência da cópia do ato autorizativo pelo Ministério da Educação, como requisito para o cadastramento de novas turmas de Educação Infantil, através do E.I. Manutenção – Novas Turmas, e consequente repasse de recurso para o município, despertou uma preocupação entre os mesmos, uma vez que muitos municípios perderam o referido recurso no ano anterior, por não atender a esta exigência do Programa.

D) Organização do calendário escolar

Em relação ao período letivo das instituições de Educação Infantil, a Nota Técnica nº 67/2011 COEDI/DCOCEB/SEB/MEC, de 31 de maio de 2011, traz um conjunto de análises e ponderações baseadas na legislação e, sobretudo, nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, que nos orienta da seguinte forma:

[...] as instituições de Educação Infantil, tanto as públicas quanto as privadas, são consideradas unidades educacionais pertencentes aos respectivos sistemas de ensino. Seu funcionamento é regulamentado por normas específicas e suas atividades pressupõem um conjunto sistematizado

de experiências planejadas para se desenvolver em um período do ano, seguido de intervalos, que são as férias e os recessos escolares. Esses intervalos permitem às crianças, conforme mandamento constitucional do art. 227, a convivência familiar e comunitária. Além disso, é dever dos pais assistir, criar e educar seus filhos (CF, art. 229). Outro ponto importante, é que nesses períodos de férias e recessos escolares as instituições realizam os serviços de manutenção dos prédios, como dedetização e desratização e pequenas obras, além de ser o momento de avaliação das práticas educativas e replanejamento curricular pelos professores. Por esses motivos, não é adequado o funcionamento das instituições de Educação Infantil sem qualquer interrupção (Nota Técnica nº 67/2011 COEDI/DCOCEB/SEB/MEC).

Além de explicitar a regulamentação do período de férias, não admitindo o funcionamento ininterrupto das instituições de Educação Infantil, a nota técnica ainda aborda a questão do atendimento para suas crianças em horário noturno e em finais de semana, reconhecendo a legitimidade desta demanda, mas deixando claro *que esta enquadra-se no âmbito de “políticas para a infância”, devendo ser financiado, orientado e supervisionado por outras áreas, como assistência social, saúde, cultura, esportes, proteção social* (Nota Técnica nº 67/2011).

Mesmo diante desta orientação explícita, muitos municípios tocantinenses, impregnados da visão assistencialista, ainda mantêm a prática do funcionamento ininterrupto durante o ano, sendo uma situação, inclusive, ainda regulamentada no âmbito do sistema estadual de ensino, pela Resolução CEE/TO nº 024/99, que dentre os mandamentos inadequados e que podem comprometer a qualidade da oferta desta etapa da Educação Básica, determina que o *regime de funcionamento das instituições de Educação Infantil atenderá às necessidades da comunidade, podendo ser ininterrupto no ano civil, respeitados os direitos trabalhistas ou estatutários* (Art. 7º, §1º).

O Conselho Municipal de Educação do Município A, Polo 1, também prevê a possibilidade de atendimento ininterrupto durante o ano civil, por intermédio da Resolução/CME nº 01/2013 que trata sobre a adequação e implementação da Educação Infantil no Sistema Municipal de Educação e que estabelece em seu Art. 13:

O regime de funcionamento das Instituições de Educação Infantil deve atender às necessidades da comunidade, em período integral ou parcial, podendo ser ininterrupto no ano civil, respeitados os direitos trabalhistas ou

estatutários de seus funcionários ou empregados (MUNICÍPIO A, 2013, art.13).

Diante desta realidade, percebe-se que a incorporação das creches no sistema educacional nos municípios tocantinenses ainda não afastou completamente a visão assistencialista em relação à Educação Infantil, e nem a expectativa de muitas famílias quanto a garantia de segurança e cuidados enquanto cumprem suas jornadas de trabalho.

Em complemento à Nota Técnica, Ferreira e Didonet (2015) afirmam que o fechamento das creches nas férias é necessário uma vez que integram o sistema de ensino e devem ser guiadas pelas normas relativas à educação em geral e constituem um momento imprescindível para a avaliação e o planejamento do trabalho pedagógico dos professores. Além disso, os autores ainda alertam para a necessidade de resposta à esta demanda num *escopo mais amplo da política para a infância, que envolve outras áreas como assistência e proteção social, saúde, cultura e esporte* (FERREIRA; DIDONET, 2015, p. 8), uma vez que este atendimento extrapola as atribuições da Educação Infantil.

Contudo, enquanto não articulada a política pública para o atendimento desta demanda, a excepcionalidade do funcionamento das creches em regime de plantão no período de férias é uma alternativa para atendimento especial e excepcional de crianças em situação de risco pessoal ou social ou em situação de vulnerabilidade. No entanto, Ferreira e Didonet (2015) alertam que neste caso,

[...] o planejamento das atividades deve ser feito pelo conjunto dos setores – assistência social, educação, saúde, esporte, cultura, segurança pública –, a gestão da instituição, nesse período, deveria ser da assistência social e o pessoal responsável pelo cuidado integral das crianças seria contratado especificamente para as tarefas previstas no plano de trabalho (FERREIRA; DIDONET, 2015, p. 9).

Essas observações colocam como centralidade a importância da presença, seleção e formação contínua de profissionais para atuar nas instituições de Educação Infantil.

E) Seleção dos profissionais docentes e sua formação

Ao pensar a organização do funcionamento da instituição de Educação Infantil é imprescindível trazer à tona a discussão da formação do quadro de servidores que atuarão

nesta etapa de ensino. Deste modo, é relevante salientar que a Educação Infantil ao ser incluída como primeira etapa da Educação Básica, assumiu uma nova dimensão e por isto, é importante articulá-la à valorização do papel do profissional que atua com as crianças, sendo necessário destacar a *exigência de um patamar de habilitação derivado das responsabilidades sociais e educativas que se espera dele* (BRASIL, 2006, p. 11). Deste modo, enfatiza-se que a Lei nº12796/2013, no que diz respeito à formação dos professores para a Educação Infantil, reforçou que esta deve ocorrer, preferencialmente, no nível superior, mas admitindo-se ainda a qualificação em nível médio.

Além da necessidade de se respeitar a formação inicial é importante destacar o papel que deve ser assumido pelo professor dentro das instituições de Educação Infantil, que precisam não só,

[...] observar, documentar, oferecer material, coordenar situações envolvendo pequenos e grandes grupos, acompanhar o andamento dos vários projetos e interagir com as crianças enquanto elas neles trabalham, [...] cuidar da merenda, organizar o momento de repouso, a entrada e saída diária (OLIVEIRA, 2011, p. 210).

Mas precisam, sobretudo, representar:

[...] uma pessoa verdadeira, que se relacione afetivamente com a criança, garantindo-lhe a expressão de si, visto que ela precisa de alguém que acolha suas emoções e, assim, lhe permita estruturar seu pensamento (OLIVEIRA, 2011, p. 207)

Além de precisar ser acolhedora, a atuação do professor da Educação Infantil também precisa se consciente, embasada na ação-reflexão, no conhecimento das peculiaridades de cada faixa etária, das teorias do desenvolvimento infantil, bem como dos conhecimentos que correspondem ao contexto sociocultural em que a criança está inserida e que envolvem as práticas sociais ou culturais com as quais convive. Para Oliveira (2011) é imprescindível que a atividade educativa ocorra como

[...] ação intencional orientada para a ampliação do universo cultural das crianças, de modo que lhes sejam dadas condições para compreender os fatos e os eventos da realidade, habilitando-as a agir sobre ela de modo transformador (OLIVEIRA, 2011, p. 48).

Neste contexto, a perspectiva da necessidade de uma formação específica para atuar na Educação Infantil deve ser considerada fator preponderante para se alcançar a melhoria na qualidade das práticas pedagógicas nesta etapa da educação, conforme enfatizado por Oliveira (2008).

Ao reconhecermos a importância dos professores para a oferta da educação de qualidade, torna-se imprescindível considerarmos os seguintes fatores: formação inicial e continuada, os planos de carreira e os salários dos docentes e as suas condições de trabalho (GATTI, 2011). Além disto, salienta-se a importância de se observar as regulamentações quanto à forma de ingresso na carreira docente, visto que a sua não observância afeta a própria profissionalização docente (GATTI, 2011).

No que tange à observância da formação inicial na composição dos quadros docentes para a atuação na Educação Infantil em Tocantins observou-se que mesmo não sendo possível a análise quantitativa do percentual de profissionais por grau de formação, o MEC (2013b), constatou que, de modo geral, há um entendimento da necessidade de se exigir a formação mínima exigida por lei para o exercício da docência, uma vez que os planos de carreiras dos 10 municípios que compõem a amostra de estudo da realidade tocantinense prevêm tal exigência. Assim, os profissionais que atuam com as crianças da Educação Infantil nesses municípios são, principalmente, professores com formação em nível médio, modalidade Magistério, ou Curso Superior em Pedagogia e alguns, ainda, possuem pós-graduação específica para atuação na Educação Infantil, conforme relatos das equipes técnicas participantes das reuniões de Polo.

Foram observados “professores” sem a devida formação atuando nas unidades do Proinfância. No Município G, Polo 7, observou-se que dentre os 10 professores que estavam atuando na Instituição do Proinfância, 60 % atuavam há mais de 10 anos na docência do Ensino Fundamental, sendo professores efetivos da rede e que foram lotados nesta unidade para atuação durante o ano de 2013. Como não havia no município critérios definidos para a lotação do servidor, a distribuição de turmas ficava à cargo da Secretaria Municipal de Educação. Assim, um deles não possuía a formação exigida em lei, uma vez que a sua formação em Nível Médio não era na modalidade Magistério e a sua Graduação era em química.

A equipe gestora da educação deste município, ao ser questionada sobre o processo de formação do quadro de pessoal para atuação nesta instituição do Proinfância, afirmou que *o quadro foi formado por aqueles profissionais que já „rodaram” em todas as escolas e turmas e não realizaram um bom trabalho* (MEC, 2013b, p.65) o que representa uma concepção errônea em relação à instituição e desvalorização da função pedagógica da mesma.

Contudo, é importante ressaltar que a Educação Infantil ao ser considerada como primeira etapa da Educação Básica,

[...] o trabalho pedagógico com a criança de 0 a 6 anos adquiriu reconhecimento e ganhou uma dimensão mais ampla no sistema educacional, qual seja: atender às especificidades do desenvolvimento das crianças dessa faixa etária e contribuir para a construção e o exercício de sua cidadania (BRASIL, 2006, p.10).

Além disto, destaca-se que a LDBEN/1996, traz como finalidade da Educação Infantil *o desenvolvimento integral da criança até os seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade* (BRASIL, LDBEN, 1996, art. 29). Neste contexto, torna-se imprescindível a discussão do cuidar e educar na Educação Infantil e a sua intrínseca relação com a formação docente.

Kuhlmann (1998), ao se remeter ao papel de educar e cuidar atribuído às instituições de Educação Infantil afirma que a educação de uma criança pequena envolve o seu cuidado, delimitando com isto, o caráter indissociável entre estes dois papéis. Contudo, é necessário desmitificar a dicotomia existente entre o cuidar e o educar.

A dicotomia, muitas vezes vividas entre cuidar e o educar deve começar a ser desmistificada. Todos os momentos podem ser pedagógicos e de cuidados no trabalho com crianças de 0 a 5 anos. Tudo dependerá da forma como se pensam e se procedem as ações. Ao promovê-las proporcionamos cuidados básicos ao mesmo tempo em que atentamos para a construção da autonomia, dos conceitos, das habilidades, do conhecimento físico e social (CRAIDY; KAERCHER, 2001, p. 70).

Contudo, a desvalorização da função pedagógica da instituição também foi observada no Município K, Polo 10. A instituição neste município foi inaugurada no dia 12/03/2013 e iniciou o seu funcionamento com servidores não habilitados, sendo chamados de “cuidadores”. Segundo consta no relatório do MEC (2014), somente em agosto de 2013, o

município realizou a contratação de professores, garantindo a habilitação mínima. No entanto, ainda não havia iniciado processo para a realização de concurso público para as referidas vagas.

No Município J, Polo 10, o MEC (2013b) apontou para o fato de que mesmo com 100% do seu quadro composto por profissionais com a habilitação mínima exigida por lei, a equipe gestora da Secretaria Municipal de Educação ressalta que o processo de formação de muitas delas ocorreu em uma instituição vinculada ao Estado do Pará, sendo à distância e com apenas 6 meses de duração. Além disso, integrantes da Secretaria Municipal de Educação ressaltaram que mesmo representando uma conquista para a qualificação da oferta da Educação Infantil neste município, a realização do concurso Público no âmbito do Edital nº 001/2013 objetivando o provimento das vagas para o cargo de Professor da Educação Infantil, ao exigir apenas a formação em nível médio/magistério, representou um retrocesso, diante da fragilidade dos cursos de formação inicial – Nível Médio.

Esse quadro se dá em uma conjuntura que exige reflexões e intervenções sobre a formação docente. Por consequência, a realidade constatada em Tocantins colabora para demonstrar a necessidade urgente de se repensar a formação profissional daqueles que trabalham com crianças de 0 a 05 anos em creches e pré-escolas, conforme afirmado por Oliveira (2010),

É tarefa urgente repensar a formação profissional de todos os que trabalham com crianças de 0 a 5 anos em creches e pré-escolas. A inclusão da creche no sistema de ensino acarretou uma série de debates sobre o que é a função docente e como preparar professores com perfis que respondam mais adequadamente à diversidade de situações presente na educação das crianças, desde o nascimento, em instituições educacionais. Também mudanças que têm ocorrido nas concepções propostas em relação à construção do saber e à escola trazem consequências para a prática pedagógica e despertam para a necessidade de modificações na formação docente (OLIVEIRA, 2010, p. 23).

A implementação do Proinfância exige reflexão sobre os processos de formação inicial dos professores, sendo relevante destacar aspectos problemáticos na execução das propostas curriculares dos cursos de graduação, formadores de professores. Neste sentido, Gatti (2011) apresenta uma crítica às Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de graduação em Pedagogia aprovadas pela Resolução CNE/CP nº 1/2006, que atribuiu a eles a

responsabilidade pela formação de professores para a Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental, bem como para o Ensino Médio na modalidade Normal, para a educação de jovens e adultos, além da formação de gestores. Neste contexto, a autora destaca que essa licenciatura apesar de ter amplas atribuições, tem como eixo a formação de docentes para os anos iniciais. Além disto, aponta que *a complexidade curricular exigida para este curso é grande* (GATTI, 2001, p. 98), tendo em vista a dispersão disciplinar imposta pelo Artigo 4º da referida Resolução, em função do tempo de duração do curso e da sua carga horária.

Neste contexto, Oliveira e Fonseca (2010) apontam os limites da formação inicial, tanto dos cursos de magistério (nível médio), quanto no curso de Pedagogia (nível superior), afirmando a falta de aprofundamentos sobre as especificidades da infância e sua educação, alertando que:

Sem formação específica, as educadoras infantis espelham-se na prática do ensino fundamental para o trabalho com as crianças da educação infantil, o que justifica o emprego da rotina por meio das mais diversas facetas: contenção, regras, sequenciação das atividades. A educação infantil não consolidou uma Pedagogia própria, capaz de atentar às especificidades da infância e de subsidiar as políticas de formação (inicial de continuada) para as profissionais. Negar à educação infantil uma Pedagogia pensada a priori em suas especificidades é negar a atenção à infância, além de deixar a cargo das educadoras em atuação a responsabilidade de buscar somente na prática, soluções para as questões demandadas pelo cotidiano (OLIVEIRA; FONSECA, 2010, p. 158).

Gatti (2011) após discutir as políticas de formação inicial dos professores, aponta que as normatizações existentes não estão sendo suficientes para garantir minimamente a qualificação no que se refere à formação inicial para atuação na educação básica, afirmando que *não basta titular professores em nível superior, é necessário e importante que essa titulação corresponda à formação de características de profissionalidade consistentes com o exigido, para o bom desempenho em seu trabalho* (GATTI, 2011, p. 101).

Neste contexto, Kramer (1999) afirma que vivemos o paradoxo de ter um conhecimento avançado sobre a infância, porém ainda persiste a incapacidade de saber lidar com as populações infantis, pressuposto este corroborado por Oliveira (2008) no trecho abaixo:

A defasagem na formação das professoras que atuam nessa área acarreta uma grande falta de conhecimento por parte destas, sobre os objetivos e finalidades desse nível de ensino. O agravante é que a maioria dessas profissionais desconhece [...] que a LDB 9394/96, em seu artigo 29, define como finalidade da Educação Infantil “o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social”. [...] É comum escutar relatos de professoras que acreditam que o trabalho com a Educação Infantil é, simplesmente, realizar algumas atividades de pintura, desenho, recorte, colagem, etc., para passar tempo, ou seja, “olhar” as crianças enquanto brincam. Essas professoras não estão cientes da relevância de cada uma dessas atividades, que cada uma delas deve ter um propósito, um objetivo a ser alcançado (OLIVEIRA, 2008, p. 57-58).

À vista disso, pensar em construir uma prática pedagógica referenciada na criança como sujeito que tem uma forma própria de ver o mundo e de aprender sobre ele requer pensar na figura do professor, a quem cabe pontuar o dever de criar *oportunidades para experiências e aprendizagens, apoiando determinadas atividades e restringindo outras a partir da criação de um ambiente interacional rico de situações que provoquem a atividade infantil, a descoberta e o envolvimento em brincadeiras* (MEC, 2013b, p. 64).

Pensar a missão deste sujeito (o professor) frente às especificidades da Educação Infantil e à sua finalidade de cuidar e educar crianças de 0 a 05 anos pressupõe, primeiramente, o entendimento do seu processo de formação inicial. Considerando, portanto, as suas limitações.

Contudo, salienta-se a existência do curso de Graduação em Educação Infantil, oferecido pela Universidade Federal de Viçosa, em Minas Gerais, que desenvolve um currículo diferenciado para atuação na área. Merecendo, portanto, maior atenção dos pesquisadores que se dedicam à análise dos cursos de formação inicial, com vistas ao alcance de um maior reconhecimento profissional dos egressos do referido curso.

Além da formação inicial, a forma de ingresso na carreira docente interfere diretamente na sua profissionalização. Deste modo, destaca-se que *o ingresso na carreira docente nas redes públicas, por lei, deve ser feito por meio de concurso público* (GATTI, 2011, p. 156).

Mesmo estando regulamentado que o ingresso no setor público se dará mediante aprovação em Concurso Público, ao se considerar a forma de ingresso na docência da

Educação Infantil no Estado do Tocantins, observou-se a preponderância da contratação temporária. No Município J, Polo 10, antes da realização do Concurso Público previsto pelo Edital nº 001/2013, 50 % dos docentes atuantes na Educação Infantil representavam contratos temporários, conforme destaca o MEC (2013b). Esta situação foi identificada pelo MEC (2013b) como prejudicial para a qualidade da Educação Infantil, tendo em vista que a rotatividade impede a execução de trabalhos de formação continuada. Neste sentido, Gatti (2011) complementa que,

A condição de contrato temporário de docentes, não conduzindo à estabilidade e à progressão profissional, gera nas redes alguns problemas que mereciam melhor consideração, pois afetam a própria profissionalização docente, a formação continuada e a progressiva de quadros, a formação de equipes nas escolas e, em decorrência, a qualidade do ensino. A precariedade dos contratos de trabalho traz consigo rodízio excessivo de professores, instabilidade das equipes escolares e, até mesmo, desistência da profissão (GATTI, 2011, p. 159).

Dentre os possíveis motivos que contribuem para justificar a resistência à realização de Concurso Público visando a contratação dos docentes para atuação na Educação Infantil, destacou-se a dificuldade dos municípios tocantinenses em executar os planos de carreira para os servidores efetivos. Nesse contexto, no município C, Polo 3, 60% dos professores são efetivos e apesar deste município possuir um plano de carreira do magistério desde 2008, este não havia sido implementado, estando, no ano de 2013 em período de negociação para adequação do plano sob a iminência de um movimento grevista.

Diante deste quadro, ressalta-se que a valorização profissional é um dos pilares da qualidade de ensino socialmente referenciada, ao lado do financiamento e da gestão democrática. Para Leão (2013) *falar de valorização implica aprimorar a formação inicial, a formação continuada, a definição de um piso salarial e, também, da carreira do professor* (LEÃO, 2013, p.1). Contudo, a carreira é considerada *fator decisivo do processo de valorização dos trabalhadores* (BRASIL, 2005, p. 7) tendo em vista que a sua ausência compromete a construção de parâmetros de qualidade na educação (BRASIL, 2005).

Deste modo, observa-se que o artigo 67 da LDBEN/1996 traz os pressupostos da valorização profissional ao estabelecer que:

Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III - piso salarial profissional;

IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI - condições adequadas de trabalho (BRASIL, LDBEN, 1996, Art.67).

Contudo, em função da autonomia dos entes federados determinada pela Constituição Federal de 1988, o que se observa é uma situação diferenciada e fragmentada da profissão docente, havendo *professores federais, estaduais e municipais; professores concursados e não concursados; professores urbanos e rurais; professores das redes pública e particular e das redes patronais profissionais (Sistema S); e professores titulados e sem titulação* (SCHEIBE, 2010, p. 987). E isto ocasiona a existência de planos de carreira distintos ou até mesmo a ausência de planos, salários diferenciados e duplicação de jornada em carreiras diferentes (SCHEIBE, 2010).

Na tentativa de minimizar esta diferenciação no âmbito da profissão docente, entra em vigor a Lei n 11.738/2008, que estabelece um piso salarial, profissional e nacional para uma jornada de 40 horas semanais, e que deveria ter sido implantado progressivamente até janeiro de 2010, com obrigatoriedade de reajustes anuais. Além disto, a referida lei estabelece critérios para a organização da carga horária, ao prever o cumprimento de 1/3 da carga horária para atividades extra-classe. Mesmo diante desta exigência mínima, que toma por base o pagamento para professores com formação em cursos de nível médio, muitos municípios e Estados ainda não efetivaram a referida determinação sob alegação de indisponibilidade financeira.

Neste contexto, ao observar a organização da jornada de trabalho pelos municípios tocantinenses, observou-se que esta tem variado entre 20 e 40 horas semanais, tendo em vista que cada município possui a sua regulamentação específica (MEC, 2013b). Contudo, ao verificar a implementação da Lei 11.738/2008, observou-se que *poucos municípios conseguiram regulamentar a nova jornada de trabalho do professor* (MEC, 2013b, p. 65), não garantindo a efetividade deste direito

Tendo em vista que a negação deste direito acarreta sérios problemas que afetam diretamente a efetivação dos Projetos Políticos Pedagógicos e, conseqüentemente, a qualidade da educação, o Município J, do Polo 10, criou o cargo de professor dinamizador como estratégia para reorganização da jornada de trabalho do professor. Contudo, *em virtude da impossibilidade de contratação do professor dinamizador, os professores permanecem cumprindo toda a sua jornada no exercício da docência dentro da classe, não sendo resguardado o momento para o planejamento* (MEC, 2013b, p. 66). Tal fato compromete a qualidade do atendimento educacional e a manutenção de programas de formação continuada, que para Feitosa (2009) são considerados requisitos básicos para uma Educação Infantil de qualidade,

Programas de formação continuada dos professores e demais profissionais também integram a lista de requisitos básicos para uma Educação Infantil de qualidade. Tais programas são um direito das professoras e professores no sentido de aprimorar sua prática e desenvolver a si e a sua identidade profissional no exercício de seu trabalho. Eles devem dar-lhes condições para refletir sobre sua prática docente cotidiana em termos pedagógicos, éticos e políticos, e tomar decisões sobre as melhores formas de mediar a aprendizagem e o desenvolvimento infantil, considerando o coletivo de crianças assim como suas singularidades (FEITOSA, 2009, p. 270).

Em relação à formação continuada, o MEC (2013b) destacou a ausência de uma política formativa nos municípios tocantinenses que alegam insuficiência financeira, pois acreditam que o sucesso destes programas está atrelado aos altos custos pagos para a contratação de especialistas, que realizam treinamentos e cursos de curta duração, sob a forma de palestras, seminários, oficinas, baseados em uma *concepção de formação transmissiva* (GATTI, 2011, p. 198). Esta concepção de formação continuada impossibilita o estabelecimento de relações entre esses conhecimentos, e a construção de conceitos a partir de uma reflexão crítica, estando amparada apenas no "repasse" arbitrário de conceitos para os docentes, sendo necessária a superação deste modelo, conforme bem pontua Scheibe (2010):

É importante buscar a superação da formação continuada com base em cursos rápidos e sem conexão com o projeto político-pedagógico da escola, para promover a reflexão permanente do professor. Nesse sentido, a escola e seu cotidiano constituem-se, ao lado das instituições formadoras de professores, em ambiente formativo que necessita de ações e programas

sistematizados em períodos específicos e com clara articulação à carreira docente (SCHEIBE, 2010, p. 991).

Diante da importância da implementação de uma política de formação continuada para os docentes, apenas duas experiências exitosas de formação continuada foram identificadas nos municípios tocantinenses, evidenciando o discernimento e a providência da gestão pública, além de representarem conhecimento da área e exercício do papel da gestão pedagógica, sendo uma no Município H, Polo 8, e outra no Município E, do Polo 5 (MEC, 2013b).

O Município H, Polo 8, realizou, em 2009, uma parceria com o Instituto Avisa-Lá para a implementação de um programa de formação continuada para os docentes da Educação Infantil nos anos de 2009 e 2010. O referido Programa tinha como pressuposto a realização de estudo, reflexão e atuação na prática dos temas abordados pelos docentes. A partir do ano de 2012, a própria Coordenação de Educação Infantil do Município assumiu a responsabilidade exclusiva pelas formações.

A Secretaria Municipal de Educação do Município E, Polo 5, mantinha em seu quadro seis servidoras responsáveis pela organização e desenvolvimento do processo de formação continuada, garantindo a conclusão de 80 horas anuais para cada servidor.

Contudo, de acordo com os dados constantes no diário de campo (MEC, 2014) constatou-se que o modelo de formação continuada adotado na maioria dos municípios tocantinenses é marcado, de modo geral, por rupturas, descontinuidades e sobreposições de orientações, que pouco contribui para a ressignificação da prática pedagógica.

Além disto, observou-se em alguns municípios a adoção de sistemas de ensino da rede privada, que trabalham com programas e materiais pedagógicos próprios, e também se responsabilizam pela formação dos docentes. Através desta iniciativa, as secretarias municipais de educação buscam uma uniformização da prática pedagógica, que conforme bem pontua Adrião et al. (2009):

[...] a tentativa de padronização dos projetos pedagógicos e do trabalho realizado nas escolas é a principal justificativa dos dirigentes municipais de educação para a realização de parcerias com sistemas de ensino privados. Buscam instaurar nas redes municipais uniformidade nos processos pedagógicos, alegando evitar “desigualdades” entre as escolas. Se tal motivação revela uma preocupação com a possibilidade de ações

diferenciadas gerem qualidade também diferenciada, por outro lado, incide sobre a autonomia de escolas e de docentes frente à organização do trabalho pedagógico ao retirar-lhes, como assegura a LDB, a possibilidade de organizarem suas práticas a partir das necessidades locais ou iniciativas próprias (ADRIÃO et al., 2009, p.810).

Assim, é imprescindível que as Secretarias Municipais de Educação afirmem o seu compromisso com a Educação Infantil, garantindo tempo para que os educadores aprofundem seu conhecimento sobre os alunos e sobre o que estão aprendendo, oportunizando o cumprimento da finalidade precípua da Educação Infantil de educar/cuidar, e para tanto é necessária a profissionalização docente, onde os profissionais que atuam na educação infantil sejam identificados como,

[...] o professor da educação básica, com formação inicial preferencialmente em nível superior, com direitos e deveres elencados no plano de carreira e todas as conquistas da categoria, como a inclusão na Lei 11.738/2008, que institui o piso salarial nacional para os professores da educação básica pública e a destinação de 1/3 da jornada para atividades extraclasse (MEC, 2013a, p. 20).

Diante da realidade diversificada em que se encontra a profissão docente e os pressupostos de valorização profissional estabelecidos em lei, observa-se o grande desafio posto aos municípios e Estados para delimitarem sua política de valorização docente, sendo uma questão de âmbito nacional e inerente a todas as etapas de ensino.

Assim, ao remetermos à realidade tocantinense observamos que a questão da profissionalização docente é um assunto que interfere diretamente na implementação do Proinfância, e por isto, aponta-se para a necessidade dos municípios alinharem suas ações e decisões às diretrizes nacionais. Aliado a isto se destaca a busca de um planejamento institucional que ofereça as condições mínimas de trabalho, tais como: a relação da quantidade crianças/adulto por faixa etária e do número máximo de crianças por turma; a hora/atividade como garantia para a preparação e o planejamento do trabalho pedagógico; e a formação em serviço, que constitui oportunidade para problematização das práticas pedagógicas dos professores, para que eles possam transformar ou potencializar suas ações.

Além disto, o aprofundamento das discussões que envolvem a temática no âmbito nacional demanda urgência, para que através do debate, políticas públicas voltadas para a questão docente sejam implementadas e a tão almejada valorização docente ocorra.

4.1.3.2 Construção do Projeto Político Pedagógico (PPP) e implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI)

No decorrer da pesquisa, constatamos o uso indistinto de termos como „plano de ação“, „plano curricular“, „proposta pedagógica“ e „Projeto Político Pedagógico“ pelas instituições de Educação Infantil tocantinense, e a consciência da aceitação no campo doutrinário da utilização de diferentes expressões para denominar o documento que orienta a estrutura, a organização e o funcionamento da instituição escolar. Por conseguinte, optamos pela adoção do termo Projeto Político Pedagógico (MEC, 2014), por compartilhar do entendimento de Gadotti (2012, p. 37) de que todo projeto pedagógico é necessariamente político, uma vez que *não se constrói um projeto sem uma direção política, um norte, um rumo.*

Contudo, independente da denominação escolhida – currículo, plano de ação, proposta ou projeto - este documento, norteador da prática educativa, deve, necessariamente, apresentar *uma contextualização histórico-social uma vez que ele está sempre inserido num momento e num território social determinado, dos quais refletem valores e concepções* (MEC 2013b, p. 10).

Frente a isso, o MEC (2013b) procedeu de análises a partir da leitura de todos os documentos coletados no trabalho de Consultoria, incluindo as informações levantadas durante as visitas realizadas nos 11 municípios tocantinenses, denominados para fins desta pesquisa: A, B, C, D, E, F, G, H, I, J e K. Para tanto, considerou a complexidade da tarefa da escrita, uma vez que esta expressa não só uma realidade, mas também os sonhos daqueles que participaram de sua execução, seus dilemas, entendimentos e desentendimentos, mas também evidenciou o fato de que a prática é mais complexa, mais contraditória e mais rica do que a teorização de uma proposta.

Neste ponto, vale lembrar que o PPP sendo um documento referencial para os demais documentos das escolas, como o regimento escolar, o plano de atividades e os diferentes níveis de planejamento, deve explicitar claramente as concepções de infância, de conhecimento, de currículo e de avaliação que orientarão as práticas pedagógicas. Assim,

Delinear uma proposta pedagógica para a educação infantil significa pôr creches e pré-escolas diante de atraentes tarefas e sérios desafios. O modo como essas instituições historicamente se organizaram reflete o posicionamento que assumiram acerca de sua função social em face de uma dada representação de criança e de um entendimento do seu processo de desenvolvimento, entre outros fatores (OLIVEIRA, 2010, p. 181).

Faria e Salles (2012) ao enfatizarem o currículo como elemento da proposta pedagógica, afirmam que *é necessária a explicitação das concepções norteadoras, princípios, intenções e formas de organização de trabalho pedagógico para a consolidação da identidade de uma instituição de Educação Infantil* (FARIA; SALLES, 2012, p. 20). Neste sentido, salientam a importância da articulação de todos os elementos constituintes da proposta pedagógica, apresentando como uma estrutura possível:

- História da instituição e de sua Proposta Pedagógica;
- Contexto sociocultural no qual a instituição se insere;
- Concepções norteadoras do trabalho;
- Finalidades e objetivos;
- Organização e gestão do trabalho, que abrange:
 - A) o currículo;
 - B) os tempos;
 - C) os espaços, equipamentos e materiais;
 - D) as crianças;
 - E) as metodologias de trabalho;
 - F) as relações entre todos os atores envolvidos;
 - G) os instrumentos de trabalho do(a) professor(a);
 - H) os profissionais e as condições de trabalho;
 - I) o trabalho com a comunidade e a família;
 - J) as formas de articulação da Educação Infantil com o Ensino Fundamental;
 - K) as formas de gestão institucional (FARIA & SALLES, 2012, p.27).

Contudo, dentre as análises realizadas pelo MEC (2013b) no âmbito dos documentos, evidenciou-se o foco nos seguintes aspectos: o processo de elaboração do PPP, a existência do mesmo no âmbito de cada Município Polo, bem como os princípios, concepções e finalidades que o embasam.

Diante da complexa realidade estudada, o MEC (2013b), de acordo com o relato das equipes técnicas dos municípios, evidenciou que o processo de elaboração das propostas pedagógicas para a Educação Infantil representou *o enfrentamento do desafio premente à*

compreensão de sua finalidade, que passa pela concepção de Educação Infantil como primeira etapa da educação básica e, portanto, espaço da ação pedagógica realizada por profissionais qualificados, com formação específica (MEC, 2013b, p. 16). Desse modo, segundo Veiga (1998) é preciso proceder de:

[...] profunda reflexão sobre as finalidades da escola, assim como a explicitação do seu papel social e a clara definição de caminhos, formas operacionais e ações a serem empreendidas por todos os envolvidos com o processo educativo. Seu processo de construção aglutinará crenças, convicções, conhecimentos da comunidade escolar, do contexto social e científico, constituindo-se em compromisso político e pedagógico coletivo (VEIGA, 1998, p.9).

Com efeito, é imprescindível destacar que a elaboração do Projeto Político e Pedagógico pressupõe a participação de toda a comunidade escolar, demandando a inflexão crítica e social sobre a realidade escolar, peculiar a cada instituição. Esta inflexão, segundo o MEC (2013b) *significa conhecer seus problemas, debruçar-se sobre eles, buscando encontrar meios coletivos para solucioná-los. Afinal, o trabalho pedagógico que o Projeto explicita tem como meta a preparação e a capacitação política dos cidadãos de uma nova sociedade, que se deseja mais justa e humana* (MEC, 2013b, p. 11).

Assim, a construção de um Projeto Político e Pedagógico, na perspectiva de gestão democrática colegiada, ao vislumbrar legitimidade institucional e adesão de forma colaborativa, precisa configurar-se a partir do resultado da reflexão e ação conjunta, uma vez que demanda o conhecimento e apreensão da realidade de cada instituição escolar que comporta demandas específicas, dinâmica organizacional própria, considerando as expectativas e necessidades das comunidades, escolar e extraescolar.

Ao conceber a construção coletiva como elemento diferencial que qualifica a constituição de um documento representativo da prática pedagógica, o MEC (2013b) verificou que o discurso da participação ampla está presente em todos os documentos analisados. No entanto, por meio das visitas *in loco*, representantes das equipes técnicas das secretarias municipais relataram que esta participação se concretizou através de diferentes processos e envolvendo autores diferenciados, estando de alguma forma vinculada às Secretarias Municipais de Educação. Em alguns casos, inclusive, foi constatado que os

documentos eram elaborados por técnicos das secretarias, em outros se verificou a adaptação de alguns modelos prontos de propostas.

Nos municípios de maior porte, foi detectado uma forte tendência à elaboração de um projeto pedagógico para a Educação Infantil da rede municipal, com o objetivo de subsidiar creches e escolas na elaboração dos seus Projetos Políticos Pedagógicos. Este movimento das Secretarias Municipais de Educação tem ocorrido mediante a criação de grupos de trabalho compostos por representantes de vários segmentos, pressupondo o envolvimento do grupo no estudo, reflexão, tempo e espaço de discussão.

Entretanto, apesar do engajamento dessas equipes na busca de mecanismos participativos, o MEC (2013b) constatou que várias dificuldades de ordem político-administrativa emperram esse processo, destacando dentre eles:

[...] a dimensão da rede *versus* o tamanho e a organização das equipes técnicas-pedagógicas da secretaria, a rotatividade e a pouca disponibilidade de tempo dos professores/educadores: expressos no não cumprimento da Lei 11.738 de 16/07/2008 que fixa o piso salarial dos profissionais do magistério e na má utilização da hora-atividade nos município que já conseguiram instituir (MEC, 2013b, p. 18).

O Projeto Político Pedagógico, na perspectiva dialógica e democrática, é identificado como voz plural dos diferentes protagonistas que interagem na dinâmica pedagógica e organizacional da escola, adquirindo legitimidade à medida que expressa concepções e proposições da comunidade escolar. Desse modo, ele não pode ser resultado somente das reflexões do diretor e da equipe de gestão, devendo ser construído com a participação efetiva de todos os sujeitos – crianças e adultos, professores/educadores e profissionais não docentes, famílias e população em geral – levando em conta suas necessidades, especificidades, realidade.

Ao analisar a participação especificamente do professor/educador, interlocutor privilegiado dos documentos, esperava-se que fosse considerado sujeito construtor de conhecimento e não como mero executor de propostas prontas. Por conseguinte, o MEC (2013b) afirmou que além dos documentos analisados não representarem um processo de construção coletiva e participação ativa dos professores na produção de conhecimentos, percebe-se que poucos apresentam informações sobre o processo de construção da proposta pedagógica e sobre os fatores que geraram necessidade de reformulação.

Contudo, mesmo considerando que a proposta pedagógica passa pela “relativa autonomia da escola, de sua capacidade de delinear sua própria identidade” e que, portanto, não deve ser *algo que é construído e em seguida arquivado ou encaminhado às autoridades educacionais como prova do cumprimento de tarefas burocráticas* (VEIGA, 2002, p. 1), é imprescindível o fortalecimento das equipes técnicas das secretarias municipais de educação no movimento de subsidiar e instrumentalizar as instituições de educação infantil na elaboração e implementação da mesma.

Neste caminho é necessário que todos compreendam que a elaboração das propostas das escolas, envolve o planejamento das intenções de fazer, de realizar, sendo necessário o envolvimento e comprometimento de toda a comunidade escolar. Assim, é preciso entender que,

Todo projeto supõe rupturas com o presente e promessas para o futuro. Projetar significa tentar quebrar um estado confortável para arriscar-se, atravessar um período de instabilidade e buscar uma nova estabilidade em função da promessa que cada projeto contém de estado melhor do que o presente. Um projeto educativo pode ser tomado como promessa frente a determinadas rupturas. As promessas tornam-se visíveis os campos de ação possível, comprometendo seus atores e autores (GADOTTI, 1994, p. 579).

Neste contexto, observa-se que o projeto político-pedagógico *tem a ver com a organização do trabalho pedagógico em dois níveis: como organização da escola como um todo e como organização da sala de aula, incluindo sua relação com o contexto social imediato, procurando preservar a visão de totalidade* (VEIGA, 2002, p. 14), ficando nítida a necessidade de construção coletiva deste documento por todas as unidades de ensino.

Pontua-se que nem todas as instituições que realizam o atendimento das crianças de 0 a 05 anos nos 11 municípios visitados no Estado do Tocantins possuem um documento orientador que embasa a prática docente, conforme afirmou o MEC (2013b).

Assim, questiona-se a autonomia destas unidades escolares bem como suas identidades e o trabalho realizado por elas, uma vez que:

A principal possibilidade de construção do projeto político-pedagógico passa pela relativa autonomia da escola, de sua capacidade de delinear sua própria identidade. Isto significa resgatar a escola como espaço público, lugar de debate, do diálogo, fundado na reflexão coletiva. Portanto, é preciso entender que o projeto político pedagógico dará indicações necessárias à

organização do trabalho pedagógico, que inclui o trabalho do professor na dinâmica interna da sala de aula (VEIGA, 2002, p. 14).

Diante desta questão da autonomia das unidades escolares, a realidade das instituições de Educação Infantil nos municípios tocantinenses, que compunham a amostra, era divergente.

Nos Municípios J, E e H as respectivas Secretarias Municipais de Educação possuem um documento norteador para a Educação Infantil da rede municipal. Contudo, ao analisar a situação das instituições de educação infantil nestes municípios, observou-se que nem todas possuíam um documento próprio da unidade. No município E, apesar das instituições do Proinfância ainda não possuírem autorização de funcionamento, todas elas possuíam o seu documento próprio, que estava em consonância com proposta da secretaria. O município H, apesar de não ter inaugurado nenhuma das 02 obras do Proinfância, na oportunidade da Consultoria do MEC (2013a), realizava o atendimento das crianças de 0 a 05 anos em outras instituições, sendo em 03 CMEIS e em 02 instituições conveniadas. Estas instituições possuíam o seu próprio PPP e o seu funcionamento estava autorizado pelo Conselho Municipal de Educação.

Já o município J, mesmo tendo um Referencial Pedagógico da rede municipal muito completo e embasado teoricamente, inaugurou, em maio de 2013, duas instituições construídas com recursos do Governo Federal, por meio do Proinfância. As duas instituições, mesmo tendo iniciado o seu funcionamento, ainda não haviam elaborado o Projeto Político Pedagógico e o processo de autorização de funcionamento ainda não havia sido encaminhado para o Conselho Municipal de Educação, conforme constatou o MEC (2014).

O município C, Polo 3, realizava o atendimento de crianças entre 03 a 05 anos em uma instituição autorizada e que possuía o seu Projeto Político Pedagógico elaborado (MEC, 2013b). No ano de 2013, antevendo o atendimento das crianças de 0 a 02 anos, que seria iniciado com a inauguração da instituição do Proinfância, a Secretaria Municipal de Educação “formulou” a proposta pedagógica para a Educação Infantil da rede prevendo este atendimento. Neste contexto, foi possível verificar a articulação da secretaria municipal de educação na condução da organização do funcionamento das instituições. Contudo, pelos dados disponíveis não se identificou o grau de participação da comunidade no processo de elaboração do PPP e nem mesmo na sua implementação.

Apesar da instituição do Proinfância do Município F, do Polo 6, não ter sido inaugurada, o atendimento de crianças de 01 a 05 anos era realizado em outras instituições, que segundo o MEC (2013b), não possuíam um documento norteador da prática. Na oportunidade, o município utilizava o material didático do Sistema Positivo que foi implantado em 2013, sendo este o material responsável pelo embasamento da prática docente. Contudo, no decorrer do processo de Consultoria (MEC, 2013/2014), a Secretaria Municipal de Educação iniciou o processo de elaboração da proposta pedagógica para a Educação Infantil da rede, recorrendo à instituição de um grupo de trabalho, responsável por articular este processo.

Nos municípios G, A, I e B a instituição do Proinfância já estava em funcionamento, e todas elas possuíam a proposta pedagógica devidamente elaborada. No Município D, pertencente ao Polo 4, o início do funcionamento da instituição do Proinfância estava previsto para meados de 2014. No entanto, o município ainda não dispunha de nenhuma instituição pública responsável pelo atendimento de crianças de 0 a 03 anos, atendendo apenas as crianças de 04 e 05 anos de idade. Em razão disso, iniciou a organização do funcionamento da instituição do Proinfância após ampla discussão sobre as especificidades da educação infantil realizadas no âmbito do processo de consultoria.

Contudo, o MEC (2013b) apontou que a maioria das propostas analisadas trazia informações pertinentes com relação ao período letivo, organização dos turnos e horários, às formas de agrupamento, faixa etária atendida, razão adulto/criança, as formas de gestão, bem como sobre as relações com as famílias e comunidade. No entanto, há que se considerar que os Municípios Polos representavam na sua maioria, municípios de médio e grande porte e, por isto, já haviam avançado um pouco mais na organização da oferta da Educação Infantil. Além disto, o MEC (2013b) destaca que estas questões mesmo estando bem fundamentadas nos documentos escritos, quando discutidas nas reuniões técnicas, representavam ainda muitas das dúvidas presentes entre as equipes pedagógicas participantes.

Com relação à identificação da filosofia político-pedagógica no PPP, o MEC (2013b) aponta para a necessidade de se refletir coletivamente sobre as indagações elencadas, tendo em vista que esta norteará todo o planejamento e organização escolar:

- a. Qual o papel da escola no seu entorno e na sociedade?
- b. Qual a concepção de escola e de educação que queremos veicular na sociedade contemporânea?

- c. Qual o papel da nossa escola e como esta se relaciona com a sociedade?
- d. Que tipo de formação homem-mundo queremos implementar?
- e. A que criança se destina?
- f. O que é necessário ensinar?
- g. Como ensinar?
- h. De que forma, o que e como avaliar? (MEC, 2013b, p. 12).

Segundo o MEC (2013b), para dialogar com tais questionamentos a comunidade escolar facilitará a fundamentação das decisões da instituição e também a inclusão de tudo o que se oferece intencionalmente para a criança aprender, abrangendo não apenas conceitos, mas também princípios, procedimentos, atitudes, os meios pelos quais a escola oferece tais oportunidades e formas de avaliação, servindo, desse modo, para orientar a prática pedagógica.

Contudo, a maioria dos PPP analisados não apresenta tais respostas devidamente fundamentadas, embasadas nas legislações vigentes e nas discussões teóricas da área, condizentes com as especificidades da faixa etária atendida pelas instituições de Educação Infantil. Diante de tal constatação, fica nítido que *a inclusão da infância no sistema educacional introduz disputas específicas no território das propostas pedagógicas*, fazendo emergir uma questão básica: *o que trabalhar com a infância de 0 a 03 anos, de 03 a 06?* (ARROYO, 2011, p. 207).

Com efeito, a pergunta acima ainda constata a falta de definição de uma identidade própria da Educação Infantil. E, esta falta, *ocasiona sérios conflitos que opõe a concepção de uma instituição caracterizada como "extensão do lar, da família" - um lugar destinado a garantir o cuidado e a assistência à criança na ausência da mãe - à de instância preparatória para o ensino fundamental, comprometida, com o processo de alfabetização* MEC (2013b, p. 13).

Assim, ao tratar as especificidades da Educação Infantil, Arroyo (2011, p.208) em consonância com o artigo 4º da Resolução nº 5 de 17 de dezembro de 2009 que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil destaca alguns pontos que precisam ser considerados no processo de elaboração e implementação dos projetos políticos pedagógicos das instituições voltadas para o atendimento da primeira infância, dentre os quais:

1º) A criança como centro do planejamento: neste ponto, Arroyo (2011), destaca que as propostas deverão partir do reconhecimento das crianças como sujeitos históricos e de

direitos, precisando considerar como as crianças vivem na concretude de seus contextos sociais, históricos, familiares, de moradia, de saúde, de alimentação, de cuidados e proteção. Neste sentido, o autor afirma que sem conhecer quem são as crianças concretas, o planejamento das propostas será abstrato e desfocado.

2º) Como as crianças constroem sua identidade pessoal e coletiva;

3º) Conhecer a diversidade de infâncias: Neste ponto, o autor ressalta a importância do trabalho com a diversidade, as várias formas de viver a infância nas crianças de diferentes classes sociais.

4º) Que formação privilegiar: é preciso ter como objetivo garantir a formação plena e integral das crianças, como ser humano histórico, social, cultural, ético, corpóreo, de diferentes linguagens, estético, de memória.

No que tange à compreensão dos fundamentos teóricos dos Projetos Políticos Pedagógicos das instituições de Educação Infantil do Estado do Tocantins, tem-se que os mesmos são atravessados por concepções e sentidos discursivos e práticos. Logo, ao proceder a análise da fundamentação teórica dos documentos, observou-se concepções variadas de criança, educação, desenvolvimento e aprendizagem, sendo que algumas vezes estas concepções não são explicitadas, mas aparecem subjacentes ao texto (MEC, 2013b).

No que tange à concepção de criança nos Projetos Políticos Pedagógicos analisados em Tocantins, *muitas das propostas caracterizam a criança enquanto ser social, psicológico e histórico, abordando-a na sua concretude* (MEC, 2013b, p. 39) sendo que alguns documentos trazem a concepção de criança preconizada no Artigo 4º das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, afirmando que:

A criança é um sujeito histórico e de direitos que, nas interações, relações e práticas cotidianas que vivencia, constrói sua identidade pessoal e coletiva, brinca, imagina, fantasia, deseja, aprende, observa, experimenta, narra, questiona e constrói sentidos sobre a natureza e a sociedade, produzindo cultura (BRASIL, 2009, art.4º).

Em relação à concepção de educação observou-se *uma forte tendência na defesa de uma educação democrática, transformadora da realidade, tendo como meta a formação de cidadãos críticos, participativos, responsáveis, comprometidos e criativos* (MEC, 2013b). Isto posto, dentre os documentos analisados, há a predominância *da defesa de uma escola que cumpre seu papel na sociedade, na medida em que possibilita à criança o acesso aos*

conhecimentos historicamente acumulados e que através das relações e interações desenvolva a autonomia, a responsabilidade, a solidariedade e o respeito (MEC, 2013b, p. 39).

Ao se analisar a concepção de instituição de Educação Infantil, o MEC (2013b) afirma ser notória e predominante a concepção que leva em conta a especificidade da infância, onde a brincadeira e a cultura são reconhecidas como responsáveis pela promoção e garantia da manutenção das infâncias, e tendo como grande desafio o cumprimento da função indissociável da Educação Infantil: cuidar e educar.

Sendo assim, Feitosa (2009) proporciona uma compreensão da organização cotidiana de uma instituição de Educação Infantil, ao afirmar que

As instituições de Educação Infantil precisam organizar um cotidiano de situações agradáveis, estimulantes, que desafiem o que cada criança e seu grupo de crianças já sabem sem ameaçar sua autoestima nem promover competitividade, ampliando as possibilidades infantis de cuidar e ser cuidada, de se expressar, comunicar e criar, de organizar pensamentos e ideias, de conviver, brincar e trabalhar em grupo, de ter iniciativa e buscar soluções para os problemas e conflitos que se apresentam às mais diferentes idades, e lhes possibilitem apropriar-se de diferentes linguagens e saberes que circulam em nossa sociedade, selecionados pelo valor formativo que possuem em relação aos objetivos definidos em seu Projeto Político-Pedagógico (FEITOSA, 2009, p. 264).

Assim, constata-se que o brincar, no âmbito do instituído, figura como cerne do currículo da Educação Infantil, uma vez que muitos documentos destacam o brincar como *fi condutor na Educação Infantil, como espaço privilegiado de interação e de elaboração de conhecimentos pelas crianças, entendendo-se que estará permeando as experiências de aprendizagem relacionadas às áreas de Identidade, Relações Sociais e Naturais, Linguagens e Pensamento Lógico-Matemático* (MEC, 2013b, p. 39).

No que se refere às concepções de desenvolvimento e aprendizagem, o MEC (2013b) observou que o construtivismo piagetiano (Jean Piaget) é o mais frequentemente citado. Além dele, constata-se também outras influências, sobretudo do sócio-interacionismo ou sócio histórica de Wallon e Vygotsky⁵⁶. Na maioria dos documentos analisados essas referências se

⁵⁶“Wallon foi o primeiro a levar não só o corpo da criança, mas, também suas emoções para dentro da sala de aula. Fundamentou suas idéias em quatro elementos básicos que se comunicam o tempo todo: a afetividade, o

fazem enquanto uma complementação à perspectiva Piagetiana, sendo utilizadas na busca efetiva de maior entendimento da relação ensino-aprendizagem, inspirando avanços na ação pedagógica.

Com relação aos objetivos e finalidades da educação pré-escolar, constatou-se a ênfase no processo de alfabetização das crianças, apresentando a Educação Infantil como um período preparatório para a alfabetização, com proposição prioritária de atividades de linguagem oral e escrita⁵⁷.

Ao avaliar a implementação dos Projetos Políticos Pedagógicos, o MEC (2013b) afirma existir certa coerência entre o discurso textual e o discurso dos técnicos das secretarias. Contudo, através da realização de visitas às/em instituições de Educação Infantil em funcionamento nos municípios Polos, em Tocantins, foi possível perceber um descompasso profundo entre o discurso e a prática pedagógica.

A análise da visão de criança adotada pelas instituições, o MEC (2013b) revelou que, nos municípios maiores, mesmo havendo uma preocupação maior em estar de acordo com o que propõem as Diretrizes Nacionais para a Educação Infantil, quando são explicitados os conteúdos e especialmente, as orientações didáticas, observou-se uma descompasso com a

movimento, a inteligência e a formação do eu como pessoa. Militante apaixonado (tanto na política como na educação), dizia que reprovar é sinônimo de expulsar, negar, excluir. Ou seja, "a própria negação do ensino". As emoções, para Wallon, têm papel preponderante no desenvolvimento da pessoa. É por meio delas que o aluno exterioriza seus desejos e suas vontades. Em geral são manifestações que expressam um universo importante e perceptível, mas pouco estimulado pelos modelos tradicionais de ensino". (FERRARI, 2014a, p. 1). "O psicólogo bielo-russo Lev Vygotsky (1896-1934) morreu há mais de 70 anos, mas sua obra ainda está em pleno processo de descoberta e debate em vários pontos do mundo, incluindo o Brasil. "Ele foi um pensador complexo e tocou em muitos pontos nevrálgicos da pedagogia contemporânea", diz Teresa Rego, professora da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Ela ressalta, como exemplo, os pontos de contato entre os estudos de Vygotsky sobre a linguagem escrita e o trabalho da argentina Emilia Ferreiro, a mais influente dos educadores vivos". (FERRARI, 2014b, p. 1). "Jean Piaget (1896-1980) foi o nome mais influente no campo da educação durante a segunda metade do século 20, a ponto de quase se tornar sinônimo de pedagogia. Não existe, entretanto, um método Piaget, como ele próprio gostava de frisar. Ele nunca atuou como pedagogo. Antes de mais nada, Piaget foi biólogo e dedicou a vida a submeter à observação científica rigorosa o processo de aquisição de conhecimento pelo ser humano, particularmente a criança". (FERRARI, 2014c, p. 1).

⁵⁷Neste sentido, como observado por Kaercher (2015, p. 101) "Contemporaneamente, compreendemos que o letramento deve tomar parte fundamental no processo de aquisição da linguagem escrita e deve ocorrer em todos os espaços, escolares ou não. Trata-se de entender, portanto, que a criança necessita compreender, interpretar o mundo à sua volta, realizar leituras de imagens, de contextos, etc., desde muito cedo, já na Educação Infantil. Assim, as crianças podem ser letradas de várias maneiras, com músicas, contação de histórias, compreendendo diversos portadores de textos. A maioria das crianças vivencia eventos de letramento desde cedo: em suas casas, ao verem seus pais lendo e escrevendo, já se vão familiarizando com a função social da escrita, compreendendo para que ela serve. Ao manusear livrinhos, jornais e revistas vão percebendo as imagens e realizando leituras. Algumas delas até lêem de modo a "imitar" a leitura do adulto. Até mesmo na rua, ao perceberem *outdoors*, ofertas de supermercado, embalagens de produtos, estão inseridas num contexto social de letramento, no qual observam as imagens realizando suas interpretações".

visão de criança proposta. Pelas observações do MEC (2013b, p. 15) *na prática, a criança apresentada é de não construtora de seus próprios conhecimentos, não ativa, apenas dependente da ação do professor.*

Neste sentido, são reveladoras as palavras de Kaercher (2015),

Penso que devemos fazer um contraponto entre duas práticas radicais que infelizmente ainda acontecem em turmas de Educação Infantil: a primeira prática está voltada para uma angústia por parte das professoras em obrigatoriamente alfabetizar as crianças, propondo um método tradicional de repetição das famílias silábicas, no qual se dá ênfase a um desenvolvimento mecânico de habilidades perceptuais e motoras. A segunda prática é uma espécie de letramento sem letras, com o qual se evitam as práticas de leitura e de escrita, privando a criança de participar do mundo letrado em geral, dando espaço apenas para atividades corporais, musicais e gráficas (KAERCHER, 2015, p. 102).

As observações de Kaercher (2015) permitem avançar nas análises sobre a implementação destas propostas, que se revelam por intermédio da Organização dos espaços, mobiliários, seleção de conteúdos e propostas metodológicas e que configuram as práticas pedagógicas nos municípios tocantinenses, que serão realizadas no próximo item.

4.1.3.3 Organização dos espaços, mobiliários, seleção de conteúdos e propostas metodológicas

Considerando que o espaço e sua formalização refletem as concepções de quem o organiza, uma vez que a maneira como se dispõem os móveis, os materiais, a forma como eles são ocupados pelas crianças e adultos e o modo como interagem, revelam, ainda que de modo pouco explícito, uma dada concepção pedagógica em uso – da Educação Infantil e do papel do professor, bem como do que se pensa sobre a criança e como deve ser o seu processo educativo, o presente item pretende aprofundar a análise da organização do espaço, conteúdos e metodologias, objetivando verificar se o arranjo escolar existente condiz com a proposta pedagógica da instituição e vice-versa.

Além disso, a presente análise buscará contribuir para verificação do processo de implementação do Proinfância no tocante às questões que remetem ao aproveitamento dos espaços projetados e sua respectiva utilização, considerando para isto o memorial descritivo do Projeto Tipo B do Proinfância, bem como as maquetes eletrônicas do projeto, disponíveis

no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Deste modo, será possível verificar se as instituições do Proinfância ao iniciarem o funcionamento estão contribuindo para a melhoria da qualidade da educação infantil tocantinense, cumprindo assim com o seu objetivo estabelecido pelo Decreto nº 6.494/2008 de: “*III - a ampliação do acesso à Educação Infantil, contribuindo para a melhoria da qualidade da educação*”.

Considerando que a organização dos espaços, conforme concebido e organizado, pode representar ou não, um ambiente de criatividade e criação para as crianças, revelando-se em um lugar acolhedor e prazeroso onde elas possam brincar e sentir-se estimuladas e felizes (MEC, 2013b), tem-se que o espaço deve ser organizado pensando no objetivo da Educação Infantil em promover o desenvolvimento integral das crianças. Nestes termos Horn (2004) nos diz:

O olhar de um educador atento é sensível a todos os elementos que estão postos em uma sala de aula. O modo como organizamos materiais e móveis, e a forma como crianças e adultos ocupam esse espaço e como interagem com ele são reveladores de uma concepção pedagógica. Aliás, o que sempre chamou minha atenção foi a pobreza frequentemente encontrada nas salas de aula, nos materiais, nas cores, nos aromas; enfim, em tudo que pode povoar o espaço onde cotidianamente as crianças estão e como poderiam desenvolver-se nele e por meio dele se fosse mais bem organizado e mais rico em desafios (HORN, 2004, p. 15).

Desse modo, o espaço escolar, como bem esclarece Escolano e Frago (1998, p. 26),

[...] tem que ser analisado como um constructo cultural que expressa e reflete, para além de sua materialidade, determinados discursos [...] que institui na sua materialidade um sistema de valores, como os de ordem, disciplina e vigilância, marcos para a aprendizagem sensorial e motora e toda uma semiologia que cobre diferentes símbolos estéticos, culturais e também ideológicos (ESCOLANO; FRAGO, 1998, p. 26).

Nesse contexto, tem-se que o modo como o espaço é organizado na instituição da infância é revelador da relação pedagógica estabelecida, sendo resultado *das ideias, das opções, dos saberes das pessoas que nele habitam, sendo capaz de traduzir a cultura da infância, a imagem da criança, dos adultos que a organizaram, sendo uma poderosa mensagem do projeto educativo concebido para aquele grupo de crianças* (MEC, 2013b, p. 41).

Por conseguinte, é importante pontuar que a organização espacial contribui para a qualidade da Educação Infantil quando ela é promotora do desenvolvimento e da aprendizagem da criança ao ser representado por ambientes diversificados, desafiadores e convidativos à criação, à imaginação, às vivências lúdicas diversas e às relações saudáveis das crianças com os objetos, com seus pares e com os adultos ao seu redor.

De acordo com Horn e Gobbato (2015)

Estudos de campos diversos, como a psicologia, a filosofia, a arquitetura e a geografia, trazem importantes apontamentos sobre o espaço: a sua importância na constituição dos seres humanos, na organização das sociedades, o seu caráter de não neutralidade, a sua conceituação. Em diálogo com a pedagogia, essas discussões fornecem elementos para pensá-lo não como um mero cenário da ação educativa, mas como o eixo estruturante do trabalho pedagógico. As Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil (2009) consolidam esses aspectos ao pontuarem a importância do papel da organização do espaço para a efetivação das propostas pedagógicas das instituições (HORN; GOBBATO, 2015, p. 69).

Considerando que os documentos analisados pressupõem as interações e brincadeiras como eixos fundamentais das instituições infantis, tem-se que os seus espaços devem ser acolhedores, desafiadores e planejados segundo uma intencionalidade pedagógica, ou seja, como parte integrante da ação do educador, permitindo à criança muitas interações e, em consequência, novas aprendizagens, principalmente por meio do brincar, devido a sua importância para o desenvolvimento cognitivo, emocional, físico e social do ser humano.

Ao se evidenciar o brinquedo e a brincadeira como constitutivo da infância, e que esta é para a criança um dos principais meios de expressão que possibilita a investigação e a aprendizagem sobre pessoas e o mundo, precisam estabelecer parâmetros para a organização do espaço ambiente da Educação Infantil, conforme nos diz Lima (2001):

[...] o desenvolvimento da criança dependerá igualmente da possibilidade que ela tenha de explorar seu ambiente, expressar suas emoções, ter contato com várias coisas e pessoas, estabelecer relações afetivas. É na interação com pessoas e com o meio que a criança vai construindo sua subjetividade, sua imagem corporal, percebendo características próprias e desenvolvendo sua autonomia. As relações que vivencia na interação com adultos são decisivas nesse processo de desenvolvimento de identidade e de autonomia. A criança que encontra adultos que sabem valorizar suas iniciativas, auxiliando-a quando necessita e também permitindo que aja, experimente,

explore, supere limites pessoais, tem possibilidades de construir uma auto-estima que a torna fortalecida para enfrentar desafios (LIMA, 2001, p. 11).

Diante dessas observações constata-se que a organização espacial, quando bem explorada, contribui positivamente com o processo de desenvolvimento integral da criança. Dessa maneira, a implementação do Proinfância oportuniza uma diversidade de atividades que explorem vários ambientes, uma vez que foi projetada pensando nas especificidades da sua principal usuária: a criança. Assim, nas unidades construídas no âmbito do Proinfância é possível identificar parâmetros essenciais de infraestrutura para a faixa etária a ser atendida, que aliados à proposta pedagógica provêm os ambientes físicos adequados a assegurar a acessibilidade universal e sustentabilidade.

Diante desse contexto, pontua-se que o memorial descritivo do Proinfância, ao buscar atender à criança como usuária principal da escola, nos remete aos critérios definidos para elaboração do seu projeto arquitetônico:

- Independência e liberdade de acesso às várias dependências da creche;
- Segurança física restringindo o acesso da criança desacompanhada às áreas que ofereçam risco, tais como: cozinha, lavanderia, central de gás e castelo d'água;
- Respeito à individualidade e as diferenças pessoais. Adoção de piso contínuo, sem degraus ou juntas, rampas, espaço de circulação de no mínimo 80 cm;
- Integração das crianças de diversas faixas etárias no ambiente de solário e pátio;
- 50 cm do piso nos ambientes de atividades, bem como, com a definição de aberturas envidraçadas na parte inferior das portas;
- Respeito à escala infantil possibilitando a visão da área externa (dito anteriormente) além da utilização de acessórios como pias, vasos sanitários, bancadas e barras de proteção a altura convenientes à faixa etária a que se destinam. (FNDE, Memorial Descritivo R1, Tipo B, 2008, p.4)

À vista disso, as unidades do Proinfância (Tipo B) são compostas por 6 blocos distintos, interligados por circulação coberta, estando divididos conforme a sua função da seguinte forma:

- Bloco de Administração da creche, sendo esta, a entrada principal;
- Bloco de Serviços, com entrada independente e localizado junto ao estacionamento;
- 02 blocos pedagógicos;

- Bloco Multiuso;
- Pátio coberto;
- Anfiteatro;
- *Playground* (FNDE, Memorial Descritivo R1, Tipo B, 2008, p.7)

Dentre os espaços elencados, os „espaços de circulação geral do bloco administrativo“, „os blocos pedagógicos“, o „bloco multiuso“, o „anfiteatro e o *playground*“, foram objeto de análise no âmbito da presente pesquisa, com foco nos espaços das unidades do Proinfância em Tocantins.

O „bloco administrativo“, definido pelo memorial descritivo (2008) como a entrada principal da creche, integra os seguintes espaços: Área externa de espera coberta definida entre o pórtico de entrada e a recepção; Recepção interna; Secretaria e Orientação; Circulação interna; Diretoria; Sala de professores/reunião; Almoxarifado, e Sanitários de professores.

Sendo assim, pode-se afirmar que este é o primeiro espaço que a criança vislumbra ao chegar à instituição. Com efeito, é necessário que este espaço seja devidamente planejado para transmitir à comunidade os seus valores, princípios, prioridades, bem como representar um espaço de acolhimento e diálogo com as famílias, princípio este elencado nas DCNEIs. Contudo, ao analisar estes espaços através do arquivo de fotos que integram o diário de campo do MEC (2014), constatou-se que em muitas das instituições visitadas este espaço possui apenas alguns cartazes desejando boas vindas, e um painel de informativos gerais, sem nenhuma referência ao que se vive cotidianamente. Em nenhuma das instituições visitadas foi observada a presença de informes das práticas pedagógicas, mediante a exposição de atividades produzidas pelas crianças. Contudo, algumas instituições utilizavam os corredores da escola para divulgarem os trabalhos das crianças, expondo assim as suas produções.

Com relação aos „blocos pedagógicos“, estes foram concebidos a partir de uma concepção das necessidades específicas de cada faixa etária das crianças, e, portanto, o memorial descritivo do Proinfância – tipo B os divide da seguinte forma: Bloco Creche I e II, destinado ao atendimento das crianças de 4 meses a 3 anos, e Bloco Creche III e pré-escola – crianças de 3 a 5 anos. No bloco Creche I e II, cada sala integra os seguintes espaços: Recepção; Higiene pessoal; Atividades; Repouso; Solário e Alimentação. Já no Bloco Creche III e pré-escola, os espaços previstos para integrarem as salas de aula são: Recepção; Atividades; Repouso e Solário (para creche III).

No que tange ao „Bloco Pedagógico Creche I e II“, a organização do espaço e mobiliário precisa levar em consideração a especificidade do trabalho com bebês, e também a existência de espaços distintos. Por isso, precisam prever a existência de objetos diversificados que atendam às áreas de repouso, de higiene, das brincadeiras e também do solário. Rossetti-Ferreira et al. (2007, p. 147) afirmam que *o berçário deve ter espaços programados para dar à criança oportunidade de se movimentar, interagindo tanto com objetos como com outros bebês. Deve oferecer ao bebê situações desafiadoras, possibilitando o desenvolvimento de suas capacidades.*

No „espaço do repouso“, é recomendado que este represente um ambiente tranquilo e confortável para o sono, e que seja possível o acompanhamento por parte dos adultos. Sendo assim, questiona-se a quantidade de berços que o FNDE estabelece por sala na sua lista integrante dos itens financiáveis pela ação que prevê a aquisição de mobiliários e equipamentos. Nesta, estão previstas a aquisição de 8 berços para cada sala deste bloco. Ao equipar a referida sala com os 08 (oito) berços, o espaço fica muito apertado, o que dificulta a ação do adulto.

Além disto, é importante considerarmos a questão cultural que está por detrás da organização deste espaço nas unidades do Proinfância no Estado do Tocantins, uma vez que 06 municípios questionaram que “equipar o espaço do repouso com berços fere completamente o costume local”, tendo em vista que muitas famílias utilizam as redes para dormir. Assim, como não há a liberdade dos municípios para a escolha dos equipamentos, muitos municípios estão decidindo inutilizar os referidos berços, reaproveitando apenas os colchões (MEC, 2013b)

Ao considerarmos a cultura como *o conjunto de traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo social e que abrange, além das artes e das letras, o modo de vida, a maneira de viver juntos, os sistemas de valores, as tradições e as crenças* (BRASIL, Declaração universal sobre a diversidade cultural), assim como a obrigatoriedade da valorização da diversidade étnica (art. 215, §3º, inciso V) e da identidade dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira (art.216, caput) imposta pela emenda constitucional n.48/2005, constatamos que a adoção do modelo padrão do Proinfância em alguns aspectos, desconsidera a perspectiva da diversidade cultural, tendo em vista que *essa linha de pensamento não concorda com a premissa de que as culturas e estilos de vida, diferentes dos da classe média branca, devam ser considerados*

desviados, patológicos ou deficientes em relação ao “normal”, e os toma como legítimos e valiosos em si próprios (BENTO, 2011, p.108).

Isto posto, aponta-se para a necessidade de revisão pelo FNDE da listagem de material e equipamentos que integram o programa Proinfância, de modo a evitar o desperdício do dinheiro público e consequente incentivo da verdadeira produção da diversidade, afinal:

Não basta reconhecer o direito às diferenças identitárias, com essa tolerância neoliberal tão em voga, mas caberia intensificar as diferenciações, incitá-las, criá-las, produzi-las [...] recusar a homogeneização sutil, mas despótica em que incorremos às vezes, sem querer, nos dispositivos que montamos quando os subordinamos a um modelo único, ou a uma dimensão predominante (PELBART, 1993, p.23).

Na área destinada às brincadeiras é importante que sua organização oportunize às crianças o estar no chão, o arrastar-se, o engatinhar, o estar com os outros e o interagir com diferentes materiais, de texturas diferentes, sendo importante a presença de elementos proporcionem o apoio das crianças para que estas desenvolvam o equilíbrio, necessário para o desenvolvimento da locomoção. Contudo, na maioria das unidades visitadas, não foi identificado *indícios de um espaço-ambiente onde as crianças possam se envolver em diversas possibilidades, ficando muitas vezes à espera dos comandos dos professores* (MEC, 2013b, p.53), conforme pode ser visualizado na Foto 8.

Foto 8 – Berçário – Instituição Proinfância, município E, Polo 5 – 2013.



Foto: Martins (2013).

Fonte: MEC (2013).

Diante tal fato, salienta-se que *o berçário deve ter espaços programados para dar à criança oportunidade de se movimentar, interagindo tanto com objetos como com outros bebês. Deve oferecer ao bebê situações desafiadoras, possibilitando o desenvolvimento de suas capacidades* (ROSSETTI-FERREIRA et al., 2007, p. 147).

No que se refere à organização das salas do bloco pedagógico Creche III e Pré-Escola, observa-se que a disposição do mobiliário revela *indícios de uma concepção bastante recorrente ao contexto do ensino fundamental* (MEC, 2013b, p. 42). Tendo em vista que o espaço é cercado por mesas e cadeiras enfileiradas, voltadas para o quadro negro, constata-se que *o movimento das crianças não é considerado e que as propostas estão na mão do adulto que é o único que precisa ser visto e ouvido*. A situação pode ser identificada na Foto 9.

Foto 9 – 1º Período – Organização da sala. Instituição Proinfância, município G, Polo 7 – 2013.



Foto: Martins (2013).
Fonte: MEC (2013).

Diante tal cenário, destaca-se que de acordo com os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (2006) e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (2009) a proposta pedagógica das instituições de educação infantil deverá contemplar os princípios éticos, políticos e estéticos:

- 1 - os princípios éticos no que se refere à formação da criança para o exercício progressivo da autonomia, da responsabilidade, da solidariedade e do respeito ao bem comum;
- 2 - os princípios políticos no que se refere à formação da criança para o exercício progressivo dos direitos e dos deveres da cidadania, da criticidade e do respeito à ordem democrática;
- 3 - os princípios estéticos no que se refere à formação da criança para o exercício progressivo da sensibilidade, da criatividade, da ludicidade e da diversidade de manifestações artísticas e culturais (BRASIL, 2006, p. 31).

Para o alcance dos princípios elencados acima, Rodrigues (2012) enfatiza que a organização das instituições precisa oportunizar e garantir a aquisição das diversas habilidades, o que não é possível mediante as carteiras enfileiradas e o professor como centro de todo o processo, pois *a criança não tem oportunidade de fazer suas escolhas, relacionar-*

se com o outro e deixar neste espaço suas impressões e contribuições (RODRIGUES, 2012, p. 3).

Zabalza (1998) alerta para a necessidade da sala de aula de Educação Infantil ser um cenário estimulante, possibilitando diversas aprendizagens, com materiais diversos provenientes da vida real, descartáveis, comercializado, de diversas formas e tamanhos. Nesta mesma direção os Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil sugere, como exemplo, uma sala onde *haja, num canto, instrumentos musicais, no outro, brinquedos de faz-de-conta e, num terceiro, blocos de encaixe, permitindo que as crianças possam circular livremente entre um e outro, exercitando seu poder de escolha, tanto em relação às atividades como em relação aos parceiros* (BRASIL, 1998, p. 31).

Diante disto, analisar a implementação do Proinfância em Tocantins exigiu um olhar atento sobre como os espaços das instituições foram organizados, qual a intencionalidade das ações educativas, e se as crianças têm a possibilidade de agirem como protagonista na construção de seu conhecimento. Como bem pontua Horn (2004):

O olhar de um educador atento é sensível a todos os elementos que estão postos em uma sala de aula. O modo como organizamos materiais e móveis, e a forma como crianças e adultos ocupam esse espaço e como interagem com ele são reveladores de uma concepção pedagógica. Aliás, o que sempre chamou minha atenção foi a pobreza frequentemente encontrada nas salas de aula, nos materiais, nas cores, nos aromas; enfim, em tudo que pode povoar o espaço onde cotidianamente as crianças estão e como poderiam desenvolver-se nele e por meio dele se fosse mais bem organizado e mais rico em desafios (HORN, 2004, p. 15).

Horn (2004) ainda acrescenta que,

As escolas de educação infantil têm na organização dos ambientes uma parte importante de sua proposta pedagógica. Ela traduz as concepções de criança, de educação, de ensino e aprendizagem, bem como uma visão de mundo e de ser humano do educador que atua nesse cenário. Portanto, qualquer professor tem, na realidade, uma concepção pedagógica explicitada no modo como planeja suas aulas, na maneira como se relaciona com as crianças, na forma como organiza seus espaços na sala de aula. Por exemplo, se o educador planeja as atividades de acordo com a ideia de que as crianças aprendem através da memorização de conceitos; se mantém uma atitude autoritária sem discutir com as crianças as regras do convívio em grupo; se privilegia a ocupação dos espaços nobres das salas de aula com armários (onde somente

ele tem acesso), mesas e cadeiras, a concepção que revela é eminentemente fundamentada em uma prática pedagógica tradicional. Conforme Farias (1998), a pedagogia se faz no espaço realidade e o espaço, por sua vez, consolida a pedagogia. Na realidade, ele é o retrato da relação pedagógica estabelecida entre crianças e professor. Ainda exemplificando, em uma concepção educacional que compreende o ensinar e o aprender em uma relação de mão única, ou seja, o professor ensina e o aluno aprende, toda a organização do espaço girará em torno da figura do professor. As mesas e as cadeiras ocuparão espaços privilegiados na sala de aula, e todas as ações das crianças dependerão de seu comando, de sua concordância e aquiescência (HORN, 2004, p. 61).

Além das carteiras enfileiradas, outros elementos escolarizantes integram o modelo pedagógico desenvolvido nas unidades de Educação Infantil dos municípios tocantins estudados, tais como: utilização frequente do quadro negro, alfabeto afixado nas paredes de quase todas as turmas de Educação Infantil, inclusive nos berçários. Neste sentido, o MEC (2013b) através da postura do educador (Foto 10), evidencia indícios da antecipação de encaminhamentos próprios do ensino fundamental, tanto em relação à sistematização dos signos da língua que condiz com a alfabetização, na forma de organização dos elementos do espaço-ambiente e também nas relações estabelecidas e possibilitadas pelo professor.

Foto 10 - 2º Período (postura da professora), município C, Polo 3, 2013.

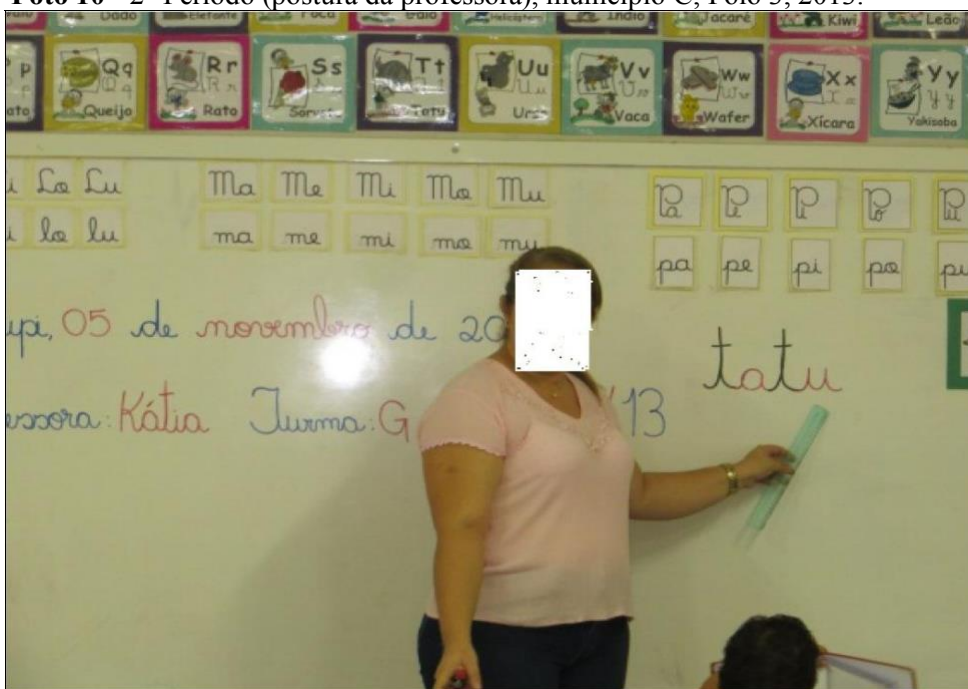


Foto: Martins (2013).

Fonte: MEC (2013).

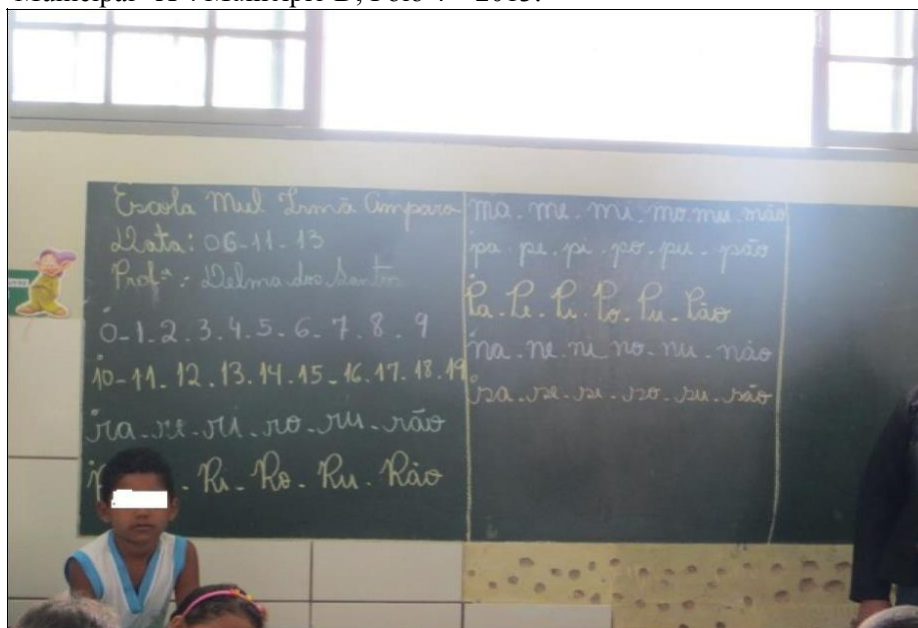
Como fica evidenciado (Foto 10), o professor adota uma relação corporal distante das crianças, e de acordo com Libâneo (1991) representa um *estilo professor-transmissor de conteúdo*. Para o autor, os professores mais tradicionais contentam-se em transmitir a matéria, através da realização de aulas expositivas. Contudo, o autor adverte que a aprendizagem decorrente desse tipo ensino, denominada de mecânica, repetitiva, não ajuda o aluno a formar esquemas mentais próprios.

No que tange à perspectiva antecipatória na Educação Infantil, o MEC (2013b) destaca que esta pode estar relacionada a vários fatores, dentro os quais:

- O processo de formação do professor que está atuando na Educação Infantil;
- O processo de elaboração do Projeto Político Pedagógico e;
- A cobrança social, realizada pela comunidade que entendeu que a educação infantil deveria preparar melhor as crianças pequenas para acompanhar o Ensino Fundamental (MEC, 2013b, p.44).

O entendimento deformado à respeito das especificidades da educação infantil e do processo de alfabetização vem ocasionando sérias consequências e distorções, interferindo diretamente no trabalho realizado por essas instituições, uma vez que a maioria do trabalho imposto às crianças, *limita-se à codificação e decodificação de sinais gráficos, de forma mecânica e repetitiva, através de métodos silábicos e outros materiais didáticos totalmente ultrapassados, representando um ensino desprovido de significado* (MEC, 2013b, p.44). Para ilustrar tal afirmação, o diário de campo (MEC, 2014) é composto por inúmeras imagens das atividades privilegiadas pelas instituições de educação indantil tocantinense, das quais apresenta-se a foto 11:

Foto 11 - 2º Período (Atividade para ser copiada do quadro escolar) - Escola Municipal “X”. Município D, Polo 4 – 2013.



Autora: Martins (2013).

Fonte: MEC (2013).

As atividades relacionadas acima (Foto 10 e 11) demonstram a utilização do método silábico no contexto da educação infantil. Além de representar um desrespeito às especificidades da infância, o problema da utilização do referido método é que:

[...] os textos “fabricados” para treino das sílabas são artificiais, muitas vezes sem sentido e descolados de qualquer uso social. (...) Em síntese, os métodos que seguem a marcha sintética (das partes para o todo, da análise para a síntese) e que demonstram rigidez no controle das aprendizagens tendem a priorizar apenas a decodificação, ou seja, a análise fonológica, com pouca ênfase no sentido dos textos e no uso social da escrita (FRADE, 2005, p.30).

Neste sentido, ao se revelar perceptível que os papéis e os lápis, e as práticas de leitura e escrita, têm marcado presença nas instituições de Educação Infantil, apoiadas na percepção de reprodução e naturalização das práticas do Ensino Fundamental, insere-se a necessidade de repensar essas práticas, no âmbito da implementação do Proinfância. Afinal, conforme aponta Dias (2000):

[...] são encontradas práticas na educação infantil que reduzem a alfabetização a uma aprendizagem mecânica que limita a criança à execução de tarefas de preparação para a primeira série, como se coubesse somente a esta série a responsabilidade da alfabetização, o que a descaracteriza como

um processo contínuo, conforme têm mostrado as teorias e estudos recentes (DIAS, 2000, p. 98).

Deste modo, situar este debate no campo da linguagem, reitera as especificidades da Educação Infantil apontando para a necessidade de se repensar essas práticas e de se definir o que elas representam neste contexto. Sobre esta temática, Baptista (2010) em seu texto “A linguagem escrita e o direito à educação na primeira infância” traz uma reflexão interessante sobre o trabalho pedagógico com a linguagem escrita a ser desenvolvido no âmbito da educação infantil. A partir da Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Parecer CNE/CEB 20/2009 e Resolução CNE/CEB N°05/2009), a autora apresenta os pressupostos da concepção que se pretende afirmar como referência para o trabalho com a linguagem escrita na Educação Infantil:

1. A Educação Infantil tem uma identidade própria, constituída a partir das características dos sujeitos aos quais ela se destina —as crianças e sua forma de se relacionar com o mundo e de construir sentido para o que experimentam. O trabalho com a linguagem escrita deve respeitar a criança como produtora de cultura.
2. O termo linguagem escrita refere-se, neste texto, às produções que se realizam por meio da escrita e aos resultados do uso social que se faz desse objeto do conhecimento.
3. A brincadeira, forma privilegiada de a criança se manifestar e produzir cultura, é o elemento central para a constituição da ação educacional e deve ser entendida como fonte de conhecimento sobre a criança e sobre seu processo de apropriação e de produção de cultura. Entendendo a criança como um sujeito de direitos, a creche e a pré-escola devem ser espaços de garantia do direito à brincadeira (BAPTISTA, 2010, p.1-2).

Sendo assim, as práticas de leitura e escrita precisam ser garantidas como um direito a mais uma forma de linguagem, assim como a linguagem oral, corporal, musical e as tantas outras que compõem as múltiplas linguagens das crianças. Além disto, é necessário que o trabalho com a leitura e escrita na educação infantil esteja baseado na concepção de letramento, buscando *designar um trabalho educacional mais amplo do que o de desenvolver competências para a escrita* (BAPTISTA, 2010, p.3).

Ao buscarmos práticas condizentes com a concepção apresentada acima, identificamos que no Município I, Polo 9, a inserção da linguagem escrita também é posta a partir de sua função social, com o objetivo de comunicar significados do cotidiano, e de forma

a ser reconhecível pelo grupo, expressos no calendário (Foto 12) com elementos que sugerem a possibilidade de manipulação diária, e a chamadinha (Foto 12) onde o professor trabalha com os nomes das crianças da turma. Além de ajudar na socialização, este momento colabora para a ampliação do conhecimento sobre a escrita.

Foto 12 - Maternal III (Calendário) – Instituição Proinfância, Município I, Polo 9, 2013.



Autora: Martins (2013).

Fonte: MEC (2013).

Ainda em relação ao desenvolvimento da linguagem escrita, buscamos apreender as oportunidades de desenvolvimento infantil através da proposição de atividades de desenhos, realizadas nas instituições de educação infantil tocantinenses, por corroborarmos do pensamento de Vygotsky (1988) que afirma *que o brincar de faz-de-conta, o desenho e a escrita devem ser vistos como momentos diferentes de um processo essencialmente unificado* (VYGOTSKY, 1988, p.131), motivo para que *brincar e desenhar deveriam ser estágios preparatórios ao desenvolvimento da linguagem escrita* (VYGOTSKY, 1988op. cit., 134).

Assim, no Município I, Polo 9, foram observadas práticas que revelam concepções mais centradas nas possibilidades de representação das crianças, onde os desenhos livres realizados pelas crianças são valorizados e fazem parte da rotina da instituição (Foto 13).

Foto 13 - Maternal II, (Espaço para produções das crianças). Instituição Proinfância, Município I, Polo 9, 2013.



Autora: Martins (2013).

Fonte: MEC (2013).

Através do desenho livre a criança fala de sua afetividade e sensibilidade, desenvolve noções de espaço, tempo, quantidade, sequência, apropriando-se do próprio conhecimento, que é construído respeitando seu ritmo. Afinal,

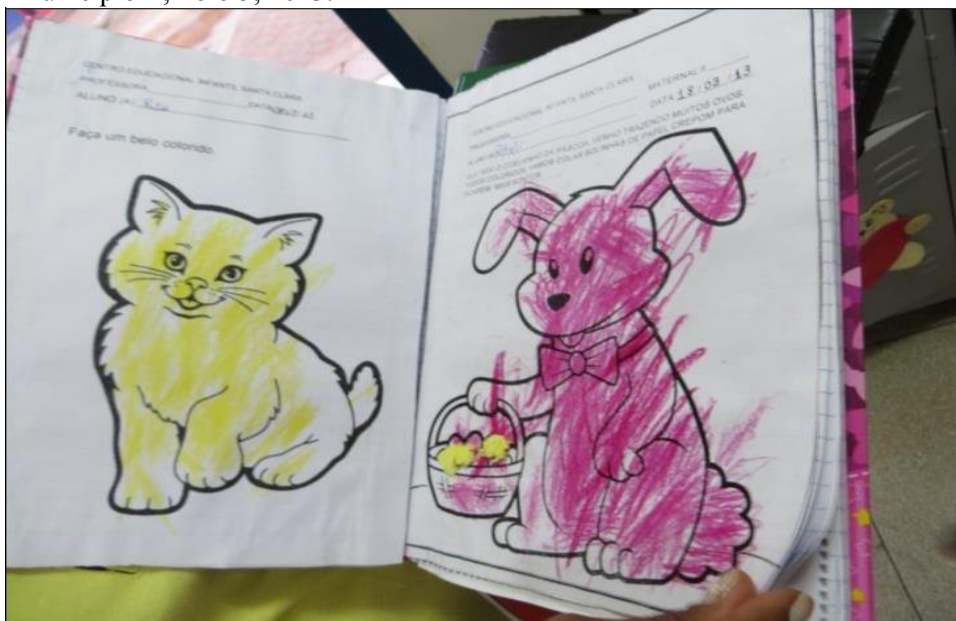
O desenho constitui para a criança uma atividade total, englobando o conjunto de suas potencialidades e de suas necessidades. Ao desenhar, a criança expressa a maneira pela qual se sente existir. O desenvolvimento do potencial criativo na criança, seja qual for o tipo de atividade em que ela se expresse, é essencial ao seu ciclo inato de crescimento. Similarmente, as condições para o seu pleno crescimento (emocional, psíquico, físico, cognitivo) não podem ser estáticas (DERDYK, 1994, p. 52).

Reconhecendo que cada desenho da criança reflete o seu desenvolvimento e a forma como conhece e compreende o mundo, torna-se extremamente importante que a educação infantil estimule o espírito criativo e expressivo das crianças, propiciando a oportunidade, delas se expressarem e de se fazerem crianças.

No entanto, contrapondo-se a esta necessidade de se estimular e encorajar às crianças a criarem e se expressarem, foi constatado o predomínio da prática alicerçada nas folhas mimeografadas/xerografadas contendo desenhos prontos para que as crianças simplesmente

“coloram” a figura, seguindo inclusive os comandos que determinam a cor a ser utilizada (Foto 14).

Foto 14 - Maternal II (Atividade xerografada)- Instituição Proinfância, Município E, Polo 5, 2013.



Autora: Martins (2013).

Fonte: MEC (2013).

Neste aspecto, Mota; Gomes e Fernandes (2015, p. 227) afirmam:

Fornecer desenhos prontos para a criança completar, propor temas fechados para desenhar, indicar as cores para ela pintar, bem como dar modelos, são práticas que acabam criando expectativa de resultado tanto nas crianças como nos adultos. As crianças desenhavam, ou deveriam desenhavam, para se divertir (MOTA; GOMES; FERNANDES, 2015, p. 227).

No entanto, na tentativa e no desejo que seus alunos tenham desenhos “perfeitos”, os educadores acabam priorizando este tipo de atividade sem atribuir significados à ela. O desenho, assim trabalhado, não pode ser considerado como forma de expressão, como ferramenta para o desenvolvimento cognitivo, afetivo e psicomotor da criança, e muito menos como evidência do processo de compreensão da linguagem oral/escrita; a matemática; a natureza; a sociedade e o mundo (Foto 15).

Foto 15 - Maternal II (As professoras segurando o pincel). Instituição Proinfância, Município J, Polo 10, 2013.



Autor: Martins (2013).

Fonte: MEC (2013).

Apesar da intencionalidade das professoras em trabalhar a arte, fica evidenciada (Fotos 14 e 15), a falta de possibilidade de interações e de representações que são oportunizadas através das práticas ora reveladas, bem como um desrespeito à infância *daquelas crianças ali presentes, que além de não terem a oportunidade de se expressarem, são submetidas à uma situação que desperta o medo, a insegurança, pois são obrigadas à não pintarem fora do contorno* (MEC, 2014a). Pelo que consta no diário de campo (MEC, 2014b), a situação registrada no caso da foto 15, revela, ainda, que enquanto a professora auxiliava cada aluno a “pintar” um pedaço do cartaz, as outras crianças ficam “sentadas” à espera da sua vez para “pegarem” o pincel. Diante tal cenário, a reflexão apresentada por Mota; Gomes e Fernandes (2015) é extremamente apropriada e relevante:

Qual é o espaço para a invenção que desenhos prontos oferecem às crianças? Para que elas se tornem inteligentes, é preciso um processo educativo também inteligente. Isso significa dizer que é preciso estar atento às crianças, propor e permitir que tenham experiências ricas, como ensaiar e errar, pesquisar, experimentar, enfrentar desafios que geram dúvidas, criar hipóteses e caminhos, pensar, imaginar e brincar (MOTA; GOMES E FERNANDES, 2015, p. 227).

Neste sentido, percebe-se que é necessário superar essa tendência de “desenhos prontos”, tendo em vista que eles prejudicam e desvalorizam o processo criador da criança, sendo primordial que os professores que atuam na Educação Infantil compreendam o desenho como uma forma de linguagem e que por isto, deve ser realizado pela própria criança de forma espontânea, sendo a representação da ideia que ela faz sobre o mundo, como compreende e como interage com ele.

No que tange ao desenvolvimento da expressão gestual e verbal, constata-se que, de modo geral, as atividades relacionadas às danças e às músicas são priorizadas, em detrimento das brincadeiras de imitação e de exploração dos objetos do ambiente (MEC, 2013b).

Este fato pode estar atrelado à ausência nas instituições de brinquedos e materiais manipulativos que favoreçam a ludicidade. Na maioria das unidades visitadas não há indícios de um espaço-ambiente onde as crianças possam se envolver em diversas possibilidades, ficando muitas vezes à espera dos comandos dos professores.

Nas duas instituições do Proinfância – do Município J, Polo 10, inauguradas no dia 22/05/2013, apesar de não conseguirmos visualizar nos espaços das salas de aula brinquedos e objetos disponíveis para as crianças manusearem e brincarem, percebe-se o esforço das instituições no processo de criarem espaços favoráveis à brincadeira. Na unidade 1, criaram a brinquedoteca (Foto 16), juntamente com o espaço da leitura. Segundo Santos (1995), este espaço se caracteriza pela existência de um conjunto de brinquedos, jogos e brincadeiras e oferece aos seus usuários um ambiente agradável, alegre e colorido onde a importância maior é a ludicidade que os brinquedos proporcionam, tendo como principais objetivos o estímulo a criatividade, o desenvolvimento da imaginação, da comunicação e da expressão bem como incentivar a brincadeira do faz-de-conta, a dramatização, a construção, a solução de problemas, a socialização e o desejo de inventar.

Já Cunha (1997), afirma que um dos objetivos da brinquedoteca é a valorização da atividade lúdica, quando é dado respeito às necessidades afetivas da criança, possibilitando a diminuição da rigidez imposta por alguns sistemas educacionais. Deste modo, este espaço é capaz de possibilitar o resgate do direito à infância, através do desenvolvimento da criatividade, num ambiente que sugere espontaneidade. Assim, esta autora destaca como objetivos da brinquedoteca, os seguintes:

- Possibilitar a criança um espaço adequado para que possa brincar sossegada e sem cobranças;

- Estimular a capacidade de concentração e atenção;
- Favorecer o equilíbrio emocional;
- Propiciar o desenvolvimento das potencialidades;
- Auxiliar no desenvolvimento da inteligência, criatividade e sociabilidade;
- Possibilitar o acesso a um número maior de brinquedos, experiências e descobertas;
- Incentivar a valorização do brincar como meio de desenvolvimento intelectual, emocional e social;
- Fortalecer o relacionamento entre as crianças e suas famílias;
- Valorizar a afetividade e cultivar a sensibilidade.

No entanto, no que se refere à utilização da brinquedoteca da unidade 1 do Município J, Polo 10, constata-se que esta é muito restrita, limitada e possui a rigidez do sistema escolar, um vez que o seu uso ocorre apenas sob a orientação da professora de educação física, que ministra duas aulas por semana para cada turma.

Foto 16 – Brinquedoteca – Instituição Proinfância – “Unidade 1”, Município J, Polo 10, 2013.



Autora: Martins (2013).

Fonte: MEC (2013).

Ao observar a organização do ambiente, constata-se que o espaço apresentado (Foto 16) representa um ambiente aconchegante, mas muitos brinquedos estão colocados fora do alcance das crianças, impossibilitando a sua ação autônoma e criativa.

Apesar das limitações encontradas na organização da brinquedoteca acima, é importante frisar que dentre as instituições do Proinfância que foram visitados pelo MEC, apenas esta conseguiu avançar na instituição deste espaço, tendo em vista que os equipamentos necessários para a sua organização não integram a listagem de equipamentos e materiais disponibilizados pelo Programa Proinfância. Assim, cabe à gestão municipal a aquisição dos equipamentos necessários.

Deste modo, no Município J, Polo 10, como a gestão financeira das escolas foi descentralizada, a equipe gestora da instituição do Proinfância - “Unidade 2”, em uma direção inversa da instituição acima, ainda não equipou todo o espaço destinado à brinquedoteca, comprando apenas alguns brinquedos que estão devidamente organizados em uma prateleira, pois optaram investir na organização do espaço externo.

Foto 17 – Brinquedoteca – – Instituição Proinfância – “Unidade 2”, Município J, Polo 10, 2013.



Autora: Martins (2013).

Fonte: MEC (2013).

Em outros municípios observou-se que o espaço destinado à criação da brinquedoteca e da sala de informática estão sendo utilizadas como uma sala para acondicionar alguns objetos (Foto 18), ou simplesmente transformaram o espaço em uma sala de TV (19, 20). E ainda, em outros municípios, para acomodar as crianças, sendo transformada em sala de aula (Foto 21).

Foto 18 - Brinquedoteca — Instituição Proinfância –Município I, Polo 09, 2013.



Autora: Martins (2013).

Fonte: MEC (2013).

Foto 19 - Brinquedoteca/sala de TV. – Instituição Proinfância – Município “B”, polo 02, 2013.



Autora: Martins (2013).

Fonte: MEC (2013).

Foto 20 - Brinquedoteca/ Sala de TV. – Instituição Proinfância – , Município I, Polo 09, 2013.



Autora: Martins (2013).

Fonte: MEC (2013).

Foto 21 – Brinquedoteca / 1º Período. – Instituição Proinfância – , Município A, Polo 01, 2013.



Autora: Martins (2013).

Fonte: MEC (2013).

Como justificativa para transformação destes espaços em salas de aula e salas de TV os municípios apresentam os seguintes argumentos:

- Não conseguiram adquirir os computadores por intermédio do Programa Nacional de Tecnologia Educacional - PROINFO;
- A grande demanda reprimida existente no município;
- Insuficiência de recursos financeiros para aquisição de brinquedos;
- Falta de autorização da gestão municipal para investir em brinquedos;
- Falta de uma relação de brinquedos apropriados para cada faixa etária (MEC, 2013b, p.57).

Em relação aos espaços externos que compõem a estrutura do Proinfância destaca-se a área do parque, o pátio interno, o anfiteatro e os solários. Todos estes comportam várias possibilidades de organização de brincadeiras e interação, de acordo com o previsto nas DCNEI. No entanto, poucas instituições tocantineses pesquisadas integram à rotina diária a utilização destes espaços, em virtude das altas temperaturas que caracterizam o clima do Estado (MEC, 2013b).

A utilização do parque e do anfiteatro, (Fotos 22 e 23), é a mais comprometida, tendo em vista que em nenhuma instituição visitada há sequer arborização. Assim, os responsáveis pelas instituições informaram que as crianças só utilizavam o parquinho nos momentos em que os professores permitiam e os acompanhavam, já estando acostumadas (MEC,2014).

Foto 22 - Parque – Instituição Proinfância – Município E, Polo 05, 2013.



Autora: Martins (2013).

Fonte: MEC (2013).

Foto 23 – Anfiteatro – Instituição Proinfância – Município G, Polo 07, 2013.



Autora: Martins (2013).

Fonte: MEC (2013).

Com relação ao solário, somente em uma instituição foi identificada a utilização deste espaço (Foto 24) e assim mesmo, porque o dia estava nublado. Contudo, ao observar a foto, verifica-se a ausência de brinquedos e indícios de limitação e controle dos movimentos das crianças pela disposição das cadeiras.

Foto 24 – Solário – Instituição Proinfância – Município B, Polo 02, 2013.



Autora: Martins (2013).

Fonte: MEC (2013).

No que tange à organização dos espaços externos, apenas a Unidade 2, do Município J, Polo 10, apresenta um espaço em consonância com a concepção de infância apresentada na proposta pedagógica do município. Como esta instituição não seguiu o projeto padrão proposto pelo FNDE, as áreas externas são menores. Mesmo assim, aproveitaram a área gramada na entrada da instituição e criaram um ambiente aconchegante, estimulante, propício para as brincadeiras e que possibilita também o contato com a natureza, conforme Foto 25. Além disto, aproveitaram um espaço próximo ao refeitório para colocar uma cama elástica (Foto 26).

Foto 25 – Espaço externo – Instituição Proinfância – Unidade 2, Município J, Polo 10, 2013.



Autora: Martins (2013).

Fonte: MEC (2013).

Foto 26 – Área Externa (cama elástica) – – Instituição Proinfância – Unidade 2, Município J, Polo 10, 2013.



Autora: Martins (2013).

Fonte: MEC (2013).

O pátio coberto, onde também está localizado o refeitório, representa uma alternativa para a realização de diferentes brincadeiras e atividades coletivas, aproveitada pela maioria dos municípios, inclusive para realização de apresentações de teatros, músicas e danças pelas crianças (Foto 27).

Foto 27 - Pátio coberto sendo aproveitado para apresentação musical. Instituição Proinfância – Município E, Polo 05, 2013.



Autora: Martins (2013).

Fonte: MEC (2013).

Contraopondo-se à maioria, no Município A, Polo 01, este espaço não representa um espaço destinado à realização de brincadeiras, estando o seu uso limitado à realização das refeições, tendo em vista que a Secretaria Municipal de Educação redirecionou várias carteiras para a instituição do Proinfância, ampliando o refeitório, ocupando todos os espaços, conforme foto 28.

Foto 28 – Refeitório - Instituição Proinfância – Município A, Polo 01, 2013.



Autora: Martins (2013).

Fonte: MEC (2013).

Nestes espaços externos é possível proporcionar experiências ricas tanto para o conhecimento de mundo como para a formação pessoal e social - os dois pilares da Educação Infantil, segundo os Referenciais Curriculares Nacionais. É necessário criar oportunidades para as crianças correrem, pularem, pintarem, plantarem e brincarem com água, visando trabalhar a socialização, aprimorar a capacidade motora e oportunizar o contato com a natureza.

Por conseguinte, a observação aproximada do processo de implementação do Proinfância nos municípios tocantinenses amplia o acesso das crianças a Educação Infantil, garantindo que seus direitos sejam, de fato, cumpridos, no bojo da sociedade democrática. No entanto, percebeu-se também que há desafios em andamento, desde a necessidade de ampliação das vagas na Educação Infantil e que permitam retirar crianças de condições de vulnerabilidade social, ao investimento na formação de profissionais com capacitação adequada e elaboração de propostas pedagógicas participativas. À vista disso, é possível posicionar o Proinfância no conjunto das políticas públicas que colaboram com os esforços em tornar o acesso a Educação Infantil um direito de todas as crianças. É um Programa que participa da construção de um projeto para o país, incluído na luta por uma sociedade justa e emancipada das condições de exploração e desigualdade em que milhões de famílias e suas crianças são expostas cotidianamente.

Considerações Finais

Esta pesquisa, ao se propor a realizar uma análise qualitativa em relação ao processo de implementação do Proinfância, permitiu compreender, inicialmente, que a criação deste Programa em 2007 e os resultados que ele apresentou nos últimos anos concretizam uma política pública de colaboração entre a União e os municípios distribuídos geograficamente no território brasileiro. Isso significa a ampliação efetiva do acesso à Educação Infantil através da ampliação das ofertas de novas vagas nesta fase da Educação Básica, no Estado do Tocantins.

Além disto, foi possível destacar que um conjunto de pesquisadores, em diferentes regiões do Brasil, já tem dedicado esforços no acompanhamento e interpretação do Proinfância. São pesquisadores que vem identificando os limites e os avanços dessa política pública, propondo intervenções, organização dos espaços das creches e pré-escolas, metodologias de ensino para a Educação Infantil. Também tem discutido o processo de inserção do Proinfância nas ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a colaboração entre os entes federados e a descentralização da Educação Infantil para os municípios brasileiros, a discussão em torno do Projeto Político Pedagógico e a necessidade de ser elaborado envolvendo a participação ativa da comunidade escolar.

Diante das experiências de trabalho e das investigações desenvolvidas em Tocantins, cujos resultados foram expostos na dissertação, também ficou exposto que o Proinfância se dá em um contexto de descentralização da Educação Infantil e ampliação das vagas em creches e pré-escolas. Isto possui desafios e efeitos sociais, educacionais e políticos diferenciados, conforme a realidade de cada região. Tal fato ficou evidente a partir da percepção das diferenciações regionais pesquisadas pelos pesquisadores com quem dialogamos.

O Programa compõe uma conjuntura amplo de formulação e implementação das políticas educacionais no Brasil. Neste sentido, apesar de identificar variadas pesquisas sobre o Proinfância, conforme regiões, estados e municípios diferenciados no Brasil, não constatou-se o mesmo debate acadêmico no contexto do Estado do Tocantins. Apesar do Proinfância já fazer parte da realidade de vários municípios tocantinenses, as pesquisas sobre a temática no Estado ainda são incipientes. Sendo assim, foi preciso entender melhor a formação do território e elementos da educação em Tocantins, contextualizando sua história, suas contradições e as políticas de Educação Infantil no âmbito deste Estado. Isso permitiu avançar

também nas análises sobre o Proinfância e com a dissertação contribuir com o debate acadêmico, mas, também torná-la um documento que poderá ser útil à atuação de gestores, formuladores e implementadores de políticas públicas, aos professores e professoras que atuam no cotidiano da *práxis* pedagógica.

Contudo, através da pesquisa também foi possível perceber que há desafios em andamento, desde a necessidade de mais ampliação das vagas na Educação Infantil, permitindo não só a retirada das crianças de condições de vulnerabilidade social, mas o atendimento de todas as crianças compreendidas nesta faixa etária, como também em relação ao processo de execução da obra pelo município e organização do funcionamento da instituição.

No que se refere ao processo de execução da obra constatamos que sempre emerge uma constelação de dúvidas em torno do que é possível ou não é para resolver problemas técnicos, o que é legal e o que não é etc., bem como em torno do atendimento aos prazos previstos e à administração dos recursos repassados pelo Governo Federal, revelando a eficiência precária dos instrumentos de comunicação utilizados pelo MEC/FNDE. Deste modo, aponta-se para a necessidade desta comunicação ser sistematizada, organizada e direta, ou seja, que ela ocorra de maneira objetiva, para que seja possível facilitar e dar celeridade as etapas de execução do Programa nos municípios.

À vista disso, na medida em que aprofundamos sobre os pressupostos e objetivos do Proinfância, aliado as experiências de trabalho e pesquisa em Tocantins, ainda estabelecemos aproximações e problematizações sobre a relação entre aspectos que envolvem a formulação ideal do Programa e sua implementação na realidade de cada Estado e município do vasto território brasileiro. Inicialmente, considera-se que a formulação de qualquer programa público federal, e tendo como referência o Proinfância, é referenciado em interesses, vontades, concepções ideológicas e políticas de seus idealizadores. No entanto, no momento de sua implementação, nem sempre essas mesmas características podem ser inteiramente coincidentes. Considerando que o Brasil é um país federativo e multipartidário, por exemplo, um Programa criado a nível federal pode resultar em ações não-cooperativas de governadores e prefeitos devido a incongruência entre interesses políticos e partidários.

Outro elemento a se considerar relaciona-se com as diferenciações territoriais, culturais e regionais tão evidentes no Brasil. Por exemplo, no próprio Estado do Tocantins, a realidade de seu território revela a diversidade de culturas e sujeitos com suas práticas,

*saberes-fazer*es, modos de ser e aprender, como indígenas, camponeses, quilombolas e filhos da classe trabalhadora. Portanto, um programa formulado a nível federal para ser implementado do modo como foi idealizado, formatado e provavelmente pensando numa realidade ideal defronta com os desafios locais, que são heterogêneos. Por isso, acredita-se que é preciso considerar que para a sua efetivação exitosa, o desenho final do Proinfância não exclua as realidades locais, com seus gestores, crianças, comunidades e culturas. Vários pontos levam a essas reflexões e constatações, como o próprio projeto arquitetônico que é imposto, não atendendo, além dos aspectos culturais, nem mesmo as características climáticas de cada estado. A questão do projeto arquitetônico “universal”, que não é pensado para realidades diferentes limita a implementação. Corre-se o risco de grandes partes dos prédios serem inutilizadas em função de uma arquitetura que não foi pensada para o estado, o município, a localidade. Essas questões apresentam novos desafios, mas, não podem deixar de ser considerados.

Refletindo sobre o que está no plano e no desenho no âmbito do Ministério da Educação (MEC) com o que é necessário para concretizar o Proinfância, considera-se que o governo federal precisa criar mecanismos de comunicação direta com os municípios, com os executores da política pública. O sentido disso é claro, ao proporcionar capacitação das equipes locais, elas próprias criam potenciais de gerenciamento e de acompanhamento do Proinfância no processo de implementação em todas as suas etapas. Por conseguinte, facilitando a comunicação do MEC com os municípios, eles podem conhecer melhor os reais objetivos e a importância da política.

A pesquisa nos municípios tocantinenses permitiu também a ênfase e reflexão sobre os mecanismos de comunicação entre o MEC e os municípios executores do Proinfância. Tal fato incluiu a constatação de que é importante criar estratégias de formação popular, fazer com que os objetivos, a importância e o sentido do Programa seja conhecido pela população local, pelos mais interessados em sua execução. O conhecimento da população com relação ao Programa, assim, supera o *marketing* político propagandeado pelo governo só enquanto construtor da obra. Defende-se a importância de se criar instrumentos de conscientização da população sobre diretrizes, objetivos, inserção de suas crianças numa educação de qualidade, e com isso, fomentar o poder de acompanhamento da implementação, questionando as obras paralisadas, reivindicar celeridade e transparência. Perceber e atuar na luta por conquistas de caráter democrático e de direito de todos, como a Educação Infantil pública de qualidade

Com relação à organização do funcionamento da instituição aponta-se para a necessidade de se investir no fortalecimento do apoio técnico aos municípios, que ultrapasse a cooperação em termos de aporte financeiro e contribua para a resolução dos seguintes impasses: elaboração do projeto político pedagógico, organização curricular que atenda às especificidades de cada faixa etária sem escolarizar a infância, organização dos espaços e a profissionalização docente (formas de ingresso na carreira, formação inicial e continuada, valorização do trabalho docente e suas condições de trabalho).

Neste contexto, pode-se dizer que este investimento garantirá que os filhos e filhas da classe trabalhadora tenham acesso e direitos iguais dentro dessas instituições, e assim, transformá-la, de fato, numa possibilidade efetiva de materialização do direito à Educação Infantil pública, gratuita, laica e de qualidade, da maneira como é determinado na Constituição Federal de 1988.

Destaca-se ainda que a reflexão sobre o Proinfância no contexto das políticas públicas para a Educação Infantil no Brasil exige análises sobre questões que envolvem a atuação do poder público, reivindicação popular e dos profissionais da educação. Entre elas, a questão da profissionalização docente é apontada como elemento fundamental para a melhoria das práticas educativas e alcance dos objetivos e metas da Educação Infantil. Isso envolve a atuação do governo federal no que diz respeito ao reconhecimento da necessidade de formação específica para atuação na Educação Infantil, partindo da análise e definição de diretrizes curriculares para os cursos de formação inicial que realmente abranja os conhecimentos necessários para a atuação docente no Ensino Infantil. Além disto, torna-se imprescindível a criação de regras e diretrizes nacionais para o estabelecimento do Plano de Carreira do Magistério, bem como a disponibilização de recursos financeiros suficientes para a implementação da Lei 11.738/2008 que estabelece o Piso Salarial Nacional e a reorganização da jornada de trabalho dos docentes.

Em concomitância às ações do Governo Federal, salienta-se o compromisso dos municípios quanto à realização de concursos públicos para o ingresso na carreira docente e implementação de uma política de formação continuada ancorada no processo contínuo de reflexão da prática pedagógica.

Quanto as dimensões pedagógicas do Programa, chama-se a atenção para a preocupação suscitada no decorrer de observações e constatações locais mediante a pesquisa em Tocantins, quanto a preocupação em relação à ausência de brinquedos e de materiais

pedagógicos intencionalmente dispostos pelos docentes para o manuseio das crianças, de modo a propiciar as múltiplas possibilidades de interações. Eximir esse elemento limita o potencial de construção de uma Educação Infantil que possibilite a formação integral das nossas crianças, em todas as suas dimensões, e a efetivação e dos Eixos Brincadeiras e Interações estabelecido pelas DCNEI.

Isso também inclui a construção coletiva, em comunicação direta com a comunidade e a realidade local, da proposta pedagógica adequada ao atendimento da Educação Infantil. Significa ter um documento teórico-prático oriundo do resultado das reflexões de profissionais que se dedicam a criar alternativas que favoreçam a dinâmica do processo ensino-aprendizagem nesta etapa da Educação Básica. Além disso, que ofereça fundamentações teóricas e um conjunto de conceitos articulados que permitirão ao educador “recorrer ao seu entendimento” e tomar decisões educacionais e profissionais práticos e exitosos no cotidiano do seu trabalho pedagógico.

Essas constatações são intrínsecas às análises sobre os processos de implementação do Proinfância em Tocantins, onde foi possível perceber a construção e esforços em implementar também os projetos políticos pedagógicos à luz das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI). Portanto, resultou na percepção de que é necessário combater as práticas e rotinas antecipatórias do Ensino Fundamental, inserindo brincadeiras e valorizando o desenvolvimento das múltiplas linguagens, considerando que o processo de construção na infância ocorre de forma mais agradável, divertida e integrada. Isso se dá por intermédio da valorização do brincar, de modo que as atividades lúdicas auxiliem diretamente no desenvolvimento de sua expressão, nas relações afetivas com o mundo, com as pessoas e com os objetos.

Além disto, é imprescindível considerar um aspecto relativo às dificuldades no âmbito dos municípios, que se refere aos recursos necessários para a manutenção dos estabelecimentos, tendo em vista a baixa remuneração das matrículas das crianças de 0 a 05 anos pelo FUNDEB e o alto custo para a manutenção de um estabelecimento de educação para crianças pequenas.

À vista disso, é possível posicionar o Proinfância no conjunto das políticas públicas que colaboram com os esforços em tornar o acesso a Educação Infantil não só um privilégio de classe, mas, um direito de todos. É um Programa que participa da construção de um projeto

para o país sem eximir a luta por uma sociedade justa e emancipada das condições de exploração e desigualdade em que milhões de famílias e suas crianças são expostas cotidianamente e que tanto marcaram e marcam a história, o território e a sociedade tocaninense.

Referências

ABREU, J. **Curtas retratam conflitos agrários e cultura quilombola tocantinenses.** Disponível em: <[http://ww1.uft.edu.br/index.php/noticias/9-reitoria/10459-](http://ww1.uft.edu.br/index.php/noticias/9-reitoria/10459-2013-02-curtas-retratam-conflitos-agrarios-e-cultura-quilombola-tocantinenses)

2013-02-curtas-retratam-conflitos-agrarios-e-cultura-quilombola-tocantinenses>. Acesso em: 22 de Ago./2015.

ADRIÃO, T. et. al. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de sistema de ensino por municípios paulistas. **Educação & Sociedade**, V.30, n.108, p.799-818, 2009.

ALBERTON, Mariza Silveira. **Violação da infância: crimes abomináveis: humilham, machucam, torturam e matam!** Porto Alegre, RS: AGE, 2005.

ALMEIDA, F. B de.; TAVARES, L. H de J. **Percorrendo os espaços do Proinfância do RJ: diálogos com a pesquisa.** 2013. Disponível em: <<http://www.grupeci.fe.ufg.br/up/693/o/TR19.PDF>>. Acesso em: 21 de mai./2015.

ALVES. R. P. de S. Implantação da educação integral em Palmas, Estado do Tocantins: algumas reflexões sobre a experiência da rede municipal de ensino. **Em Aberto**, Brasília/DF, v. 25, n. 88, p. 125-134, jul./dez. 2012.

AMARAL, E. F. L. GONÇALVES, G. Q.; FAUSTINO, S. H. R. **Aplicações de técnicas avançadas de avaliação de políticas públicas.** 1. ed. - Belo Horizonte, MG : Fino Traço, 2014.

ANDRADE, Carlos Drummond de Andrade. Disponível em: <http://brinquedoteca.net.br/?page_id=63>. Acesso em 20 de Agosto de 2015

ANDRADE, L. B. P. **Educação infantil: discurso, legislação e práticas institucionais** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

APPIO, E. **Controle Judicial de Políticas públicas no Brasil.** Curitiba: Juruá, 2005. P.181.

ARAÚJO, R. B. M. de. **Planejamento institucional e a nova gestão pública: novos rumos para a educação profissional.** Disponível em: http://www.anpae.org.br/seminario/ANPAE2012/1comunicacao/Eixo01_19/Rosemeire%20Barauna%20Meira%20de%20Araujo_int_GT1.pdf. Acesso em: 26 de mar./2016.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família.** Rio de Janeiro: LTC Editora, 2ª ed. 1981.

ARISTÓTELES. **Política.** Brasília: Ed. UNB,1997

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 5ª ed. – São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2007.

ARROYO, M. G. **Ciclos de desenvolvimento humano e formação de educadores**. 2005. Disponível em: <http://www.contagem.mg.gov.br/arquivos/pdf/caderno_conferencia.pdf>. Acesso em: 23 de Mai./2015.

_____. **Currículo, território em disputa** – Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO. **Tocantins**. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_uf/tocantins. Acesso em: 15 de Agosto de 2015.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de L. de A. Rego & A. Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2006.

BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do. C. B. de. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: PUC/SP, 2001.

BAIA HORTA, J. S. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1991.

BAPTISTA, M. C. A linguagem escrita e o direito à educação na primeira infância. ANAIS do I Seminário Nacional: Currículo Em Movimento – Perspectivas Atuais, Belo Horizonte, novembro de 2010. Disponível em : <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2010-pdf/7159-2-7-linguagem-escrita-direito-educacao-monica-correia/file>. Acesso em: 29 de Nov./2015.

BAZILLI, R. R.; MONTENEGRO, L. da S. B. **Apontamentos sobre a reforma administrativa**. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

BARBOSA, A. S. et al. **Geografia: Goiás-Tocantins**. Goiânia: Editora UFG, 2004.

BARBOSA, M. C. S.; ALBUQUERQUE, S. S.; FOCHI, P. Linguagens e crianças: tecendo uma rede pela educação da infância. **Revista Aleph**, ano VII, n. 19, p. 5-23, julho/2013. Disponível em: <<http://www.revistaaleph.com/edicao-19/>>. Acesso em: 23 de agosto de 2014.

BARBOSA, M. C. S.; FOCHI, P. S. Os bebês no berçário: ideias-chave. In: RODRIGUES FLORES, M. L.; ALBUQUERQUE, S. S. (Org.). **Implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul: perspectivas políticas e pedagógicas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015. p. 57-68.

BARREIRA, M.C.R.N. CARVALHO, M.C.B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas nas avaliações de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BEAUVOIR, Simone. **O segundo sexo**. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1980.

BENTO, M.A.S. **A identidade racial em crianças pequenas**. In: Educação Infantil, igualdade racial e diversidade: aspectos políticos, jurídicos, conceituais. Maria Aparecida Silva Bento, org. São Paulo: Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades – CEERT, 2011

BOSSA, Sonia. **Direito do Trabalho da Mulher**. São Paulo: Ed. Oliveira Mendes, 1998.

BRANDÃO, C. R. “**No Rancho Fundo**”: espaços e tempos no mundo rural. Uberlândia: EDUFU, 2009.

BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 de jul. 1990.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil/ Ministério da Educação e do Desporto, Secretaria de Educação Fundamental. Brasília: MEC/SEF, 1998. v.1,2 e 3.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução CNE/CEB nº 1**, 12 de abril de 1999.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Política Nacional de Valorização dos Trabalhadores da Educação. Brasília. MEC, 2005

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação. Brasília: MEC, SEB, 2006.

BRASIL. MEC. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. Ministério da Educação – Secretaria da Educação Básica – Brasília/DF, 2006

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Legislação, Brasília, DF, 2007.

BRASIL. DECRETO Nº 6.494, DE 30 DE JUNHO DE 2008. Dispõe sobre o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Pro-Infância, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **Práticas Cotidianas na Educação Infantil – Bases para Reflexão sobre as Orientações Curriculares.** Projeto de Cooperação Técnica MEC/Universidade Federal do Rio Grande do Sul para Construção de Orientações Curriculares para a Educação Infantil. Brasília, MEC/Secretaria de Educação Básica/ UFRGS. 2009c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/relat_seb_praticas_cotidianas.pdf>. Acesso em: 12 de mai./2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução CNE/CEB nº 5**, 17 de dezembro de 2009.

BRASIL. **Emenda Constitucional 59/2009.** Diário Oficial da União, Brasília,DF, de 12 de novembro de 2009. Seção 1.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5/10/1988. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. IBGE – **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Apresenta dados estatísticos do Brasil, dos seus estados e municípios.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso: 15 a 20 de jul./2015.

BRASIL. MEC. **Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020**, PROJETO DE LEI Nº 8.035-B DE 2010. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em 15 a 20 de jul.2015.

BRASIL.MEC. **Plano Nacional de Educação.** Brasília, MEC/SEF, 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 20 de jul./2015.

BRASIL. **Nota de Resposta a Requerimento recebido via Lei de Acesso à Informação.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Secretaria do PAC Disponível em:http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/aceso-a-informacao-1/sic/2012/creches_beneficiadas_no_pac-2.pdf. Acesso em: 13 de Marc./2015.

BRASIL. **Gestão de Recursos Federais:** Manual para os agentes municipais. Controladoria Geral da União. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/cartilhagestaorecursosfederais.pdf>. Acesso em: 20 de mar./2016.

BRASÍLIA, 2010. **Plano Nacional pela Primeira Infância.** Brasília. 2010

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. São Paulo: Malheiros, 7a ed., 2001.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 4ª ed., 1993.

BREJO, J. A. O Lugar da educação infantil e da formação de seus professores no contexto das políticas e leis educacionais: breve trajetória histórica brasileira (1990-2013). In: CASTRO, C. L. F. de.; GONTIJO, C. R. B. (Org.). **Políticas Públicas de educação: a inclusão e a diversidade**. Barbacena: EdUEMG, 2015. P.41-91.

CAMPANHA Nacional todos pelo Direito À Educação. Seminário: “Educação pública de qualidade quanto custa este direito?” Realizada em Petrolina 16 de Junho de 2010. Disponível em: www.campanhaeducacao.org/publicacoes. Acesso em: 23 de Marc./2016.

CAMPOS, M. M. **A educação infantil como direito**. In: Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional nº 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010, p.8-14. Disponível em: http://www.campanhaeducacao.org.br/media/arquivo/publicacoes/InsumosParaDebate_2_EM_59_2009.pdf. Acesso em: 13 de mar./2015.

CALLEGARI, C. **O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo**. São Paulo: Ground; APEOESP, 2007.

CARDOSO, Mirian, Limoeiro. **O mito do método**. 1971. Disponível em: http://minhateca.com.br/v.voltar/Hist*c3*b3ria/Artigos/CARDOSO*2c+Miriam+L.+O+Mito+do+Metodo,24383088.pdf. Acesso em: 20 de Outubro de 2014.

CARVALHO, K. G. **Direito Constitucional Didático**. 2ªed. rev. e ampl. Belo Horizonte. Del Rey, 1992.

CAVALCANTE, I.; KIMURA, S. Mapeamento do patrimônio cultural do Estado do Tocantins. In: INSTITUTO do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Vivências e sentidos: o patrimônio cultural do Tocantins**. Goiânia: Iphan, 2008.

CHAUI, M. **Convite à filosofia**. São Paulo: Ática, 2006.

CHAVEIRO, E. F. Por uma análise territorial do Cerrado. In: PELÁ, M.; CASTILHO, D. (Org.). **Cerrados: perspectivas e olhares**. Goiânia: Editora Vieira, 2010. p.35-50.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. Trad. Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

CÔCO, V. Docência na educação Infantil: de quem estamos falando? Com quem estamos tratando? IN: FLORES, M, L. R.; ALBUQUERQUE, S. S. de. (Org.). **Implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul: perspectivas políticas e pedagógicas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015. p.143-157.

CONEXÃO TO. **Em dez anos matrículas na educação infantil saltam de 51,4% para 80% das crianças**. 2013. Disponível em: <<http://conexaoto.com.br/2013/01/14/em-dez-anos-matriculadas-na-educacao-infantil-saltam-de-51-4-para-80-das-criancas>>. Acesso em: 24 de Agos./2014.

_____. **Prefeitura realiza encontro de educação infantil**. 2014. Disponível em: <<http://araguaina.conexaoto.com.br/2014/08/11/prefeitura-realiza-encontro-de-educacao-infantil>>. Acesso em: 03 de Nov./2014.

_____. **Comunidades Quilombolas Água Branca e Matões estão em processo de certificação pela Fundação Cultural Palmares**. Disponível em: <[http://conexaoto.com.br/2015/08/14/comunidades-quilombolas-gua-branca-e-matoes-estao-em-processo-de-certificacao-pela-fundacao-cultural-palmares#pp\[noticia\]/1/](http://conexaoto.com.br/2015/08/14/comunidades-quilombolas-gua-branca-e-matoes-estao-em-processo-de-certificacao-pela-fundacao-cultural-palmares#pp[noticia]/1/)>. Acesso em: 08 de Agos./2015.

_____. **Governo do estado retoma ações em educação indígena e prepara concurso para professor**. Disponível em: <<http://conexaoto.com.br/2015/07/09/governo-do-estado-retoma-acoes-em-educacao-indigena-e-prepara-concurso-para-professor>>. Acesso em: 10 de Agos./2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Proinfância: metas descumpridas e manutenção de escolas é mais cara que obra**. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/noticias/exibe/proinf%C3%A2ncia-metas-descumpridas-e-manuten%C3%A7%C3%A3o-de-escolas-%C3%A9-mais-cara-que-obra>>. Acesso em: 06 dez./2015

CORRÊA, B. C. A educação infantil. In: OLIVEIRA, R.; ADRIÃO, T. (Org.). **Organização do ensino no Brasil - níveis e modalidade na Constituição Federal e na LDB**. São Paulo: Xamã, 2002.

CORSARO, W. A. Visões Históricas da Infância e das Crianças. IN: _____. **Sociologia da Infância**. Porto Alegre, ArtMed. 2011.

COUTINHO, Maria Luiza Pinheiro. **Discriminação na relação de trabalho: uma afronta ao princípio da igualdade**. Rio de Janeiro: AIDE Editora, 2003.

CRAIDY, C. M.; KAERCHER, G. E. P. da S. **Educação Infantil: pra que te quero?** Porto Alegre: Artmed, 2001.

DAVIES, N. **FUNDEB: a redenção da educação básica?** Campinas: Autores Associados, 2008.

DEMO, Pedro. **Pesquisa participante: saber pensar e intervir juntos.** 2.ed. Brasília: Liber Livro Editora, 2008.

DERDYK, E. *Formas de pensar o desenho.* Desenvolvimento do grafismo infantil. São Paulo: Scipione, 1994.

DIAS, C. M. S. **Alfabetização na educação infantil: encontros e (des) encontros.** 2000. In: MOTA, M. A.; ALBUQUERQUE, S. S. Educação Infantil em Debate (Anais do Núcleo de Estudo e Pesquisa em Educação de 0 a 06 anos: NEPE/DECC) Rio Grande/RS. out.

DOLES, D. E. M. **As comunicações fluviais pelo Tocantins e Araguaia no século XIX.** Goiânia: Oriente, 1973.

DOURADO, B. B. **Educação no Tocantins:** Ginásio Estadual de Porto Nacional. 312 f. tese (Doutorado) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação, 2010.

ESCOLANO, A. & FRAGO, A. V. **Currículo, espaço e subjetividade: a arquitetura como programa.** Rio de Janeiro, DP&A, 1998.

FARIA, V. L. B. de.; SALLES, F. **Currículo na educação infantil:** diálogo com os demais elementos da Proposta Pedagógica. 2.ed. São Paulo: Ática, 2012.

FEITOSA, R. M. M. Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Ministério da Educação/Conselho Nacional de Educação. Brasília/DF, 2009. In: RODRIGUES FLORES, M. L.; ALBUQUERQUE, S. S. (Org.). **Implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul:** perspectivas políticas e pedagógicas. Porto Alegre : EDIPUCRS, 2015. p. 253-276.

FERRARI, M. **Henri Wallon, o educador integral.** 2010a. Disponível em: <<http://revistaescola.abril.com.br/formacao/educador-integral-423298.shtml>>. Acesso em: 20 de Set./2015.

_____. **Jean Piaget, o biólogo que colocou a aprendizagem no microscópio.** 2010b. Disponível em: <<http://revistaescola.abril.com.br/formacao/jean-piaget-428139.shtml>>. Acesso em: 22 de Set./2015.

_____. **Lev Vygotsky, o teórico do ensino como processo social.** 2010c. Disponível em: <<http://revistaescola.abril.com.br/formacao/lev-vygotsky-teorico-423354.shtml>>. Acesso em: 21 de Set./2015.

FERREIRA, L. A. M.; DIDONET, V. **Educação infantil - creches = período integral e parcial = férias.** Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2015/06/Educa%C3%A7%C3%A3o-Infantil-periodo-integral-e-parcial-f%C3%A9rias.pdf>. Acesso em: 23 de mar./2016.

FOSSILE, D. K. Construtivismo versus sócio-interacionismo: uma introdução às teorias cognitivas. **Revista ALPHA**. Patos de Minas: UNIPAM, (11): 105-117, ago. 2010.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FREITAS, H.; CUNHA Jr., M. V. M.; MOSCAROLA, J. Aplicação de sistema de software para auxílio na análise de conteúdo. São Paulo: RAUSP, v. 32, nº 3, Jul/Set. 1997, pp. 97-109.

FRIGOTTO; G.; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abril 2003.

FUNAI. **Modalidades de terras indígenas.** Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>. Acesso em: 20 de Agos./2015.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Comunidades Remanescentes de Quilombos.** Disponível em: http://www.palmares.gov.br/?page_id=37551. Acesso em: 10 de Agos./2015.

G1 TO. **Cerca de 6 mil indígenas iniciam ano letivo nas escolas do Tocantins.** Disponível em: <http://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2015/02/cerca-de-6-mil-indigenas-iniciam-ano-letivo-nas-escolas-do-tocantins.html>. Acesso em: 25 de Agos./2015.

_____. **Quilombola é selecionada para representar o TO em projeto nacional.** Disponível em: <http://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2014/01/quilombola-e-selecionada-para-representar-o-em-projeto-nacional.html>. Acesso em: 20 de Agos./2015.

GADOTTI, M. **Pressupostos do projeto pedagógico.** In: MEC, Anais da Conferência Nacional de Educação para Todos. Brasília, 28/8 a 2/9/94

GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. (Org.). **Autonomia da escola: princípios e propostas – 7.** Ed. – São Paulo: Cortez, 2012.

GARCIA, W. S de O. A. **Políticas públicas para a educação infantil na cidade de chapadão do sul: estudo de caso do programa Proinfância.** 118 f. (dissertação), Programa

de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Unidade Universitária de Paranaíba, 2014.

GATTI, B. A. et.al. (Org.). **Políticas docentes no Brasil: um estado da arte**. Brasília, DF: UNESCO, 2011.

GOLDSCHMIED, E.; JACKSON, S. (Org.). **Educação de 0 a 3 anos: o atendimento em creche**. Tradução de Marlon Xavier. 2.ed. Porto Alegre; Grupo A, 2006.

GOMES, R. A. O plano de ações articuladas e os avanços para a educação. Infantil. In: RODRIGUES FLORES, M. L.; ALBUQUERQUE, S. S. (Org.). **Implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul: perspectivas políticas e pedagógicas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015. p.161-178.

GOMES, R. M. **O Proinfância, por uma política de construção identitária da educação infantil. 2013**. Disponível em: <<http://www.grupeci.fe.ufg.br/up/693/o/TR19.PDF>>. Acesso em: 21 de mai./2015.

GOMES, R. A. O Plano de Ações Articuladas e os avanços para a Educação Infantil. FLORES, M, L. R.; ALBUQUERQUE, S. S. de. (Org.). **Implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul: perspectivas políticas e pedagógicas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015 p.161-178.

KOSIK, K. Dialética do concreto. Tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. Trad. Maria Lucia G. L. Rosa. São Paulo: Makron Books, 2001.

HEYWOOD, Colin. **Uma história da infância: da Idade Média à época contemporânea no Ocidente**. Colin Heywood Trad. Roberto Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2004.

HORN, M. da. G. S.; GOBBATO, C. Percorrendo trajetos e vivendo diferentes espaços com crianças pequenas. In: RODRIGUES FLORES, M. L.; ALBUQUERQUE, S. S. (Org.). **Implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul: perspectivas políticas e pedagógicas**. Porto Alegre : EDIPUCRS, 2015. p.69-84.

HORN, M. G. S. **Sabores, cores, sons, aromas**. A organização dos espaços na Educação Infantil. Porto Alegre: Artmed, 2004.

IBGE. **Estados – Tocantins**. 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=to>>. Acesso em: 14 de Agosto de 2015.

JALAPÃO Tocantins. **Quilombolas do Tocantins**. Disponível em: <<http://jalapao.to.gov.br/quilombolas-do-tocantins/122>>. Acesso em: 16 de Agosto de 2015.

KAERCHER, G. E. P. da S. As linguagens, a formação do leitor e a ação pedagógica cotidiana na educação infantil: apontamentos. In: RODRIGUES FLORES, M. L.; ALBUQUERQUE, S. S. (Org.). **Implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul: perspectivas políticas e pedagógicas**. Porto Alegre : EDIPUCRS, 2015. p.101 a 110.

KRAMER, S. Propostas Pedagógicas e Curriculares: subsídios para uma leitura crítica. In: **Educação e Sociedade**, Ano XVIII, n.60, dezembro, 1997.

KUHLMANN JUNIOR, M. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 1998.

LAGARES, R. **Relações intergovernamentais estado-municípios no Tocantins na educação: regime de colaboração ou arranjos administrativo-legais**. Anais, 37ª Reunião Nacional da ANPED , UFSC, Florianópolis, 04 a 08 de outubro, 2015. Disponível em: <http://37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/Trabalho-GT05-4402.pdf>. Acesso em: 12 de out./2015.

LEÃO, R. **A valorização dos profissionais da Educação como pilar da qualidade**. Disponível em: Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/17-valorizacao-professor/analises/a-valorizacao-dos-profissionais-da-educacao-como-pilar-da-qualidade>>. Acesso em: 10/01/2016>. Acesso em: 26 de mar./2016.

LIBÂNEO, J. C. Pedagogia e pedagogos: inquietações e buscas. **Educar**, Curitiba, n. 17, p. 153-176. 2001.

LIBÂNEO, J.C. (1991). *Velhos e novos temas*. São Paulo: Cortez.

LIMA, E. S. **Como a criança pequena se desenvolve**. (2001). São Paulo: Sobradinho 107.

LIMA. V. F.S. A. Tendências da avaliação no âmbito das políticas públicas – desafios e perspectivas. Anais do I Seminário Internacional & III Seminário de Modelos e Experiências de Avaliação de Políticas, Programas e Projetos. 2010

LIRA, E. R. **A gênese de Palmas – Tocantins: a geopolítica de (re)ocupação territorial ma Amazônia Legal**. Goiânia: Kelps, 2011.

MACEDO, L, C.; DIAS. A. A. A política de financiamento da educação no Brasil e a educação infantil. **RBP AE** – v.27, n.2, p. 165-184, maio/ago. 2011. Disponível em <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/24768/14359>. Acesso em: 15 de Nov./2015.

MANUAL ESCOLA LEGAL. Ministério Público do Estado da Bahia; Centro de Apoio Operacional da Criança e do Adolescente. – Salvador: Kátia Flávia, 2011. 40 p.

MARCONDES, M, M. **A política de creches do PAC-2 e o cuidado**: análise na perspectiva da indivisibilidade e interdependência de direitos. 2013. Disponível em: <http://www.fazendogenero.ufsc.br/10/resources/anais/20/1386707031_ARQUIVO_MarianaMazziniMarcondes.pdf>. Acesso em: 23 de mai./2015.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARTINS, Daniele Comin. **Estatuto da Criança e do Adolescente & Política de Atendimento**. 1ª ed. (2003), 5ª Reimpressão/Curitiba: Juruá, 2009.

MÁXIMO, L. **MEC muda critérios para fazer deslançar programa de creches**. 2011. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/464271/noticia.htm?sequence=1>. Acesso em: 24 de abr./2015.

MEC – Ministério da Educação. **Produto 1. Proposição metodológica para realização da consultoria**. Ministério da Educação, Brasília/DF, 2013b. Mimeo.

_____. **O atendimento da educação infantil em municípios do Tocantins e a proposição de orientações na implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Ministério da Educação, Brasília/DF, 2013b. Mimeo.

_____. **Proposições para a melhoria da qualidade nas instituições de educação infantil - especialmente ao programa Proinfância no Tocantins**. Ministério da Educação, Brasília/DF, 2014. Mimeo.

_____. **Diário de Campo**. Ministério da Educação, Brasília/DF, 2013. Mimeo.

_____. **Diário de Campo**. Ministério da Educação, Brasília/DF, 2014. Mimeo.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MÉSZÁROS, I. **A educação para além do capital**. Tradução de Isa Tavares. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

- MILITÃO, S. C. N. **Financiamento da educação infantil: o que muda com o FUNDEB?**. In: **Anais**, I Congresso Brasileiro de Educação: Políticas e práticas educativas para a infância, Bauru, 2007. Disponível em: <http://docslide.com.br/documents/icbe-2007.html>. Acesso em: 23 de Marc./2016.
- MORAES, A. C. R.; COSTA, W. M da. **Geografia crítica: a valorização do espaço**. 2.ed. São Paulo: Hucitec, 1987.
- MOTA, M. R. A.; GOMES, M. Q.; FERNANDES, S. B. S. Percepções sobre o cotidiano educativo em unidades do Proinfância de três municípios gaúchos. In: RODRIGUES FLORES, M. L.; ALBUQUERQUE, S. S. (Org.). **Implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul: perspectivas políticas e pedagógicas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015. p. 217-232.
- MÜLLER, F. **Infância em Perspectiva**. Políticas, Pesquisas e Instituições. SP, Cortez, 2010.
- NETTO, L. C. P. Direitos sociais. In: CASTRO, C. L. F. de. et.al. **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena : EdUEMG, 2012.
- NOVAIS, J. R. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito: do Estado de Direito liberal ao Estado social e democrático de Direito**. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1985.
- NUNES, B. F. Infância como Objeto de Estudo; problemas e limites de análise. IN: _____ . **Sociedade e Infância no Brasil**. Brasília, Editora UNB, 2003.
- OLIVEIRA, M. R. P. de.; FONSECA, F. A. A educação da infância e os desafios do cotidiano. In: SARMENTO, D. C. (Org.). **Sistemas de educação no Brasil: políticas, autonomia e cooperação**. Juiz de Fora, MG: Editora da UFJF, 2010. pp.151-159.
- OLIVEIRA, R. P. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (org.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007
- OLIVEIRA, A. U. Aventuras e aventureiros no Brasil Central ou, à guisa de um prefácio. In: LIRA, E. R. **A gênese de Palmas – Tocantins: a geopolítica de (re)ocupação territorial na Amazônia Legal**. Goiânia: Kelps, 2011. p. 15-18.
- OLIVEIRA, Z. de M. R. **Educação Infantil fundamentos e métodos**. São Paulo: Cortez, 7ª ed.2011.
- ORTIZ, C.et.al. (Org.). **Interações: ser professor de bebês: cuidar, educar e brincar: uma única ação**. São Paulo: Blucher, 2012.

PEDROSA, M. I. **A surpreendente descoberta: quem é e o que pode aprender uma criança de até três anos.** Brasília: MEC. 2009.

PELBART, P.P. **A Nau do Tempo Rei. 7 Ensaios sobre o tempo da loucura.** Rio de Janeiro: Imago, 1993.

PNUD. **O que é IDHM?** Disponível em: <http://www.pnud.org.br/idh/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDHM>. Acesso em: 16 de Agos./2015.

RAMOS, J. L. R. R. **Implementação de programas federais e descentralização de políticas públicas: um estudo de caso no contexto do Proinfância.** 175 f. (dissertação), Programa de Pós-Graduação em Administração, da Universidade de Brasília - UNB, 2011.

REY, Fernando González. **Pesquisa qualitativa e subjetividade: os processos de construção da informação.** Tradução de Marcel Aristides Ferrada Silva. São Paulo: Thomson, 2005

REZENDE, L. M. **Monitoramento e avaliação do Programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para a rede escolar pública de educação infantil – Proinfância: uma proposta metodológica.** 191 f. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília - UNB, 2013.

RICCI, A. **A educação infantil e o programa proinfância: organização, impactos e desafios.** 2013, Disponível em: <<http://www.grupeci.fe.ufg.br/up/693/o/TR19.PDF>>. Acesso em: 21 de mai./2015.

ROCHA, E. A. C.; KRAMER, S. (Org.). **Educação infantil: enfoques e diálogos.** Campinas, SP: Papirus, 2011.

RODRIGUES FLORES, M. L.; ALBUQUERQUE, S. S. (Org.). **Implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul: perspectivas políticas e pedagógicas.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015.

RODRIGUES FLORES, M. L.; MELLO, D. T de. **Ampliação do acesso à educação infantil via Proinfância: análises de uma política pública em colaboração.** Disponível em: <www.anpae.org.br/.../MariaLuizaRodriguesFlores_res_int_GT1.pdf>. Acesso em: 20 de mai./2015.

RODRIGUES, J. C. Estado do Tocantins: 20 anos de representação entre o político e o religioso. **R.RA'E GA**, Curitiba, n. 18, p. 103-116, 2009.

RODRIGUES, P. S. **A organização dos espaços das escolas de educação infantil: concepção de infância e intencionalidade educativa.** Junqueira & Marin Editores. Livro 3 -

p.005464 - XVI ENDIPE - Encontro Nacional de Didática e Práticas de Ensino - UNICAMP - Campinas – 2012. Disponível em: http://www.infoteca.inf.br/endipec/smarty/templates/arquivos_template/upload_arquivos/a cervo/docs/3262p.pdf. Acesso: 20/01/2016.

ROSSETTI-FERREIRA, M. C. et al. (Org.). **Os fazeres na Educação Infantil**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SALDANHA, Nelson. **O Estado Moderno e o Constitucionalismo**. São Paulo: Bushatsky, 1976.

SANCHES, C. E. **Desafios do poder público municipal na garantia do acesso à pré-escola e na ampliação do acesso à creche na perspectiva da Emenda Constitucional n.º 59/2009**. In: Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil : impactos e perspectivas. – São Paulo : Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010, p. 36-43. Disponível em: http://www.campanhaeducacao.org.br/media/arquivo/publicacoes/InsumosParaDebate_2_EM_59_2009.pdf. Acesso em: 13 de mar./2015.

SARAIVA, E. **Introdução á teoria da política pública**. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E (Org.) Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SARMENTO, D. C. (Org.). **Sistemas de educação no Brasil: políticas, autonomia e cooperação**. Juiz de Fora, MG: Editora da UFJF, 2010.

SCHABBACH, L. M.; RAMOS, M. P. **Fatores determinantes da implementação do PROINFANCIA no Rio Grande do Sul**. Disponível em: <http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8658&Itemid=459>. Acesso em: 13 de jun./2015.

SEDUC – TO. **Censo Escolar 2014**. Disponível em: <http://www.seduc.to.gov.br/seduc/index.php?start=8>. Acesso em: 21 de Agos./2015.

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. de. (Org.). **Implementação do Proinfância no Rio Grande do Sul: perspectivas políticas e pedagógicas**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015. p.179-198.

SILVEIRA, A. A. D. **Exigibilidade do direito à educação básica pelo Sistema de Justiça: uma análise da produção brasileira do conhecimento**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Porto Alegre: Anpae, v.24, n.3, p. 537-555, set./dez. 2008.

SIMÕES, P. M. U.; LINS, D. M. R. **Implementação do Proinfância nos municípios de Pernambuco.** Disponível em:

<<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/PatriciaMariaUchoaSimoes-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em: 15 de mar./2015.

SCHEIBE, L. Valorização e formação dos professores para a educação básica: questões desafiadoras para um novo plano nacional de educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 981-1000, jul.-set.

SOARES, E. P. **Políticas públicas e educação infantil no Estado do Tocantins: história e concepções norteadoras.** 166 f. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira), Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás – UFG: Goiânia, 2005.

SOARES, E. P. **Políticas Públicas e Educação Infantil no Estado do Tocantins: história e concepções norteadoras.** – Goiânia: UFG, 2005. 166 p.

SOUSA SANTOS, B. de. **Para uma revolução democrática da justiça.** São Paulo: Cortez, 2007.

SOUZA, F. M. de.; BAHIA, A. G. M. F. **Direito à educação infantil e o ativismo judicial: a legitimidade do judiciário como arena de deliberação de políticas públicas para educação infantil.** Disponível em: <http://www.fdsu.edu.br/site/graduacao/anais2013/Fernanda%20Marques%20de%20Souza.pdf>. Acesso em: 23 de Nov.2015.

SOUZA, R. A.; SILVA, M. S. P da. **História e perspectivas para a educação superior no estado do Tocantins: encantos e desencantos sobre o direito à educação pública e gratuita.** 2010. Disponível em: <www2.faced.ufu.br/columbe06/anais/.../513Raquel_e_MarceloSoares.pdf>. Acesso em: 14 de Agos./2015.

SPARAPANI, P. O modelo de estado brasileiro contemporâneo: um enfoque crítico. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 98, mar 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11257>. Acesso em Jan. 2016.

STRECK, L. L. **O que é isso - Decido conforme minha consciência?** 2. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010

TEIXEIRA NETO, A. **O território goiano-tocantinense formação e processo de povoamento e urbanização.** Goiânia: UFG, 2010.

TEIXEIRA NETO, A. Povoamento e urbanização do território. In: BARBOSA, A. S. et al. **Geografia: Goiás-Tocantins**. Goiânia: Editora UFG, 2004. p. 49-136.

TOCANTINS. Conselho Estadual de Educação do. **Resolução nº 24 de 1999**. Palmas: Governo do Estado do Tocantins, 24 de fevereiro de 1999.

TOCANTINS. Assembleia Legislativa. **Lei nº 2.139**, de 3 de setembro de 2009. Revoga a Lei nº 1.360 e Dispõe sobre o Sistema Estadual de Ensino e adota outras providências. Palmas, TO, 2009. Disponível em: www.al.to.gov.br. Acesso em: 25 de novembro de 2015.

TORRES, S. F. **O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

VEIGA, I. P. A. **Escola: espaço do projeto político-pedagógico**. 4. ed. Campinas: Papirus, 1998.

_____. (Org.). **Projeto Político Pedagógico da escola: uma construção possível**. 14ª ed. Campinas: Papirus. 2002.

VIGOSTSKY, L. **A formação social da mente: o desenvolvimento dos processos superiores**. São Paulo, Martins Fontes, 1988.

VOLPATO, Gildo. Jogo e brinquedo: Reflexões a partir da teoria crítica. **Revista Unimontes Científica**, Montes Claros. v. 3, n. 1, 2002. Disponível em: www.scielo.br. Acesso em: 10 de agosto de 2014.

ZABALZA, M. A. **Qualidade em Educação Infantil/ tradução Beatriz Affonso Neves**. Porto Alegre: Artmed, 1998.

ANEXO 1

Autorização do Ministério da Educação, 2015.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA
DIRETORIA DE CURRÍCULOS E EDUCAÇÃO INTEGRAL
COORDENAÇÃO GERAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL

AUTORIZAÇÃO

Autorizo Cláudia Miranda Martins, CPF: 056.509.666-48, utilizar os dados, as informações, os registros fotográficos, artigos e demais documentações decorrentes do trabalho de consultoria realizados no âmbito do Projeto OEI/BRA/09/001 - Assessoramento Técnico-Pedagógico na Implementação do Proinfância no Estado do Tocantins, exclusivamente para fins de pesquisa acadêmica, sem fins comerciais, desde que citada a fonte, o contexto e objetivos do trabalho original.

Brasília, 20 de agosto de 2015.


RITA DE CASSIA DE FREITAS COELHO
Coordenadora-Geral de Educação Infantil