

Interações na rede de Políticas na Educação Infantil no Brasil e a produção do texto legal (2001-2015)¹

Interactions in the Policy Network of Early Childhood Education in Brazil and the production of the legal text (2000-2015)

Interacciones en la Red de Políticas en la Educación Infantil en Brasil y la producción del texto legal (2000-2015)

Camila Maria Bortot - Universidade Federal do Paraná | Doutoranda em Educação de Políticas Educacionais | Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior | Curitiba | PR | Brasil. E-mail: camilabortot@hotmail.com | 

Ângela Mara de Barros Lara - Universidade Estadual de Maringá | Aposentada do Departamento de Fundamentos da Educação | Programa de Pós-Graduação em Educação | Maringá | PR | Brasil. E-mail: angelalara@ymail.com | 

Resumo: O artigo apresenta uma problematização e análise sobre a elaboração em rede de documentos de políticas para a Educação Infantil no Brasil entre 2001 e 2015, com revisão bibliográfica e análise documental. No estudo identificamos um espaço de abertura que se caracteriza como colaboração à concertação social, com multiplicidade de instituições de coletivos que acentua uma maior predominância de setores privados ao final do período analisado. Concluímos que houve uma democratização na elaboração de documentos para a área, uma vez propicia a direta correlação de forças dos interesses coletivos que integram as discussões, contudo, indicam um acolhimento a interesses da classe hegemônica burguesa pelas instituições privadas e de uma pauta internacional. Ainda, apreendemos que as diferentes colaborações por meio de redes os atores não estatais cooperam entre si e estabelecem interdependências, influenciando, assim, no processo e no conteúdo da política.

Palavras-chave: Educação infantil. Elaboração de políticas. Policy network.

Abstract: The article present a problematization and analyzes on the elaboration of policies to the early childhood education in Brazil between 2001 and 2015, with bibliographical revision and documentary analysis. In the study, we identified an opening space that is characterized as collaboration to social concertation, with a multiplicity of collectives institutions that accentuate a greater predominance of private sectors at the end of the analyzed period. we conclude there was a democratization to the elaboration of documents for the area, once it propitiates a direct correlation of forces of the collective interests that integrate the discussions, however, also indicate a refuge to interests of the bourgeois hegemonic class by the private institutions, and an international agenda. Still, we consider that different collaborations through networks, non-state actors cooperate and establish interdependencies, influencing the process and content of policy.

Keywords: Early childhood education. Policy-making. Policy network.

¹ Pesquisa financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

Resumen: El artículo presenta una problematización y analyzes sobre la elaboración de políticas para la Educación Infantil en Brasil entre 2001 y 2015, con revisión bibliográfica y análisis documental. En el estudio, identificamos un espacio de apertura que se caracteriza como colaboración a la concertación social, con multiplicidad de instituciones de colectivos que acentúan una mayor predominancia de sectores privados al final del período analizado. Así, concluimos: hubo una democratización en la elaboración de documentos para el área, una vez propicia la directa correlación de fuerzas de los intereses colectivos que integran las discusiones, sin embargo, también indican una acogida a intereses de la clase hegemónica burguesa por las instituciones privadas y por una pauta internacional. Aún, aprehendemos que las diferentes colaboraciones por medio de redes los actores no estatales cooperan entre sí y establecen interdependencias, influenciando en el proceso y en el contenido de la política.

Palavras-clave: Educación infantil. Elaboración de políticas. Policy network.

1 Introdução

A partir de meados da década de 1990 e nas duas primeiras décadas dos anos 2000, a Educação Infantil é entendida enquanto direito subjetivo da criança pela Carta Magna (BRASIL, 1988). Vários documentos de caráter normativo e orientador vêm organizando a etapa em questão, entendida como primeira etapa da Educação Básica - LDB, Lei 9.394 de 1996 (BRASIL, 1996).

A partir desses dois marcos legais para a Educação brasileira, foram elaborados para organizar, normatizar e orientar a etapa supracitada. Para tanto, as ações governamentais, alinhadas às alianças internacionais, ensejaram o envolvimento de outras instituições na elaboração de políticas e programas, tais como: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), sindicatos, Organização Não-Governamental (ONG), Setores Privados, Associações e Movimentos Sociais, voltada a uma grande responsabilidade colaborativa com a ênfase nas parcerias.

Tal fenômeno pode ser identificado em duas vertentes no capitalismo Neoliberal de Terceira Via enquanto “da confrontação à colaboração” de 1995 a 2006, e, “da colaboração para a concertação social” (NEVES, et al. 2015, p. 39), abarcando, de certo modo, sociedade política e sociedade civil. Nesse período, observa-se uma abertura e quem são os colaboradores nesse processo, para a educação infantil, se torna relevante para esse estudo.

O Estado, nessa perspectiva, se direciona na compreensão de Gramsci, Coutinho, Nogueira e Henriques (2014), por meio de dois fatores centrais: sociedade política e sociedade civil. Concomitantemente, o primeiro fator se refere ao Estado em seu sentido restrito (os aparelhos governamentais da administração, de organização, de coerção), o que também foi denominado por Gramsci de Estado político ou sociedade política. Já a sociedade civil integraria aparelhos privados de hegemonia, no sentido da adesão voluntária de seus membros.

Na esfera das políticas sociais, uma imbricada e complexa teia de relações constituídas por meio de parcerias estabelecidas entre o Estado, diferentes organismos sociais e o setor privado, denominadas por Ball (1994) de *policy networks*. Tal fenômeno pode ser demonstrado no processo de produção do texto legal, sejam eles normativos ou orientadores, abrangendo as múltiplas especificidades que envolvem esse Estado ampliado nos últimos anos no Brasil.

Corroboramos com o que Moreira (2015), ao tratar que a “Política deve ser entendida como processo mais do que produto” (p. 28), e, entender o seu processo de elaboração, seus

autores e atores, é fundamental para entender a Política enquanto conceito de que se assenta como sinônimo de disputa de poder. Nesse sentido que o estudo objetivou analisar o processo de elaboração em rede de documentos de políticas para a Educação Infantil no Brasil entre 2000 e 2015, orientado pela problemática: quais foram as políticas educativas para infância no Brasil e os seus colaboradores na fase de elaboração?

Com base analítica e documental, de forma descritiva analítica, o estudo explicita em suas discussões aqueles que produziram as políticas para a Educação Infantil na busca de apresentar quais setores sociais representam. Faz-se relevante ao analisar elementos sobre a transformação do Estado e das suas relações com a sociedade civil para a Educação Infantil no Brasil no presente século.

2 As políticas de Educação Infantil e seu processo de elaboração: elementos para uma rede de colaboração

Parte-se do suposto que as recomendações políticas para a Educação Infantil, contidas nos documentos produzidos, em esfera federal neste estudo, assim como nas articulações e atuações estabelecidas com as diferentes redes sociais, têm-se concretizado e, também, são mediatizadas por forças e resistências diversas, podendo estar ou não expressas em leis, programas e ações do Estado, desenvolvidos, ou não, no âmbito educacional brasileiro (MOREIRA, 2019). Também entendemos que as políticas não são apenas as ações que emanam do Estado, mas devem ser compreendidas dentro do construto processual, um processo político que envolve negociações na arena de luta das classes antagônicas, com interesses antagônicos e diversos, expressos por lei enquanto um consenso possível. Souza (2016, p. 76), sobre isso, afirma:

[...] a política se traduz predominantemente na luta por poder, e a tensão em conquistá-lo, mantê-lo e ampliá-lo compõe o contexto dos conflitos que ganham espaço na relação entre as demandas sociais por educação e o posicionamento do Estado diante destas demandas, seja atendendo-as ou não. Esta leitura sobre a política e suas decorrências na consagração e efetivação do direito à educação, compõe o campo de investigação das políticas educacionais.

Dentro desse processo complexo, nos últimos anos observamos as Redes de Políticas Públicas (*policy networks*) integrando ações governamentais em um período denominado no Brasil de neoliberalismo de Terceira Via, cujos resultados são materializados em textos de políticas, estes enquanto um dos principais resultados da ação do Estado (SANTOS, 2005).

Santos (2005, p. 62) identifica que “políticas públicas são o resultado de uma complexa interação entre agências estatais e organizações não estatais”, o que faz da rede interacional o fio condutor de nossa análise, ou seja, os diferentes agentes políticos presentes na produção dos documentos que são produtos e produtores de sentidos dentro da história, nas novas formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil (SCHNEIDER, 2005).

A sociedade civil ganha novo significado, uma vez que o projeto de Terceira Via consolidou uma parceria de voluntariado e colaboradores, contraindo o que Ball (2014) denomina de governação em rede, relações sociais e mudanças nas redes de políticas públicas, comunidades de atores e organizações sociais de influência no setor público.

A discussão aqui travada compreende a Educação Infantil como fenômeno histórico que envolve múltiplas determinações e mediações, que envolve correlações e intencionalidades que envolvem a formação de políticas. Também pode-se considerar a formação de uma rede na elaboração da produção e texto final, levando em consideração que nas redes de políticas os resultados decorrem da interação estratégica entre os atores, e que não há um ator central (KLIJN, 1998).

O processo de investigação desse artigo teve como fontes documentos normativos e documentos orientadores². Tivemos como ponto de partida o Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001, e como ponto de chegada o PNE de 2014. Pensando nesses dois marcos normativos, após levantamento e seleção, realizou-se uma análise de políticas e seus colaboradores das mesmas no processo de elaboração.

A empiria desta seção foi organizada em dois recortes temporais: de 2000-2010 e 2011-2015. *A priori*, demarcamos que as temáticas dos documentos permearam distintas discussões na busca de organizar a etapa para atingir as metas do PNE (2001) que se encerrou em 2010 e, que a multiplicidade dos colaboradores se alteraram e ampliados ao longo da história.

Mesmo que não seja o objetivo neste trabalho, destacamos o que Ham e Hill (1993, p. 34) explicam que mesmo que “as fontes de poder estão distribuídas de forma desigual, mas de forma ampla entre indivíduos e grupos dentro da sociedade”. Desta forma, embora grupos não possuam o mesmo grau de influência dependendo do contexto de participação, todos podem participar do processo de tomada de decisões, que complementamos que isso depende dos interesses

² Consideramos normativos os documentos com força de lei, que possuem atos mandatórios, e, aos orientadores aqueles com função de direcionar e guiar, não sendo, necessariamente, obrigatórios.

governamentais e das suas formas de governação, o que implica, ou não, a escuta de uma demanda.

A discussão que segue nos próximos dois subitens tem por entendimento que a participação social atua como parcerias para a construção e execução de políticas nesse emaranhado que são as redes de políticas públicas, o que é um aspecto importante ao demarcar essencialmente o avanço de formas de exercer a democracia, seja pelos sujeitos sociais e pelo Estado. Contudo, os agentes da rede de política atuam “ideologicamente, mas também são capazes de agir criativamente no sentido de realizar suas próprias conexões entre as diversas práticas e ideologias a que são expostos e de reestruturar as práticas e estruturas posicionadoras” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 121).

2.1 As políticas de Educação Infantil e seus colaboradores (2001-2010)

No ano de 2001, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, para a efetivação do artigo 214 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), assim como da LDB, parágrafo 1º do artigo 87 (BRASIL, 1996), na criação de um Plano Nacional, implementou-se o “Plano Nacional de Educação”, PNE de 2001, Lei nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001) com periodicidade de dez anos. Para a Educação Infantil a meta foi que até o final da vigência era preciso:

Ampliar a oferta de Educação Infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das crianças de 4 a 5 anos (BRASIL, 2001, p. 61).

O PNE (BRASIL, 2001) determinou que a Educação Infantil teria um papel fundamental na vida da pessoa, uma vez que, segundo o próprio Plano, “[...] que o investimento em Educação Infantil obtém uma taxa de retorno econômico superior a qualquer outro” (BRASIL, 2001, p. 57-58), com atendimento prioritário para as crianças em situação de pobreza (LOPES, 2017), afirmando os compromissos das conferências da década de 1990 a partir de Jomtien (UNESCO, 1990).

Em 2002, a UNESCO/Brasil considerou a Educação Infantil como objeto no “Simpósio de Educação Infantil: construindo o presente”, sediado em Brasília, em sinergia com legisladores, pesquisadores e grupos da sociedade civil:

O Simpósio foi resultado de um conagraçamento de forças, unindo as Comissões de Educação do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, a UNESCO, o Ministério da Educação, o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil, a Confederação Nacional da Indústria e o Serviço Social da Indústria (SESI), a Universidade de Brasília, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Fundação Orsa. Portanto, um amplo espectro de instituições internacionais, governamentais e não-governamentais concretizou este evento (UNESCO, 2003, p. 8).

O Simpósio reuniu mais de 700 pessoas de todo o país, entre legisladores, estudiosos, dirigentes públicos, professores e outros interessados na educação da criança de zero a seis anos. Para avaliar o cumprimento dos princípios da Educação para Todos, firmados em Jomtien, em 1990, dá ênfase especial à Educação Infantil e explicita como primeira meta “expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança pequena, especialmente das mais vulneráveis e em maior desvantagem” (UNESCO, 1990, p. 3). Assim, o “Simpósio Educação Infantil: construindo o presente” integrou a Semana de Educação para Todos, destinada a relembrar, no mundo inteiro, os caminhos que as nações pactuaram trilhar a partir de 2000, em continuidade aos esforços de Jomtien (UNESCO, 1990) da educação para todos, reafirmando uma pauta internacional consolidada na década de 1990.

Nas eleições de 2002, a Coligação “Lula Presidente” (PT, PL, PCdoB, PMN, PCB) vence nas urnas tendo como tarefa principal manter a essência da política neoliberal, no entanto com outra face, que garantisse a legitimidade neoliberal e o distanciasse dos seus precedentes que findaram seus mandatos mergulhados em escândalos políticos e deixando um quadro de ampliação das desigualdades sociais e estagnação econômica (LIMA, 2007).

Tratando-se de rupturas e permanências sobre a reforma neoliberais e suas políticas, bem como à crítica de um governo que atendeu uma política assistencialista, o século XXI no campo educacional, muito mais por permanências que rupturas em relação ao governo anterior. Empreendendo uma reforma educacional de longo alcance e complexidade, buscou-se re-reformar a educação ou conservar e manter as iniciativas anteriores. A opção, segundo Oliveira (2009), parece ter sido pelo segundo caminho, pela: “[...] ausência de políticas regulares e de ação firme no sentido de contrapor-se ao movimento de reformas iniciado no governo anterior. [...] assistimos, [...] ações esparsas e uma grande diversidade de programas especiais, em sua maioria dirigidos a um público focalizado entre os mais vulneráveis” (p. 2).

Dada a primeira eleição do presidente Lula, um novo cenário propicia expectativas para a área educacional, em 2003. Logo de início da primeira gestão, identificamos avanços no compromisso do Ministério da Educação (MEC) com o MIEIB, ao criar o Conselho de Políticas de Educação Básica (CONPEB), no segundo semestre de 2003, englobando os conselhos para Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos.

A Educação Infantil apresentou-se como protagonista nos debates, principalmente, sobre a agenda instaurada, internacionalmente, ao combate à pobreza e à dualidade entre Educação Infantil e Ensino fundamental. Correa (2011, p. 2) demonstra que nesse cenário:

[...] os recursos continuavam insuficientes não apenas para a EI, mas para o próprio EF. Em 2001, o Plano Nacional de Educação estabeleceu, como uma das metas a alcançar até 2011, a ampliação do EF com o ingresso das crianças aos 6, e não mais aos 7 anos de idade. Assim, desde aquele momento, havia certo consenso, [...] com mais um ano de escolaridade obrigatória, ampliando-se o EF, maiores oportunidades de aprendizagem seriam automaticamente garantidas aos estudantes brasileiros, sobretudo àqueles pertencentes às camadas mais empobrecidas da população. Em 2005, a Lei n.º. 11.114 (Brasil, 2005) alterou a redação dada à LDB (Brasil, 1996) e tornou obrigatório o ingresso no EF aos 6 anos de idade. Em 2006, com a aprovação da Lei n.º. 11.274 (Brasil, 2006), ocorreu outra alteração, ficando definido que a duração do EF passaria de oito para nove anos.

Em 2004, o Ministro Tarso Genro assumiu o MEC, e formou-se uma nova equipe na Coordenação de Educação Infantil (Coedi), que buscou elaborar e consolidar a Política Nacional para Educação Infantil, publicada em 2005. Esse processo de retomada deu início com a elaboração dos documentos nacionais de política, como os “Parâmetros Nacionais de Qualidade para Educação Infantil”, publicado em 2006 (BRASIL, 2006a). Naquele período, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que manteve o maior aporte de recursos federais ao atendimento de crianças de zero a seis anos instituições escolares. Destacamos a multiplicidade de atendimento e a sobreposição de ações, principalmente, às crianças de zero a três anos e maior responsabilidade ao atendimento para o âmbito privado por meio de ações que envolvem cuidado e nutrição, afastando a faixa etária supracitada do direito à Educação Infantil.

Em 2005, foi publicado pelo MEC, Secretaria de Educação Básica (SEB) e Coedi, o documento “Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito da criança de 0 a 6 anos à educação” (BRASIL, 2005a). Aferimos que, mesmo sendo um documento normativo, ele teve maior pluralidade no processo de elaboração: O processo contou com a colaboração dos pesquisadores Maria José Vieira Féres, Renata Maria Braga Santos, Lucia Helena Lodi, Vital Didonet e Cecília Shizve Fujita dos Reis, e das instituições: Associação Nacional de Pós-

Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização Mundial para Educação Pré-Escolar (OMEP), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CONTEE), Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP) Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE), MIEIB, Secretaria de Atenção à Saúde, Secretaria de Política de Assistência Social, União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Secretaria de Educação Superior (SESu), Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), Secretaria de Educação Especial (SEESP), e Secretaria de Educação a Distância (SEED) (BRASIL, 2005a, p. 2). Vale destacar, segundo Lopes (2017), o diálogo com sindicatos e universidades, bem como abertura a representação do setor privado, bem como o destaque nas discussões pelo CNTE, CONTEE, ANPEd, MIEIB e UNESCO, conforme constatou Silva (2013).

No ano seguinte, outro marco dentre as políticas para a etapa em análise foi a aprovação da nova lei do financiamento da educação, após a perda da vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), instituindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), como base o período compreendido entre 2006 e 2020, abrangendo toda a Educação Básica: a Educação Infantil (creches e pré-escola), o Ensino Fundamental, o Ensino Médio, a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e a Educação Especial, anteriormente não contemplados pelo FUNDEF.

Também no ano de 2006, foi publicada a Emenda Constitucional (EC) nº 53/2006³ (BRASIL, 2006b), alterando a redação de diversos artigos, dentre esses, o de nº 208, inciso IV, que estabelece o corte de zero a cinco anos como Educação Infantil. Trouxe mudanças importantes ao financiamento desta etapa educacional, a partir da instituição do FUNDEB, pois a Educação Infantil passou a ter um repasse de recursos garantido, diferentemente ao período anterior, em que os municípios não tinham recursos do fundo vinculados para esta etapa (LOPES, 2017; PINTO, 2018). Sobre isso, destaca-se:

³ A Emenda Constitucional nº 53/2006 deu alteração a redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Três inovações foram incorporadas ao FUNDEB: 1) a diferenciação dos coeficientes de remuneração das matrículas não se dá apenas por etapa e modalidade da educação básica, mas também pela extensão do turno: a escola de tempo integral recebe 25% a mais por aluno matriculado; 2) a creche conveniada foi contemplada para efeito de repartição dos recursos do Fundo; e 3) a atenção à educação infantil é complementada pelo ProInfância, programa que financia a expansão da rede física de atendimento da educação infantil pública (BRASIL, 2007b, p. 17).

Contudo, uma indefinição na lei da garantia de recursos para essa etapa educacional de zero a três anos gerou embates, especialmente, com outros níveis de ensino. Segundo Fullgraf (2007), ao mesmo tempo em que o FUNDEB foi apresentado pelo governo federal na gestão do Ministro Tarso Genro, excluindo o atendimento em creches, a equipe da Coedi e do Departamento de Política Educacional do MEC implementou o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (ProInfantil), o aumento da merenda escolar para as creches e para a rede filantrópica conveniada e o Programa de Ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, entre outras medidas (BRASIL, 2005b).

Adentrando o segundo mandato do governo Lula, com Fernando Haddad ministro da Educação, foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em abril de 2007 (BRASIL, 2007a). Segundo Camini (2010), o plano, em sua elaboração, teve participação efetiva da UNESCO e do UNICEF. Sobre a Educação Infantil, o PDE trouxe no Plano de Metas, uma diretriz específica aos sistemas estaduais e municipais à promoção da Educação Infantil, demarcando a descentralização e a presença de parcerias para a sua efetivação.

Em 2009, destacamos a publicação do MEC “Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de Educação Infantil” (BRASIL, 2009a), a fim de orientar as prefeituras municipais sobre conveniamentos às instituições sem fins lucrativos, como comunitárias, confessionais e filantrópicas. A produção do documento foi realizada pelo MEC, por meio da SEB e da COEDI, com cooperação da ANPED, do MIEIB, do CONTEE, da UNCME, da UNDIME e da UNESCO.

Também em 2009 foram lançadas as novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil DCNEI, Resolução CNE/CEB nº 05/2009 (BRASIL, 2009b), com a necessidade de estruturar e organizar ações educativas com qualidade, articulada com a valorização do papel dos professores que atuam junto às crianças de 0 a 5 anos e 11 meses de idade, revogando as Diretrizes de 1999. No mesmo ano, a EC nº 59/2009 (BRASIL 2009c),

determinou a eliminação progressiva da incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) e introduziu alterações no art. 1º e 208 da CF (BRASIL, 1988) acerca da organização e a gestão da Educação Básica brasileira e, de modo particular, a Educação Infantil. De acordo com o Inciso I do artigo 208, a Educação Básica passa a ser “obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 2009c).

O MEC publicou, também em 2009, o documento “Indicadores da Qualidade na Educação Infantil” (BRASIL, 2009d) como instrumento de apoio na avaliação, elaborado conjuntamente entre a SEB, a Ação Educativa, a Fundação Orsa⁴, a UNDIME e o UNICEF. No mesmo ano, a SEB e a COEDI lançaram o programa “Currículo em Movimento” com o objetivo melhorar a qualidade da Educação Básica por meio do desenvolvimento do currículo da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e Ensino Médio. Assim, o MIEIB, em parceria com seus fóruns, realizou uma ampla pesquisa, da SEB e COEDI, ligado ao Projeto de Cooperação Técnica MEC e UFRGS para construção de orientações curriculares para a Educação Infantil, intitulado “Relatório de Pesquisa: Contribuições do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil à discussão sobre as ações cotidianas na educação das crianças de 0 a 3 anos” (BRASIL, 2009e), uma grande contribuição para área ao se pensar a etapa em questão e também ao mostrar a importância e força do Interfóruns.

Para além das políticas aqui selecionadas e discutidas, o quadro 1 demonstra as políticas de 2001 a 2010 para a Educação Infantil e os seus colaboradores, para além dos aqui demarcados, com ênfase àqueles que preconizam os coletivos, movimentos sociais e universidades públicas.

Quadro 1 – Políticas de Educação Infantil e seus colaboradores de 2001-2010

Ano	Documento	Assunto	Colaboradores	Caráter
2001	Plano Nacional de Educação. PNE Lei 10.172/2001	Metas para a ed. infantil. REVOGADO	Congresso Nacional	Mandatário
2002	Integração das instituições de Educação Infantil aos sistemas de ensino	Todo documento sobre EI Estudo de caso	MEC/SEF	Orientador
2005	Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos	Todo documento sobre EI	MEC/SEB Coedi, Anped, Consed, Unicef, Unesco, Gife, Omep, Mieib, Uncme, Undime e outros.	Orientador

⁴ A Ação Educativa e a Fundação Orsa, as quais identificam-se como instituições civis sem fins lucrativos atuantes dentre outras áreas na educação e cultura e aparecem nas publicações junto ao MEC pela primeira vez a partir de 2009.

2006	Parâmetros Nacionais de Qualidade para Educação Infantil. v. 1 e 2	Todo documento sobre EI	MEC/SEB, Coedi Anped, Consed, Unicef, Unesco, Gife, Omep, Mieib, Uncme, Undime e outros.	Orientador
2006	Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil	Todo documento sobre EI	MEC/SEB Coedi, Anped, Consed, Unicef, Unesco, Gife, Omep, Mieib, Uncme, Undime e outros.	Orientador
2006	Emenda Constitucional nº 53/2006 (Alterou idade ed. infantil e institucionalizou o FUNDEB)	Artigos 7º, 30, 208 tratam sobre EI	Congresso Nacional	Mandatário
2008	Lei nº 11.700/2008	Um único artigo para Educação Infantil e ensino fundamental	Congresso Nacional	Mandatário
2009	Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e inst. comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para oferta de Ed. Infantil	Todo documento sobre EI	MEC/SEB, Coedi, Anped, Contee, Mieib, Uncme, Undime e Unesco	Orientador
2009	Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil Resolução nº 05/2009 CNE/CEB	Todo documento sobre EI	MEC e CNE	Mandatário
2009	Indicadores da qualidade na Educação Infantil	Todo documento sobre EI	MEC/SEB - F. Orsa, Undime, Unicef e Ação Educativa	Orientador
2009	Política de Educação Infantil no Brasil: relatório de avaliação	Todo documento sobre EI	MEC, SEB e Unesco	Orientador
2009	Emenda Constitucional nº 59/2009 (Ed. Infantil obrigatória e gratuita para 4 e 5 anos de idade)	Artigos 208, 211, 212, 214 e Art. 76 do Ato das Disposições Transitórias	Congresso Nacional	Mandatário

Nota: Elaborado e adaptado pelas autoras, durante a pesquisa nos portais do MEC.

Fonte: LOPES, Linceia Barbosa de França. **As legislações e políticas para a educação infantil no Brasil e no Paraná e seus atores (1990-2016):** uma análise da normatização para educação infantil paranaense (deliberação nº 02/2014 CEE/PR). 2017. 267 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2017.

2.2 As políticas de Educação infantil e seus colaboradores (2011-2015)

Em 2011, com a presidente Dilma Vana Rousseff, foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). Dentre suas ações, enfatizamos a “Ação Brasil Carinhoso”, por meio do Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF). Posteriormente, foi sancionada a Medida Provisória nº 570, lançada em 14 de maio de 2012, convertida na Lei nº 12.722/2012 (BRASIL, 2012b) conhecida como a Lei do Brasil Carinhoso. Objetiva superar as situações de extrema pobreza no território nacional, que abarca a transferência de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da Educação Infantil, em creches públicas ou conveniadas (BRASIL, 2019). Segundo Pereira (2017, p. 74):

A Ação Brasil Carinhoso é uma iniciativa intersetorial e uma das ações que compõem o PBSM, considerado um instrumento estratégico de governo que, por sua vez, articula um conjunto de programas e ações com o objetivo de promover a inclusão social e produtiva da população extremamente pobre, tornando residual o percentual dos que vivem abaixo da linha da pobreza. A Ação Brasil Carinhoso está estruturada nos seguintes eixos: superação da extrema pobreza em famílias com crianças até seis anos de idade por meio do repasse de benefício monetário, ampliação do acesso à creche e melhoria do atendimento e ampliação do acesso à saúde. O último eixo tem como um dos focos incentivar a expansão da oferta de vagas na creche para crianças cujas famílias são beneficiárias do PBF, crianças até três anos de idade em situação de pobreza e que ainda não têm garantido o seu direito à creche.

Ainda no mesmo ano, em parceria com a Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), o MEC divulgou o “Deixa eu falar!”, em parceria com a OMEP/Brasil e a Avante. Segundo o documento, a publicação “[...] é de uso coletivo e tem como principal objetivo estimular e favorecer o importante e necessário diálogo com as crianças” (REDE NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA, 2011, p. 4). Destacamos o documento por ser uma iniciativa de sujeitos sociais que o MEC fez a impressão e distribuição do material, que consiste em um processo de escuta de crianças escuta de crianças de três, quatro, cinco e seis anos de idade. Integrou também uma agenda que fez parte do PDE de 2007. Portanto, podemos dizer que a colaboração foi inversa.

Em 2012, destacamos um documento expressivo das participações de diversos atores: “Em construção de uma sistemática de avaliação”, que objetivou organizar ações para a implementação da avaliação da Educação Infantil, com os parceiros: SEB, INEP, FNDE, UNDIME, CNTE, ANPED, MIEIB e RNPI (BRASIL, 2012c). No mesmo ano, foi lançado, em

parceria com o UNICEF, “Brinquedos e Brincadeiras de Creche: manual de orientação pedagógica”, a fim de orientar educadores e gestores na seleção, organização e uso de brinquedos e materiais lúdicos de creche (BRASIL, 2012d).

Ainda, outro documento para a criação de mecanismos voltados para a qualidade é lançado pelo MEC, intitulado “Monitoramento do uso de indicadores da qualidade da Educação Infantil” (BRASIL, 2012a). É uma ação posta desde 2011 do MEC, em conjunto com o UNICEF, a UNDIME, a Ação Educativa e o Instituto Avisa Lá, que coordena sua elaboração, conjuntamente, com pesquisadores de universidades públicas e o MIEIB (BRASIL, 2012a).

Por fim, o atual PNE (2014-2024), Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), que deve ser o epicentro no desenvolvimento de ações nas esferas nacional, estadual e municipal, traz no próprio documento os seus colaboradores, entre atores governamentais e outros parceiros:

Atores governamentais: a) Poder Executivo no plano federal: Presidência da República, Casa Civil, Secretaria de Relações Institucionais (SRI), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Fazenda (MF); b) Congresso Nacional: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Conselhos e fóruns de educação institucionais: CNE, FNCE, Uncme, FNE. Movimentos sociais: a) Entidades representativas dos segmentos da comunidade educacional: CNTE, UNE, Ubes, Andes, Fasubra, Andifes, Crub, Proifes, Contee; b) Entidades científicas: Anped, Anpae, Anfope, FCC, SBPC, Cedes, Fineduca; c) Redes de movimentos: Mieib, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Apaes/Fenapaes, Fórum Nacional de Educação Inclusiva, Feneis, Todos pela Educação. Sociedade civil (gestores): a) Entidades representativas de gestores dos entes federados na esfera educacional: Consed, Undime; b) Entidades representativas de gestores dos entes federados em outros setores: CNM, Confaz, Abrasf. Sociedade civil vinculada ao setor privado na área educacional: a) Segmento privado empresarial da educação: Anup, Anaceu, Abmes, Confenen, Fenep, Sistema S, Grupo Positivo; b). Interesses privados na área da educação relacionados a grupos de educação de capital aberto: Abraes. Organizações da sociedade civil e think thanks voltadas à formulação de políticas públicas: Cenpec, Instituto Alfa e Beto, Centro de Políticas Públicas do Insper (BRASIL, 2014, p. 19).

O atual PNE (BRASIL, 2014) mudou o seu modelo de apresentação em relação ao anterior, estruturado-se em 20 metas com várias estratégias para diversas etapas e modalidades. Para a Educação Infantil, em específico, o novo Plano apresenta uma meta, a de nº 1, acompanhada de 17 estratégias, a fim de “Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE” (BRASIL, 2014, p. 6). Também teve seu debate ampliado, com a realização de conferências, várias representações, o que demonstra avanços sobre a abertura democrática necessária para os encaminhamentos necessários de quem vive a educação na teoria e na prática.

Sinteticamente, os documentos nos primeiros 15 anos do presente século versaram sobre: descentralização; municipalização; financiamento; equidade; melhoria; primeira etapa, acesso, universalização, articulação com organizações; qualidade; infraestrutura; recursos; acesso; expansão; estrutura; manutenção; continuidade; ampliação; financiamento; acesso; qualidade; acesso; avaliação; permanência; articulação com o ensino fundamental; igualdade; diversidade; participação.

Para além dos documentos supracitados, o quadro 2 apresenta, em resumo, as políticas de 2011 a 2015 para a Educação Infantil e seus colaboradores, com ênfase àqueles que preconizam os coletivos, movimentos sociais e universidades públicas:

Quadro 2 – Políticas de EI e colaboradores entre 2011-2015

Ano	Documento	Assunto para EI	Colaboradores	Caráter
2011	Deixa eu falar!	Plano Nacional pela Primeira Infância	MEC, RNPI, Omeq, e Avante	Orientador
2012	O monitoramento do uso de indicadores da qualidade na Educação Infantil	Todo documento sobre EI	MEC, Unicef, Undime, Ação Educativa, Inst. Avisa Lá	Orientador
2012	Educação Infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação	Todo documento sobre EI	MEC, SEB, Inep, FNDE, Undime, CNTE, Anped, Mieib e RNPI	Orientador
2012	Brinquedos e Brincadeiras de creches	Todo documento sobre EI	MEC, Unicef e FE-USP	Orientador
2013	Educação Infantil no Campo	Todo documento sobre EI	MEC/SEB/Secadi (FNDE, MDS, MDA, Incra, MST, outros)	Orientador
2013	Lei nº 12.796/2013 (alterações na LDB)	Art. 4º, 6º, 26, 29, 30, 31 e 62	Congresso Nacional	Mandatário
2013	Dúvidas mais frequentes sobre a educação infantil	Publicação composta de 53 perguntas sobre a ed. infantil	MEC/Coedi	Orientador
2014	Literatura na educação infantil: acervos, espaços e mediações	Todo documento sobre EI	MEC, UFMG, UNIRIO e UFRJ	Orientador
2014	Plano Nacional de Educação – PNE Lei nº 13.005/2013	Meta n.º 1 e, 17 estratégias	Congresso Nacional Participação de Fóruns e Conselhos de educação, mov. Sociais (MIEIB), entidades representadas federadas, segmentos privados empresariais da educação e, organizações da sociedade civil	Mandatário

2015	Contribuições para a Política Nacional: a avaliação em educação infantil a partir da avaliação de contexto	Todo documento sobre avaliação em EI	MEC/SEB, Coedi e UFPR	Orientador
2015	Diretrizes em ação: qualidade na educação infantil	O documento inteiro trata da ed. infantil	MEC, Unicef, Instituto Avisa lá	Orientador

Nota: Elaborado e adaptado pelas autoras, durante a pesquisa nos portais do MEC.

Fonte: LOPES, Linceia Barbosa de França. **As legislações e políticas para a educação infantil no Brasil e no Paraná e seus atores (1990-2016):** uma análise da normatização para educação infantil paranaense (deliberação nº 02/2014 CEE/PR). 2017. 267 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2017.

Com todas as políticas, programas, documentos orientadores e normativos, se pensarmos no PNE de 2001, e as demais políticas na busca da expansão do atendimento com qualidade, até 2010, atingiu-se, aproximadamente, 32% da expansão para 0 a 3 anos; já 4 e 5 anos, a meta esperada era o atendimento de 8 milhões de crianças, contudo, só atingiu 4.692.045 matrículas, aproximadamente 58% do esperado para esta faixa etária. Ao longo das discussões, observamos clara abertura ao conveniamento, atendimento filantrópico, dentre outros arranjos educativos para a Educação Infantil, visto que as temáticas produzidas nos documentos produziam intencionalidades para o atendimento da etapa. Nesse sentido, o quadro 3 demonstra o número de matrículas na Educação Infantil de 2005 a 2015 (INEP, 2018).

Quadro 3 - Número de matrículas entre 2005 a 2015 (oferta pública e privada)

Matrículas na Educação Infantil no Brasil⁵			
Ano	Creche (0-3 anos)	Pré-escola (4-5 anos)	Total
2005	1.414.343	5.790.670	7.205.013
2006	1.427.942	5.588.153	7.016.095
2007	1.579.581	4.930.287	6.509.868
2008	1.751.736	4.967.525	6.719.261
2009	1.896.363	4.866.268	6.762.631
2010	2.064.653	4.692.045	6.756.698
2011	2.298.707	4.681.345	6.980.052
2012	2.540.791	4.754.721	7.295.512
2013	2.737.245	4.870.332	7.607.577
2014	2.897.928	4.971.941	7.869.869
2015	3.049.072	4.923.158	7.972.230

Nota: Adaptado pelas autoras.

Fonte: INEP. **2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação - 2018.** Brasília: Inep, 2018.

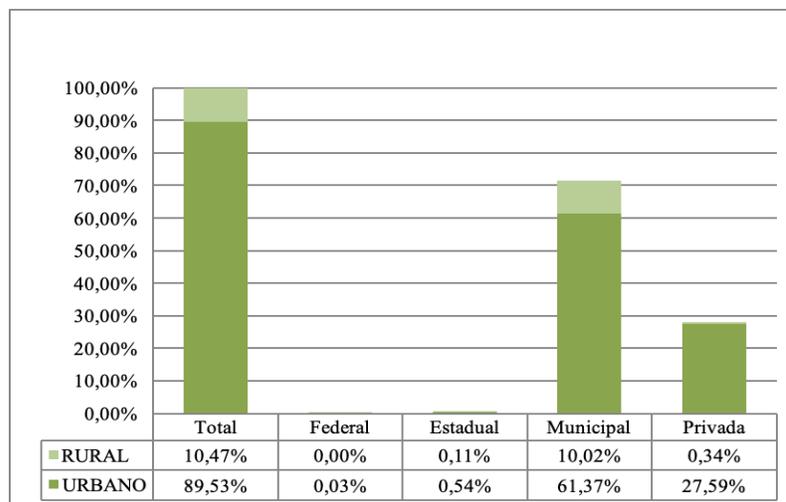
⁵ Este número de matrículas refere-se soma das matrículas nas redes pública e privada.

O crescimento no número de matrículas em creche após 2005, contudo, levando em consideração a LDB (BRASIL, 1996) e os documentos orientadores que amparam e organizam o atendimento para a etapa, as parcerias e colaboradores (BRASIL, 2007a; BRASIL, 2009a), criaram, também, novas formas de atendimento, como: arranjos por parte de gestores que incluem desde as parcerias com instituições filantrópicas, fundações, até a compra de vagas em instituições privadas, denominada em muitos municípios de bolsa-creche, que se configura como um tipo de parceria público-privada.

A tendência ao conveniamento na Educação Infantil é mais presente na faixa etária de 0 a 3 anos. O número de matrículas na educação infantil aumentou em 12,6% nos últimos cinco anos. Segundo dados do Censo Escolar 2019, há 8.972.778 alunos em creches e pré-escolas. Em 2015, foram 7.972.230 estudantes. Segundo o Censo Escolar (INEP, 2020), o crescimento foi impulsionado pelas matrículas em creches, com aproximados 167,8 mil registros a mais em 2019 do que em 2018.

A rede municipal de ensino concentra a maior parte das matrículas da educação infantil: 72,07%. Em seguida, a rede privada atende 27,93% do total (INEP, 2020). O gráfico 1 demonstra o atendimento dentro dos estabelecimentos educacionais de educação infantil, do cenário por dependência administrativa entre vagas públicas e privadas de escolas urbanas e rurais.

Gráfico 1 – Atendimento da Educação Infantil no Brasil em 2019 (%)

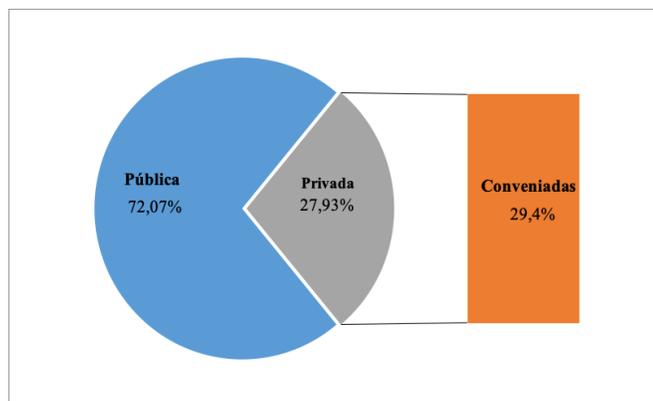


Nota: Adaptado pelas autoras.

Fonte: INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica:** Censo Escolar 2019. Brasília: Inep, 2020. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>. Acesso em: 30 jun. 2020.

Desses dados, importa-nos demonstrar as matrículas da rede privada com o atendimento conveniado, ou seja, do atendimento privado subsidiado pelas verbas públicas. De 27,93% atendido pelo privado, destas 29,4% pertencem a instituições particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas todas conveniadas com o poder público (BRASIL, 2020; INEP, 2020). O gráfico 2 demonstra essa relação de oferta de vagas com subsídio público ao privado.

Gráfico 2 – Atendimento privado-conveniado de Educação Infantil no Brasil em 2019 (%)



Nota: Elaborado pelas autoras.

O subsídio ao conveniamento está pautada em legislações e políticas nacionais (BRASIL, 1988; 1996; 2007a; 2009a). Nos últimos anos, com intensificação da política de conveniamento para o atendimento à demanda crescente da Educação Infantil, especialmente em creches (BORGUI; BERTAGNA, 2016). Nesse cenário, cabe-nos indagar sobre a expansão e a qualidade dessa oferta, amparadas em Atria (2009) (que tratou do fenômeno chileno da educação privada subsidiada): “*Qué educación es ‘pública’?*” (ATRIA, 2009, p. 45, grifo nosso), afinal a rede privada conveniada não insere-se na categoria Educação Pública, mesmo que o atendimento às crianças seja gratuito.

Observamos, para além das discussões e iniciativas que fomentaram e desenvolveram várias políticas para a Educação Infantil, a multiplicidade dos colaboradores com suas intencionalidades diversas, pois integram instituições que são privadas e se dedicam às atividades de interesse público, mas não se identificam no âmbito do Estado (Primeiro Setor) ou do mercado (Segundo Setor), definição que transforma o conceito em um "guarda-chuva", uma vez que o permite abrigar um mundo extremamente heterogêneo (FERNANDES, 1994). Portanto, podemos agrupar, a partir dos estudos de Sanchez (2004), três grupos que constituíram a rede de políticas

que permearam toda a discussão sobre a colaboração: as organizações não governamentais, as organizações internacionais e os atores de mercado, conforme enfatizado e categorizado no atual PNE em Atores governamentais, movimentos sociais, sociedade civil (gestores), sociedade civil vinculada ao setor privado na área educacional ao final do período analisado.

Observamos que uma mudança no período estudado foi o envolvimento de diferentes organizações da sociedade, na relação entre o global e o local, em instâncias de articuladas na forma e na implementação. A abertura a esses espaços destinados à discussão de políticas educacionais e de apresentação de sugestões, dentro dos limites definidos pelos interesses do capital, respondeu aos anseios governamentais de “democratizar a democracia” e construir estruturas novas que viessem assegurar e engendrar uma identificação com o governo.

Aferimos que abertura social vem ao encontro da ideologia da Terceira Via, que representa a abertura social à colaboração e novas formas de sociabilidade na elaboração, que recaem também na influência no momento de execução e avaliação das políticas, bem como da colaboração para a concertação social. Dessa forma, um detalhamento das políticas e seus colaboradores se faz importante para apreender quem vem atuando na elaboração e posterior execução e avaliação das políticas para a infância, e, ainda, qual sua influência dentro de tal arena.

3 Conclusões do artigo, não do debate...

À guisa de conclusão, as temáticas dos documentos para Educação Infantil se orientaram por diferentes discussões e que a rede participativa se alterou no decorrer da história. Observamos uma abertura e uma inserção de variados colaboradores na política educacional para infância, que representa um projeto de criação de coletivos e redes. Por meio de organizações sociais diversificadas, passou-se a constituir parcerias junto aos governos e assim como uma forte atuação técnica e financeira dos organismos internacionais, pois, ao assinar os tratados internacionais, esses organismos também influenciam diretamente nas pautas nacionais, expressas nos documentos referenciados. Portanto, aferimos que, a partir do levantamento e análise aqui produzida, as diferentes colaborações por meio de redes de atores não estatais cooperam entre si e estabelecem interdependências, influenciando, assim, no processo e no conteúdo da política.

Essa “abertura” nas decisões e rumos das políticas para Educação Infantil no país indicam uma democratização na elaboração dos documentos para a área, uma vez propicia a debates, correlação de forças dos interesses dos coletivos que integram as discussões, que indicam, por outro lado, um acolhimento dos interesses do capital privado, que se destacam nos debates ao final do período estudado, bem como o atendimento a uma pauta internacional para países em desenvolvimento, influenciado pelos Organismos Multilaterais destacados, como UNESCO e UNICEF.

O período analisado se configura um conjunto de relações complexas que contemplam as ações de que atua em dois movimentos, segundo Neves (2008): de prestação de serviços compensatórios às profundas desigualdades sociais e de coordenador de iniciativas privadas a fim de efetivar a repolitização da política por meio do apassivamento dos movimentos sociais e da difusão da ideologia de responsabilidade social. Por meio de tal assertiva, esse estudo analítico e documental explicita em suas discussões aqueles quais redes de colaboração foram criadas e quais categorias da sociedade representam esses grupos.

Ressaltamos a importância dos coletivos, como o Mieib, ANPED, CNTE, entre outras associações e movimentos sociais na participação da elaboração de documentos no período estudado, além de frisar a significância da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, como maneiras de assegurar e lutar pela maximização do direito à Educação Infantil, pelo diálogo propiciado pelas equipes diretivas da Coedi e o Governo Federal. Enfatizamos a correlação de forças do processo da política até a produção do texto final materializado em documento normativo e/ou orientador. Findamos esse artigo ressaltando que hoje a luta se intensifica pelas mudanças conjunturais em tempos neoliberais e conservadores aprofundados com a EC nº 95 (BRASIL, 2016), que fragiliza a garantia do Direito à Educação Infantil, as metas de acesso e qualidade para a etapa e outras medidas atuais que fragilizam os direitos sociais em geral, além do movimento ultraconservador implantado no Brasil pós-2019.

Referências

ATRIA, F. Que educación es “publica”? **Estudios Sociales**, Santiago, n. 117, p. 45-67, 2009.

BALL, Stephen. **Educação global S. A.:** novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BALL, Stephen. **Education reform:** a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

BORGUI, Raquel Fontes; BERTAGNA, Regiane Helena. **Rev. Bras. Estud. Pedagog**, Brasília, v. 97, n. 247, p. 506-518, set./dez. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Casa Civil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 set. 2017.

BRASIL. **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 53, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 2006b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm. Acesso em: 3 de março de 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 29 nov. 2018.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Brasil carinhoso**: sobre o programa Brasil carinhoso. Brasília: FNDE, 2019. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/brasil-carinhoso>. Acesso em: 2 de abril de 2019.

BRASIL. MEC/SEB/SEED. PROINFANTIL. **Programa de formação inicial de professores de educação infantil**: guia geral. Brasília: MEC/SEB/SEED, 2005b. (Coleção PROINFANTIL).

BRASIL. Ministério da Educação. **Monitoramento do uso dos indicadores da qualidade na educação infantil**: resumo executivo. Brasília: SEB/UNICEF; Ação Educativa, 2012a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei Nº 12.722, de 3 de outubro de 2012**. Altera as Leis nos 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. Brasília: MEC, 2012b.

BRASIL. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica. **Educação infantil**: subsídios para construção de uma proposta de avaliação. Documento produzido pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº. 1.147/2011, do Ministério da Educação. Brasília: MEC, SEB, 2012c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Brinquedos e brincadeiras de creche**: manual de orientação pedagógica. Brasília: SEB, 2012d.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as leis de diretrizes e bases da educação nacional. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 20 de maio de 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10172-9-janeiro-2001-359024-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 29 nov. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Matrículas na educação infantil aumentam 12,6% nos últimos cinco anos**. 2020. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=85651:matriculas-na-educacao-infantil-aumentam-12-6-nos-ultimos-cinco-anos&catid=207. Acesso em 1 de maio de 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de desenvolvimento da educação**. Brasília: MEC, 2007a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil**. Brasília: MEC, SEB, 2006a . 2v.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano nacional de educação (2014-2024)**. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados; Edições Câmara, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação**. Apresentado por Ivan Valente. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. **Política nacional de educação infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação**. Brasília: MEC/SEB, 2005a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Orientações sobre convênios entre secretarias municipais de educação e instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de educação infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2009a.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 05/2009 de 17 de dezembro de 2009**. Fixa as diretrizes curriculares nacionais para educação infantil. Brasília: Diário Oficial da União, 18 abr. 2009b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Emenda Constitucional nº 59/2009**. Brasília, DF: Constituição da República Federativa do Brasil, 2009c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Indicadores da qualidade na Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2009d.

BRASIL. **Relatório de Pesquisa: Contribuições do movimento interfóruns de educação infantil do Brasil à discussão sobre as ações cotidianas na educação das crianças de 0 a 3 anos**. 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, 2009e.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 06/2007 de 24 de abril de 2007, que estabelece diretrizes e orientações para o ProInfância**. Brasília: Diário Oficial da República do Brasil, 25 abr. 2007b.

CAMINI, Lucia. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **RBPAE**, Goiânia, v. 26, n. 3, p. 535-550, set./dez. 2010.

CORREA, Bianca Cristina. Educação infantil e ensino fundamental: desafios e desencontros na implantação de uma nova política. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 105-120, jan. /abr. 2011. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/ep/article/view/28274> . Acesso em: 20 out. 2018.

FAIRCLOUGH, Normal. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FERNANDES, Rubem Cesar. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumara, 1994.

FULLGRAF, Jodete Bayer Gomes. **O UNICEF e a política de educação infantil do governo Lula**. 2007. 194 p. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

GRAMSCI, Antonio; COUTINHO, Carlos Nelson; NOGUEIRA, Marco Aurélio; HENRIQUES, Luiz Sérgio N. **Cadernos do cárcere**. 7 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. v. 2

HAM, Christopher; HILL, Michael. **The policy process in the modern capitalist state**. 2. ed. Califórnia: Prentice-Hall, 1993.

INEP. **2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. Brasília: Inep, 2018.

INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica**: Censo Escolar 2019. Brasília: Inep, 2020. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>. Acesso em: 30 jun. 2020.

KLIJN, Erik Hans. Policy networks: an overview. *In*: KICKERT, W. J. M.; KOPPENJAN, J.F. (org.). **Managing complex networks**. London: Sage, 1998. p. 14-34.

LIMA, Jorge Ávila de. Redes na educação: questões políticas e conceituais. **Revista Portuguesa de Educação**, Lisboa, Portugal, v. 20, n. 2, p. 151-181, 2007.

LOPES, Linceia Barbosa de França. **As legislações e políticas para a educação infantil no Brasil e no Paraná e seus atores (1990-2016)**: uma análise da normatização para educação infantil paranaense (deliberação nº 02/2014 CEE/PR). 2017. 267 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2017.

MOREIRA, Jani Alves da Silva Moreira. Políticas para educação infantil e a Agenda E2030 no Brasil. **Revista da FAEBA - Educação e Contemporaneidade**, Salvador, v. 28, n. 54, p. 77-96, jan./abr. 2019.

MOREIRA, Jani Alves da Silva Moreira. **Políticas de financiamento e gestão da educação básica (1990-2010)**: os casos Brasil e Portugal. Maringá: Eduem, 2015.

NEVES, Lúcia Maria Wandelely, et al. Mudanças na educação básica no capitalismo neoliberal de terceira via no Brasil. *In*: MARTINS, André Silva; NEVES, Lúcia Maria Wanderley. (org.). **Educação básica: tragédia anunciada?** São Paulo: Xamã, 2015. v. 1. p. 23-44.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. A política educacional brasileira na ‘Sociedade do Conhecimento’. *In*: MATTA, Gustavo Corrêa; LIMA, Júlio César França. (org.). **Estado, sociedade e formação profissional em saúde: contradições e desafios em 20 anos de SUS**. Rio de Janeiro: Fiocruz, EPSJV, 2008.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAE**, Goiânia, v. 25, n. 2, p. 197-209, maio/ago. 2009.

PEREIRA, Soeli Terezinha. **Pelo direito à creche**: uma análise da ação Brasil carinhoso e da expansão do atendimento no Estado do Paraná nos anos de 2012 a 2015. 2017. 167 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2017.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p.846-869, out./dez. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000400846&tlng=pt. Acesso em: 23 de março de 2018.

REDE NACIONAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA. Secretaria Executiva/OMEPE. **Deixa eu falar!** Brasília: Secretaria Executiva/OMEPE, 2011. Disponível em: http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2015/01/Ceci-DEIXA-EU-FALAR_novembro2011_email.pdf. Acesso em: 21 de setembro de 2017.

SANCHEZ, Michelle Raton. **Demandas por um novo arcabouço sociojurídico na Organização Mundial do Comércio e o caso do Brasil**. 2004. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

SANTOS, Hermílio. Perspectivas contemporâneas para a constituição de redes de políticas públicas. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 59-68, jan./jun. 2005. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/34/1606>. Acesso em: 2 jan. 2018.

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 29-58, jan./jun. 2005. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/33/1605>. Acesso em: 29 jan. 2018.

SILVA, Isabel Cristina de Andrade Lima e. **Política nacional de educação infantil**: a participação de atores não estatais na elaboração da política pública. 2013. 265p. Tese (Doutorado em educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2013. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/250808>. Acesso em: 23 set. 2018.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. A política educacional e seus objetos de estudo. **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, Argentina, v. 1, n. 1, p. 75-89, jan./jun. 2016.

UNESCO. Simpósio Educação Infantil: construindo o presente. *In*: Simpósio Educação Infantil: construindo o presente. 2003, Brasília. **Anais [...]**. Brasília, DF: UNESCO Brasil, 2003. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000131340>. Acesso em: 17 de dezembro de 2017.

UNESCO. **World Conference on Education for All - Meeting Basic Learning Needs**, Jomtien, Thailand: UNESCO, 1990.