

O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO ESTADO DO PARANÁ: 1996 A 2010

THE MUNICIPALISATION PROCESS OF CHILDREN EDUCATION IN THE STATE OF PARANÁ: 1996 A 2010

Analu Biasoto Bernardi Moura¹

Universidade Estadual de Maringá (UEM) - Brasil
E-mail: analubernardi@hotmail.com

Ângela Mara de Barros Lara²

Universidade Estadual de Maringá (UEM) - Brasil
E-mail: angelalara@ymail.com

RESUMO

Este artigo se propõe a apresentar o processo de municipalização da educação infantil no Paraná entre os anos 1996 a 2010. A partir da base histórica do referencial teórico-metodológico, buscamos responder como se desenvolveu a educação infantil paranaense no contexto da municipalização frente ao cenário nacional. Num primeiro momento, foram realizados um estudo, por meio de leituras das fontes, e, posteriormente, a análise de indicadores estaduais e nacionais. Procurou evidenciar o contexto histórico da educação infantil no Brasil diante das modificações propostas pela política neoliberal dos anos 1990 e o quadro da educação infantil paranaense comparados ao cenário nacional. Observamos que a política para a educação infantil brasileira, enquanto legislação, constituiu-se a partir dos anos 1990, marcada pela Reforma do Estado, voltada ao assistencialismo e caracterizada pela política de descentralização. Tais políticas são analisadas a partir de indicadores sociais e econômicos que demonstram o crescimento da educação infantil, com o Paraná à frente dos índices nacionais.

PALAVRAS-CHAVE: Educação Infantil. Municipalização do Ensino. Políticas Públicas Educacionais. Paraná.

¹ Mestra em Educação pela Universidade Estadual de Maringá. Pedagoga na Rede Municipal de Ensino no Município de Japurá-Pr.

² Pós-Doutorado em Educação na Universidade Federal de Santa Catarina. Professora Associada da Universidade Estadual de Maringá. Paraná – PR – Brasil.

ABSTRACT

This article proposes to present the process of municipalization of children's education in Paraná from 1996 to 2010. Based on the historical basis of the theoretical-methodological framework, we seek to answer how the Paranaense children's education was developed in the context of the municipalization in front of the national scenario. At first, a study was carried out, through readings of the sources, and, later, the analysis of state and national indicators. It sought to highlight the historical context of child education in Brazil in the face of the changes proposed by the neoliberal politics of the 1990s and the framework of the paranaense children's education compared to the national scenario. We observed that the policy for Brazilian children's education, as legislation, was constituted from the 1990s, marked by the Reform of the State, focused on welfare and characterized by the policy of decentralization. These policies are analyzed based on social and economic indicators that demonstrate the growth of early childhood education, with Paraná ahead of national indices.

KEYWORDS: Child Education. Municipalización do Ensino. Public Educational Policies. Paraná.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objeto de estudo as políticas públicas que levaram ao processo de municipalização/descentralização da educação infantil no Estado do Paraná, em atendimento às concepções da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9.394/96, que conceitua a educação infantil como primeira etapa da educação básica, no acolhimento das crianças de zero a cinco anos, sob a responsabilidade dos municípios, por meio da política de cooperação entre os entes federados.

Os anos de 1990 foram marcados por mudanças no cenário nacional, incluindo, no campo educacional, o marco legal, pela aprovação da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, a Reforma do Estado brasileiro, que contribuíram para mudanças nas políticas educacionais. Vale ressaltar que voltamos nosso olhar para as políticas voltadas à educação infantil. Esse foi um processo que fez parte da reestruturação do capitalismo em âmbito geral, pois o Banco Mundial, a partir dos anos de 1960, assumiu um papel político e influenciou novas determinações nas agendas dos países membros. A educação infantil aparece com a intenção de promover a equidade, ou seja, não de garantir a igualdade no desenvolvimento, mas de promover políticas educacionais, buscando eliminar a pobreza absoluta (MOREIRA; LARA, 2012).

O Banco Mundial, um dos influenciadores do desenvolvimento de políticas públicas, no relatório nº. 20475-BR, demonstra que, "Se houver um grande empenho no sentido de melhorar a educação, haverá também uma redução significativa da pobreza [...] especialmente se for possível melhorar a focalização dos recursos" (BANCO MUNDIAL, 2001a, p. 11). A educação era vista, portanto, naquele período, como uma forma de alívio à pobreza, tendo o BM a atuação política, no sentido de monitorar os ajustes estruturais e setoriais,

compactuando com o denominado “globalismo econômico e comercial” (BUENO; FIGUEIREDO, 2012). Destarte, os investimentos na educação da primeira infância ocorrem na intenção de gerar não somente a renda no futuro, como também a inserção do indivíduo no mercado de trabalho, assim, a educação, nesta fase, beneficiaria tanto a sociedade quanto o indivíduo, que se tornaria um adulto produtivo. Mesmo diante daquele contexto, em que a educação da primeira infância começava a ser entendida como importante para o desenvolvimento do indivíduo e passava a fazer parte da educação básica brasileira e da política do financiamento para a educação, foi possível visualizar que os investimentos com a primeira etapa da educação básica ainda não eram/são os necessários para garantir a sua acessibilidade e manutenção.

Visualiza-se a descentralização entre os entes federados no que visa a educação em pesquisas realizadas sobre a municipalização do Paraná estão voltadas à compreensão desse processo em municípios específicos, como os estudos de Mantagute (2017) sobre Curitiba, Farias (2005), sobre Ponta Grossa e Lopes (2017), sobre Maringá. Os estudos de Macêdo e Dias (2011), intitulado “A política de financiamento da educação no Brasil e a educação infantil”, traz dados importantes sobre a política de financiamento da educação no Brasil e dá ênfase à educação infantil, buscando como especificidade o financiamento e a municipalização, um de nossos objetos de estudos. Cabe ressaltar que nosso objeto de análise busca enfatizar os encaminhamentos dados no Estado do Paraná no período estudado bem como a análise de dados sobre o processo de descentralização/municipalização.

2. CONTEXTOS HISTÓRICO E POLÍTICO DO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

Esta seção tem por objetivo compreender o contexto histórico dos anos 1990 que constituiu o processo de municipalização da primeira etapa³ da educação básica no Brasil. Para tanto, buscamos, na história, fundamentar as análises e, posteriormente, investigar o processo de municipalização no Estado do Paraná e, a partir do contexto da mundialização do capital, as influências neoliberais que modificam o papel do Estado e a elaboração de políticas públicas voltadas ao atendimento da educação na primeira infância.

Quando estudamos educação infantil no Brasil, somos levados a compreender a visão de infância, o contexto histórico e o espaço no qual o atendimento à infância é constituído. Para tanto, é necessário assimilarmos a esfera global, para entendermos as individualidades nacionais que ocorreram com as transformações e reorganização do sistema capitalista no

³ De acordo com o Art. 29 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9.394/96, a primeira etapa da educação básica é a educação infantil, que tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até cinco anos, nos aspectos físicos, psicológico, intelectual e social, a fim de complementar as ações da família e da comunidade (BRASIL, 1996).

final da década de 1980 e início da década de 1990 que resultaram nas políticas educacionais para a educação infantil (MOREIRA; LARA, 2012).

Ainda, segundo as autoras, nesse contexto, é necessário que os estudos perpassem pelo desenvolvimento do capitalismo monopolista, pela mundialização do capital, pela influência neoliberalista e pela análise do papel do Estado, além da reforma deste a partir dos anos 1990. Assim, compreenderemos a atual primeira etapa da educação básica. Esse caminho para o estudo é justificado a partir do momento em que “[...] A sociedade capitalista, em constante movimento, manifesta transformações nas formas como os homens organizam a vida, e a criança enquanto sujeito histórico participa dessa dinâmica” (MOREIRA; LARA, 2012, p. 33).

Com a evolução da sociedade capitalista, a criança, que por séculos, foi considerada um adulto em miniatura, um ser sem importância para a sociedade, é considerada como cidadã de direitos pela legislação, como podemos observar nos estudos de Kramer (2001) e Kuhlmann Júnior (2015). A palavra criança é derivada do latim *creantia*, definida nos dicionários como ser humano no início de seu desenvolvimento. No Estatuto da Criança e do Adolescente (lei nº 8.069, de 13/07/1990), criança é a denominação dada à pessoa com até 12 anos incompletos. Já a infância é oriunda do latim e significa a incapacidade de falar; nos dicionários, é o período de desenvolvimento do ser humano, que vai do nascimento à puberdade (KUHLMANN JÚNIOR, 2015).

Segundo Kuhlmann Júnior (2015), uma condição da criança, suas experiências nesse período – do nascimento até cerca de 12 anos – não devem ser consideradas uma simples representação do adulto. Em seus estudos, Kramer (2001, p. 19) reconhece esse movimento, no qual a ideia de infância se modifica, e a concepção que conhecemos atualmente “[...] emerge com a sociedade capitalista urbano-industrial, na medida em que mudam o papel e a inserção social da criança na comunidade”. É diante dessa concepção de infância, que se modifica de acordo com as transformações sociais, que será analisado o contexto histórico do atendimento à infância até o processo de municipalização.

Os estudos sobre o atendimento à infância ganharam ênfase a partir da década de 1990, tema que se tornou objeto de preocupação mundial e discutido, de forma articulada, por meio de documentos dos organismos e das organizações internacionais, entre eles o Banco Mundial, que trazem as recomendações e as diretrizes para esse setor educacional, não só no Brasil como em todo o mundo, pensando no futuro e em como atender às expectativas e às necessidades do capitalismo. Seguindo esses preceitos, o país entra na era da política neoliberal a partir dos anos 1990. Nessa década, no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi elaborada a reforma do Estado, pelo ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), com o intuito de proporcionar crescimento econômico.

Essas tendências chegaram ao setor educacional brasileiro também nos anos 1990, com as reformas educacionais em várias dimensões – a legislação, planejamento e gestão educacional, financiamento, currículos escolares, avaliação e outros – com a intenção de garantir a oferta da educação básica para todos. Por meio das políticas educacionais, é possível percebermos a redefinição do papel do Estado, pois esta é considerada um marco

das políticas sociais, sendo subordinada à ordem econômica, ou seja, ao mercado, ao capital (NOMA, 2008).

Seguindo esses rumos, as iniciativas nacionais, no setor da educação infantil, começaram há pouco mais de um século, com aumento significativo, pela busca por acompanhar as tendências internacionais, pelo fenômeno da urbanização e industrialização, pelas mudanças na organização familiar, com a participação da mulher no mercado de trabalho e o avanço das ciências. É necessário lembrar, no entanto, que, até meados da década de 1980, a criança não era objeto de cuidado e educação do Estado brasileiro, e, nas poucas vezes em que ocorria atendimento, este era somente de cuidado, um modelo assistencialista, caracterizado desde as primeiras tentativas de atender à educação na primeira infância, representadas por ideais assistencialistas e filantrópicos, com interesses jurídicos, empresariais, políticos, médicos, pedagógicos e religiosos, com a intenção de atender às crianças menos favorecidas, às classes excluídas (KUHLMANN JÚNIOR, 2015).

Nessas circunstâncias, seguem no decorrer da história do Brasil, as discussões referentes aos processos de centralização e descentralização presentes desde o período imperial, na política nacional. A educação, fazendo parte desse sistema político, também entra nesse processo, e, de acordo com Farenzena (2006, p. 51), "Antes de o Brasil tornar-se república, as províncias [...] já eram responsáveis pela organização e oferta do ensino primário e/ou ensino secundário".

O processo de municipalização aparece, na legislação, de forma gradativa, de acordo com o contexto histórico e as necessidades de governo. Na atual Constituição brasileira, a educação ganha espaço, ao todo, são dez artigos específicos. Na Constituição Cidadã, a educação passa a ser um direito (Art. 208), com princípio de igualdade e permanência na escola (Art. 206). A oferta da educação infantil (Art. 208, IV) e do ensino fundamental gratuito e obrigatório são responsabilidade do Estado (Art. 208, I). Assim, a educação passa a ser definida, de acordo com o Art. 205, desta forma: "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (BRASIL, 1988).

O sistema de ensino é organizado em regime de colaboração entre a União, os Estados e os municípios. O art. 211 especifica o regime, com a União organizando o sistema de ensino federal e auxiliando com assistência técnica e financeira, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, com atendimento prioritário ao ensino obrigatório. Neste momento, os municípios passam a ser considerados entes federados e detêm o "poder" de definir sobre seu sistema de ensino, devem, porém, sempre respeitar as leis dos entes federados superiores – União, Estados e o Distrito Federal (BRASIL, 1988).

A municipalização ganhou força a partir da Reforma do Estado que se consolidou a partir dos anos 1990. De acordo com Souza e Faria (2004),

[...] por meio de um processo de desregulamentação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação,

descentralizando-se seus serviços, sob a justificativa de otimizar seus recursos (SOUZA; FARIA, 2004, p. 927).

Podemos dizer que a municipalização da educação, assim como as diversas reformas educacionais que ocorreram não só no Brasil como em diversos países da América Latina, se caracterizou pela descentralização do Estado neoliberal, uma divisão de encargos e de responsabilidades, sem a contrapartida da divisão do poder e de decisões e instrumentos locais. A educação passou a ser, em parte, responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, porém as decisões, organização e avaliações permaneceram nas mãos da União (LIMA, 2003).

Os organismos e as organizações internacionais interessados nas políticas educacionais defendiam esse processo de descentralização e realizaram forte influência e pressões econômicas e ideológicas nos países em desenvolvimento, particularmente, para que acontecessem as reformas educacionais; alguns dos objetivos, como caracterizava o Banco Mundial, eram a desburocratização do Estado e a abertura de novas formas de gestão. Nesses princípios, de acordo com Souza e Farias (2004, p. 927), as reformas educacionais ocorreram com o

[...] forte impacto de diagnósticos, relatórios e receituários, empregados como paradigmas por essas tecnocracias governamentais, cunhados no âmbito de órgãos multilaterais de financiamento, como as agências do Banco Mundial (BM) – Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) –, e de instituições voltados para a cooperação técnica, como o Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outras.

Foi nesse contexto que se concretizou o processo de descentralização da educação, que surgiu como forma de desburocratizar o Estado e implementar novas formas de gestão, com um regime de colaboração entre os entes federados, União, Estados e municípios. A emenda constitucional nº 14, de 1996, modificou a redação do art. 211 da Constituição Federal e definiu um regime de colaboração para a organização dos sistemas de ensino, com prioridades para o ensino regular. No artigo 212, o Regime de Colaboração foi definido por percentuais mínimos de investimentos provenientes da receita da arrecadação de impostos.

Apesar dessa organização com a Constituição Federal que levou ao processo de descentralização do ensino, este só foi fortalecido em meados dos anos 1990, com aprovação da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (nº 9.394/96), da emenda constitucional nº 14/96, da lei nº 9.424/96 e do decreto nº 2.264/97, que regulamentou a lei nº 9.424/96 e determinou, ainda, outras providências.

A LDB, lei nº 9.394/96, regulamentou todo o sistema de ensino nacional e, além de reafirmar o direito à educação, definiu os princípios da educação e os deveres do Estado para com a educação pública e, também, as responsabilidades e o regime de colaboração, com uma vinculação mínima de recursos. Em seu artigo 68, definiu, de forma clara, quais seriam os impostos destinados à educação. A LDB (1996) confirmou as determinações e responsabilidades dos entes federados com a educação.

Assim podemos observar uma educação nacional que descentraliza para centralizar, ou seja, os entes federados são responsabilizados por segmentos educacionais, tanto na organização quanto no financiamento. Entretanto, deve seguir as orientações e legislação do ente maior, a União.

3. O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ E A ANÁLISE COMPARADA COM O BRASIL

Nesta seção, analisamos o processo de municipalização da educação infantil no Estado do Paraná, definindo conceitos e acordos entre os entes federados para entendermos esse processo. Para tanto, será necessário conhecermos a história da educação infantil no Paraná e sua legislação, assim como os caminhos da municipalização do ensino fundamental, também de responsabilidade dos municípios, a fim de compreendermos o processo de descentralização/municipalização. A partir dessas informações e com a análise de dados das matrículas realizadas na educação infantil e ensino fundamental, tanto no Brasil como no Estado do Paraná, procuramos compreender o percurso trilhado para a constituição de uma política pública de financiamento da educação infantil, na busca de atender ao direito à educação de todas as crianças de zero a três anos.

O tema municipalização/descentralização vem sendo debatido em nível nacional desde os anos 1920, de acordo com as características e necessidades de cada período. Apesar dos discursos, esse processo da municipalização do ensino público no Brasil começou a tomar forma nos anos 1970, mais precisamente em 1971, com a lei federal nº 5.692/71, estabeleceu a Reforma do Ensino de 1º e 2º graus, fixando diretrizes e bases, além de outras providências. Esta lei deu base a programas de municipalização desenvolvidos em Estados brasileiros nas décadas de 1970, 1980 e 1990 (IPARDES, 1996).

A Constituição Federal de 1988 trouxe novos rumos para a educação brasileira, com novos princípios administrativos e a reestruturação das responsabilidades dos entes federados. Baseado na municipalização/descentralização, o cenário da educação brasileira é reconfigurado, pertencendo aos municípios a educação infantil e as séries iniciais do ensino fundamental, este sendo prioridade. Essa mudança educacional ocorreu, como observamos, pela influência de avaliações, documentos e relatórios dos organismos e organizações internacionais, como a UNESCO e o BANCO MUNDIAL (RAFAEL, 2009).

Observa-se na história da educação infantil no Brasil tem um passado recente, com as primeiras instituições de atendimento – creche e pré-escola – criadas no final do século XIX, seguindo os modelos internacionais. Sobre o atendimento, a creche, principalmente, foi criada para o cuidar das crianças cujas mães necessitavam sair para o trabalho. Dessa forma, podemos dizer que a expansão das creches, com caráter assistencialista e voltadas aos

cuidados físicos, de higiene e alimentação, ocorreu pelas mudanças sociais, sobretudo a entrada da mulher no mercado de trabalho (PASCHOAL; MACHADO, 2008).

Ainda, segundo a autora e no decorrer desta pesquisa, há uma distinção entre os objetivos da creche e dos jardins de infância. Enquanto o primeiro é voltado às crianças das classes menos favorecidas, como os trabalhos visam à carência e deficiências, o segundo, funcionando em meio turno, busca a socialização, a criatividade e a sociabilidade infantil (PASCHOAL; MACHADO, 2008).

Seguindo os rumos nacionais, no Estado do Paraná, as primeiras instituições foram direcionadas ao cuidar, a “salvar” as crianças, por meio de uma educação assistencialista. De acordo com Lara (2006), a história da educação infantil⁴ no Estado tem sua origem ligada ao desmembramento entre São Paulo e Paraná. Com suas próprias determinações legais e sob o governo de Vicente Machado foi inaugurado o primeiro jardim de infância do Estado, intitulado Maria de Miranda, que adotou como método o Froebel.

Diante dos estudos dessas autoras, podemos perceber os caminhos trilhados pela educação infantil do Estado nesse período. Observamos que os fatos econômicos, sociais e políticos nacionais afetaram a educação no Paraná, que, no início de sua história, recebia apoio do governo, como incentivadores, mesmo que em determinados momentos políticos e sociais estivessem preocupados apenas com o atender e não em como atender ou qual a melhor forma de ensinar. Assim, analisamos, nesse recorte histórico, o início das maiores preocupações com o ensino fundamental, nesse momento denominado “Ensino de 1º Grau”. Também, quanto ao atendimento à criança pequena, esta deve ser assistida e protegida e, por isso, deixa as preocupações educacionais, passando a ser da assistência. Entretanto, examinamos que os jardins de infância naquele período, mesmo os públicos, não podem ser considerados meramente assistencialistas, pois já traziam consigo os métodos de ensino como Froebel e Montessori. Com o foco na obrigatoriedade do ensino de 1º grau, observamos a queda no número de atendimentos.

Ainda, nesta análise sobre a I Conferência Nacional de Educação em 1927, podemos constatar a existência de um debate entre os pesquisadores sobre a infância, “[...] considerada como um ser inocente, cujo caráter deveria ser formado porque dela dependia o futuro da nação que se industrializava e caminhava em direção à modernidade” (SCHIMIDT, 1997, p. 90). Assim, podemos ver que, nesse momento, as atenções voltavam-se ao mundo industrial, ao trabalho e à mudança para se viver um mundo urbano.

Sobre o decorrer da história da educação das crianças pequenas paranaenses, podemos dizer que aquela esteve dependente da política e da legislação nacional, assim, até meados dos anos 1980, pouco se fez nos aspectos legais para se garantir a oferta e o atendimento a esse nível de ensino (PASCHOAL; MACHADO, 2008). Sobre esse período é interessante mencionar que o Estado do Paraná seguia a legislação e os programas federais e cabia ao Conselho Estadual de Educação estabelecer as normas e diretrizes específicas para atender ao Estado.

⁴ Existe um reduzido número de pesquisas voltadas a história da Educação Infantil no Estado do Paraná, nesse momento, podemos mencionar LARA (2006) e Paschoal; Machado (2008).

No decorrer dessa história, tanto a creche⁵ quanto a pré-escola⁶ foram reconhecidas como centros de educação infantil, com o objetivo de contribuir na construção de conhecimentos e articular-se aos anos iniciais do ensino fundamental (PASCHOAL; MACHADO, 2008). Atualmente, com a obrigatoriedade da pré-escola, esta passou a ser oferecida em atendimento parcial e nos ambientes escolares, permanecendo a educação infantil, às vezes, deixando os espaços dos centros de educação infantil, possibilitando o aumento no atendimento das crianças de zero a três anos.

Com a nova legislação nacional, que inseriu a educação infantil no contexto da educação, os municípios brasileiros e, principalmente, nesta pesquisa, os paranaenses, no decorrer dos anos 1990 e 2000, tiveram sua própria história da passagem e do atendimento da criança de zero a seis anos. Podemos mencionar, em específico, os estudos de municípios, particularmente, os estudos de Mantagute (2017) sobre Curitiba, Farias (2005) sobre Ponta Grossa e Lopes (2017) sobre Maringá, entre outros, que demonstram a história da educação infantil e o processo descentralização nos municípios pré-definidos. Em todos os relatos, percebemos que o caminho não foi fácil, e palavras não cumpridas e apoio negados, falta de conhecimento e de instrução foram alguns dos obstáculos encontrados.

O processo de municipalização da educação paranaense foi um dos pioneiros em âmbito nacional. Já no governo de José Richa (1983-1986) pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, foram realizados os primeiros incentivos num sistema de colaboração entre o Estado e os municípios, aos quais eram encaminhados propostas para que se responsabilizassem gradativamente pelo Ensino Fundamental e Educação Infantil através dos Termos e Acordos de Parceria Educacional. Com o governo Jaime Lerner, no final de 2002, a municipalização alcança cerca de 97% dos estabelecimentos educacionais.

Nessa história, observamos o crescente número de crianças de zero a três anos que frequentam as creches e de quatro e cinco anos, a pré-escola, entretanto a busca pelo atendimento e pela universalização persiste e tem um caminho árduo a percorrer. Para as creches, permanecem as filas, a espera por vagas, e, em muitas cidades, nem se conhece a real demanda. A pré-escola, por ser obrigatória a partir dos quatro anos, ganha destaque.

A educação infantil, por ser um direito da criança, está em constante discussão nos meios políticos e sociais. Organismos e organizações internacionais incentivam as políticas públicas de atendimento dessa faixa etária na busca de diminuir a pobreza, os índices de analfabetismo e o próprio desenvolvimento do cidadão, visto que, atualmente, os primeiros anos de escolaridade são considerados de importância para o desenvolvimento integral da criança, com impacto em seu futuro, inclusive nas etapas educacionais subsequentes (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2013).

Ao analisarmos a história recente da Educação Infantil, percebemos que, com pequenos passos, esta vem conquistando seu espaço nas discussões, nos documentos e na legislação. Dessa forma, esta subseção tem por objetivo comparar a educação infantil nacional e a do Estado do Paraná por meio das estatísticas, no intuito de investigarmos o percurso trilhado

⁵ Estabelecimento educativo para crianças de zero a três anos.

⁶ Atendimento de crianças de quatro a seis anos.

pelas políticas públicas para essa etapa da educação básica. Serão utilizados, neste momento, dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP –, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e das informações da Secretaria do Tesouro Nacional, a fim de que contribuam para a análise da pesquisa. As principais variáveis selecionadas estão relacionadas às matrículas e às despesas com a educação infantil.

Como recorte temporal, os anos de 1995 a 2011; consideramos os anos 1990 como aqueles em que se iniciam um ano antes de a educação infantil ser inserida no contexto educacional, deixando a assistência social e demarcando também o período de descentralização/municipalização tanto desta etapa como do ensino fundamental séries iniciais. No que diz respeito ao ano de 2011, por ser um período após a implantação do FUNDEB, ocorreu uma das formas de financiamento da educação básica. Assim, procuramos elencar esse processo com as matrículas para a educação infantil e ensino fundamental séries iniciais no Brasil e no Paraná.

A partir do pressuposto da descentralização/municipalização da educação, na educação infantil, com a LDB nº 9.394/96 e com os Termos e Acordos de Parceria Educacional (Anexos B e C) no decorrer dos anos 1990, apresentamos a análise dos dados do INEP/Censo Escolar no período mencionado no indicador “Matrículas por Dependência Administrativa” diante do quadro da municipalização da Educação observa-se que o número de matrículas cresce nas dependências municipais e privadas e a redução nas federais e estaduais, tanto no Estado como na União. Para a creche e a pré-escola, na primeira as matrículas municipais no Estado aumentaram de 18.053 em 1997 para 105.920 em 2011, no mesmo período os números nacionais saltaram de 348.012 para 2.307.177. Sendo a rede municipal do Estado responsável por aproximadamente 72% das matrículas e no Brasil esse valor corresponde a 64%.

Em 2007, ocorreu queda de aproximadamente 71% nas matrículas, com 180.559, e podemos evidenciar como fator relevante a deliberação nº 03/2006 CEE/PR que implantou o ensino fundamental de nove anos, reduzindo a idade de atendimento na educação infantil (pré-escola) para cinco anos. Posteriormente, as matrículas continuaram aumentando, de 180.559, em 2007, para 195.190. Entretanto, verificamos a diminuição em relação a anos anteriores à deliberação.

Tanto o Paraná como o Brasil estão na busca por aumentar o atendimento em creches e pré-escola, e, apesar de visível progresso nas matrículas e números de estabelecimentos, é necessário considerar a porcentagem de crianças que frequentam a educação infantil em suas diversas redes administrativas. Como um direito de toda criança, o ideal seria o atendimento de 100%, entretanto, ainda que os avanços sejam demonstrados, segue-se a busca em atender às metas dos Planos Nacional e Estadual de Educação.

No período em análise, a educação infantil dava seus primeiros passos (Tabela 1); em 1995, na fase assistencialista, atendia a 8,6% das crianças de zero a três anos tanto no Estado do Paraná como no país. Em 2011, após a implantação do FUNDEB, o Paraná ultrapassa os indicadores nacionais com uma frequência de 26,5% para 22,95% no Brasil.

Na pré-escola, os números são superiores (Tabela 2). Na metade da década de 1990, o país chega a uma marca de 48,07% das crianças de quatro e cinco anos atendidas,

quase a metade da população nacional, e essa marca sobe para 81,69% em 2011. Especificamente, no Paraná, a porcentagem não chega aos 40% em 1995 e, em 2011, alcança os 73,23%. Nas Tabelas 1 e 2 podemos observar o crescimento ano a ano.

Porcentagem de Crianças de 0 a 3 anos que frequentam a Educação Infantil - 1995 - 2011															
	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Brasil	8,62	8,48	9,39	9,86	10,49	12,01	13,29	13,45	15,01	14,53	17,24	18,95	20,33	20,34	22,95
Paraná	8,66	6,93	7,68	9,49	10,28	11,74	14,75	13,93	18,83	17,56	19,2	21,89	25,99	23,23	26,5

Tabela 1: Porcentagem de crianças de zero a três anos que frequentam a educação infantil – 1995-2001. Notas: as estimativas levam em consideração a idade em anos completos em 30 de junho ou a idade escolar. Fonte: IBGE/PNDA (1995-2011).

Porcentagem de Crianças de 4 a 5 anos que frequentam a Educação Infantil - 1995 - 2011															
	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011
Brasil	48,07	48,46	51,58	52,64	54,92	60,75	62,14	64,65	66,58	67,6	72,24	74,58	77,01	79	81,69
Paraná	36,36	37,28	38,44	37,04	41,07	47,17	49,88	57,08	58,19	57,99	60,28	67,7	67,56	65,53	73,23

Tabela 2: Porcentagem de crianças de quatro a cinco anos que frequentam a educação infantil – 1995-2001. Notas: as estimativas levam em consideração a idade em anos completos em 30 de junho ou a idade escolar. Fonte: IBGE/PNDA (1995-2011).

A política de financiamento acompanha as mudanças no cenário nacional. Nos anos de 1995 e 2005, podemos comparar os investimentos de acordo com o PIB nacional (Gráfico 1). Observamos crescimento para o ensino fundamental, médio e outros, enquanto ocorre redução para a educação infantil e ensino superior. O ensino fundamental é a prioridade dos investimentos, por ser obrigatório a todas as crianças e fazer parte das avaliações internacionais, como o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) para a preparação dos cidadãos. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é um dos indicadores objetivos na qualidade educacional, sendo comparado nas avaliações internacionais.

Seguindo essa linha de análise, exploraremos os anos de 2004, período anterior ao FUNDEB, 2007, com início da atuação do fundo e 2010 com o FUNDEB consolidado (Gráfico 1), a fim de mostrar que, com a entrada da educação infantil no processo de financiamento do FUNDEB, os percentuais de investimentos do PIB também seriam alterados.

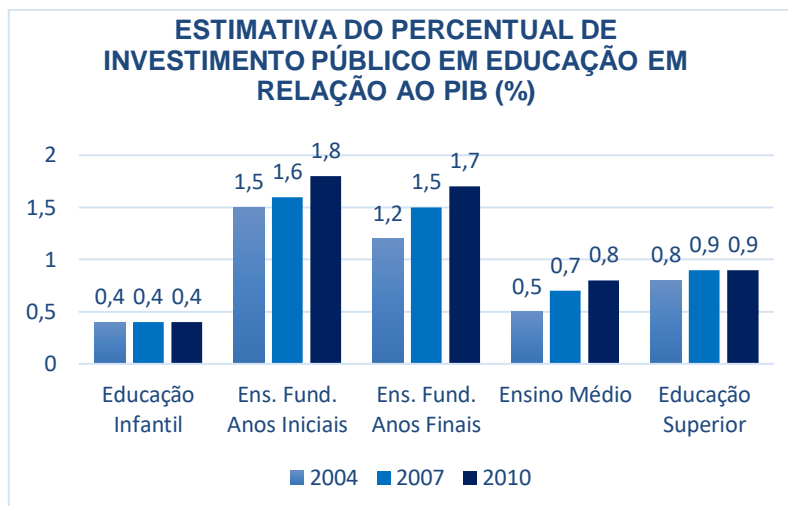


Gráfico 1: Estimativa de percentual de investimento público em educação em relação ao PIB (%)
Fonte: Tesouro Nacional da União (2004; 2007; 2010).

No decorrer do processo de municipalização/descentralização do ensino, sob a responsabilidade dos municípios ficaram a educação infantil e as séries iniciais do ensino fundamental. Com a pesquisa, constatamos os maiores gastos e investimentos voltados ao ensino fundamental, tendo como maior preocupação a alfabetização. Diante dessas observações, nos gráficos a seguir, é possível visualizar os gastos do Estado do Paraná com a educação, divididos em suas subáreas, seguindo os mesmos anos, como caracterizado no gráfico anterior.

No decorrer desta seção, observamos a história da educação infantil no Estado do Paraná teve seu início há pouco tempo, porém grandes desafios já foram superados e inúmeros ainda fazem parte de seu caminho. No início fez parte da história nacional, com o primeiro jardim de infância privado sendo nessas terras instalado. Posteriormente, diante de um contexto nacional em defasagem para este campo, a educação infantil sem profundas modificações. A partir dos anos 1990, a política nacional, mas principalmente a política educacional paranaense, começa a desenvolver sua legislação específica para aquela fase.

Analisamos a educação infantil no Estado do Paraná e no Brasil, comparando, entre ambos, o crescimento físico, de pessoal e monetário daquela. Os índices apresentam uma realidade de crescimento, a partir do processo de municipalização no qual a educação infantil é preocupação dos municípios, entretanto os desafios ainda persistem. O mesmo ocorre com o financiamento, um dos principais, provavelmente, o primeiro motivo da descentralização que teve suas origens no investimento e não no aspecto pedagógico. Dessa forma, um panorama geral nos revela que, apesar do desenvolvimento contínuo, na busca pelos direitos educacionais da população, em específico, no momento, das crianças, existem desafios que persistem para o desenvolvimento econômico e social.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo objetivou compreender as políticas públicas que levaram ao processo de municipalização/descentralização da educação infantil. A perspectiva foi apresentar os

processos de municipalização tanto nacional quanto paranaense e compará-los, diante dos indicadores de matrículas, número de estabelecimentos, formação de professores e aspectos financeiros, contextualizados a partir das mudanças educacionais, ocorridas no decorrer dos anos 1990, e das políticas internacionais.

Verificamos que as políticas públicas para a educação infantil, a partir das mudanças com a Reforma do Estado, foram pensadas seguindo preceitos econômicos e não educacionais, por isso a descentralização foi considerada de caráter econômico e não pedagógico, pois competia aos Estados e municípios, com o auxílio da União, caso necessário⁷, o financiamento da educação infantil e do ensino fundamental, com autonomia nas características pedagógicas, desde que seguindo as determinações nacionais.

No Estado do Paraná, constatamos uma política que acompanhava a nacional, aquele considerado um Estado pioneiro no processo de municipalização com seus governos neoliberais. Observamos, com a nova concepção da criança como uma fase da vida importante para o desenvolvimento social, moral e biológico, o que caracterizou a preocupação com a educação da criança pequena. A política paranaense, nesse aspecto, acompanhou a política nacional, assim, conforme as legislações brasileiras se modificavam, o Paraná trilhava o mesmo percurso, alterava sua legislação que amparava o atendimento dos municípios e reforçava sua obrigação com a educação. Podemos entender a legislação proposta para a educação infantil como aquela voltada à organização e aos procedimentos legais, como o seu funcionamento.

Na história do processo de municipalização, ficou em evidência o ensino fundamental. No Paraná, essa política de descentralização teve início ainda nos anos 1980 e se intensificou no decorrer dos anos 1990, chegando a 2000, praticamente, concluída, realizada com a Assinatura de Termos de Cooperação, para o compartilhamento dos serviços e encargos da educação entre o Estado e os municípios para se alcançar a universalização do ensino. Na educação infantil, o processo se efetivou a partir da LDB nº 9.394/96, levando o atendimento da criança para a educação e sob a responsabilidade dos municípios.

Por fim, com a análise dos indicadores apuramos o crescimento do atendimento à infância e o processo de municipalização a partir do número de matrículas e do aumento no número de estabelecimentos em âmbito municipal. Entretanto, quando analisada no período estudado, a porcentagem total de crianças atendidas aumenta, porém ainda longe de se atender a todas as crianças que a têm como direito.

Ao concluir este estudo, sem a pretensão de estabelecermos um ponto final nos diversos aspectos envolvidos, foram indicadas, ao longo do texto, fontes para o aprofundamento das discussões até o momento realizadas. Ainda que possamos acreditar que a pesquisa seguiu como o esperado, discorrer sobre a educação infantil teve, e tem, seus desafios. As análises documentais e os indicadores apontam uma política de atendimento voltada aos mais vulneráveis, como uma responsabilidade e escolha (até os 4 anos) da família e da comunidade em conjunto com o Estado, mesmo sendo um direito de toda criança enquanto cidadã.

⁷ Regime de colaboração.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Relatório nº. 20475-BR**. O combate à pobreza no Brasil: relatório sobre pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza. Departamento do Brasil – Setor de Redução da Pobreza e Manejo Econômico. Região da América Latina e do Caribe. Washington, DC: BM, 2001a.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496 p.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: MEC, 1996.

BUENO, C. A. R.; FIGUEIREDO, I. M. Z. A relação entre educação e desenvolvimento para o Banco Mundial: a ênfase na “satisfação das necessidades básicas” para o alívio da pobreza e sua relação com as políticas para a Educação Infantil. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL – ANPED, 9., 2012. Caxambu. **Anais....** Caxambu: ANPED, 2012. p. 1-15. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/1024/128>>. Acesso em: 22 jul. 2018.

FARENZENA, N. Descentralização e federalismo: algumas implicações para as responsabilidades (inter)governamentais no financiamento da educação brasileira. In: PERONI, V. M. V.; PEGORARO, L.; BAZZO, V. L. (Org.). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal**: entre o público e o privado. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 49-58.

FARIAS, E. R. S. de. **Municipalização da educação no município de Ponta Grossa**. 2005. 100 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2005.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Avaliação do impacto da municipalização do ensino fundamental no Estado do Paraná**. Curitiba: IPARDES, 1996. 163 p.

MOURA, Analu B. B; LARA, Ângela M. de B. O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO ESTADO DO PARANÁ: 1996 A 2010.

KRAMER, S. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

KUHLMANN JÚNIOR, M. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. 7. ed. Porto Alegre: Mediações, 2015. 192 p.

LIMA, A. M. de S. Uma análise da resistência ao preceito da municipalização do ensino. **Revista Mediações**, Londrina, v. 8, n. 2, p. 145-170, jul./dez. 2003.

LOPES, L. B. de F. **As legislações e políticas para educação infantil no Brasil e no Paraná e seus atores (1190-2016): uma análise de normatização para a educação infantil paranaense (Deliberação nº 02/2014 CEE/PR)**, 2017. 267 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2017

MACÊDO, L. C. de; DIAS, A. A. A política de financiamento da educação no Brasil e a educação infantil. **RBPAE**, Goiânia, v. 27, n. 2, p. 165-184, maio/ago. 2011.

MANTAGUTE, E. I. I. **“Não ficarão mais ao Deus dará: já existem as creches! História da educação infantil em creches públicas de Curitiba: entre normas e práticas – 1977 a 2003**. 2007. 316 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

MAZZUCCELLI, F. **A contradição em processo: o capitalismo e suas crises**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

MOREIRA, J. A.; LARA, A. M. de B. **Políticas públicas para educação infantil no Brasil (1990-2001)**. Maringá: Eduem, 2012.

NOMA, A. K. Reforma do estado e da educação no Brasil dos anos 1990. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL O ESTADO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO TEMPO PRESENTE, 4., 2008, Uberlândia. **Anais....** Uberlândia: UFU, 2008. p. 1-13.

PASCHOAL, J. D.; MACHADO, M. C. G. A educação infantil no estado do Paraná: a história como ponto de partida. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, 2008. Maringá. **Anais...** Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2008. p. 1-13.

RAFAEL, M. C. L. **Contribuição de Lourenço Filho para as políticas brasileiras de Instrução pré-primária no período de 1920-1970**. 2009. 160 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2009.

MOURA, Analu B. B; LARA, Ângela M. de B. O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO ESTADO DO PARANÁ: 1996 A 2010.

SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C. M. de. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96.

Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2013**. Brasília, DF: Editora Moderna, 2013. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/anuario_educacao_2013.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2019.