

## Desafios para a universalização da Educação Infantil nos planos de educação

*Challenges for the universalization of Childhood Education in Educational Plans*

*Desafíos para la universalización de la Educación Infantil en los planes de educación*

Elizabeth Dantas de Amorim Favoreto  
Grupo Marista  
elizabethfavoreto@hotmail.com  
<http://orcid.org/0000-0003-0518-7700>

Romilda Teodora Ens  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná  
romilda.ens@gmail.com  
<http://orcid.org/0000-0003-3316-1014>

Marciele Stiegler Ribas  
Centro Universitário UniSociesc  
marci.stiegler.ribas@gmail.com  
<http://orcid.org/0000-0002-5806-9129>

Sueli Pereira Donato  
Centro Universitário Internacional UNINTER  
sueli.donato@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-2759-5900>

### RESUMO

O artigo analisa o *corpus* textual da meta referente à Educação Infantil nos planos de educação: PNE (2014-2024), PEE-PR (2015-2025) e PME-Curitiba (2015-2025). Na primeira parte, trazemos uma reflexão sobre o direito à Educação Infantil no Brasil nas políticas para a infância, a partir do século XX e avança até a infância normatizada pelas políticas que caracterizam e definem os caminhos percorridos até aprovação dos planos de educação em análise. Na segunda, analisamos os planos de educação dos entes federados (nacional, estadual e municipal) para apreender seus principais desafios, principalmente em relação à universalização da Educação Infantil. Na sequência, optamos pela concepção hermenêutica de método para interpretar o agrupamento de vocábulos, por campo semântico, gerado pelo *software* IRAMUTEQ (2009), quando da análise de similitude dos planos. Os resultados apontam para os desafios da universalização: formação de professores e articulação logística e financeira no processo de implementação dos planos de educação.

**Palavras-chave:** Educação Infantil. Universalização. PNE. PEE-PR. PME-Curitiba.

## ABSTRACT

*The article analyzes the textual material of the goal referring to Early Childhood Education in the Plans of Education: PNE (2014-2024), PEE-PR (2015-2025) and PME-Curitiba (2015-2025). Firstly, we bring a reflection on the right to early childhood education in the policies for childhood in Brazil, starting in the 20th century and advancing to standardized childhood by policies that characterize and define the paths taken until the approval of the plans of education analyzed. Secondly, we analyze the education plans of the government entities (national, state and municipal) to understand its main challenges, mainly concerning the universalization of Early Childhood Education. Following, we chose hermeneutic conception as a method to interpret the grouping of words, by semantic field, processed by IRAMUTEQ (2009) software to develop the analysis of similarity of these documents. The results point to the challenges of universalization: teacher training and logistical and financial coordination in the education plans implementation process.*

**Keywords:** Childhood Education. Universalization. PNE. PEE-PR. PME-Curitiba.

## RESUMEN

*El artículo analiza el corpus textual del objetivo referido a la Educación Infantil en los planes educativos: PNE (2014-2024), PEE-PR (2015-2025) y PME-Curitiba (2015-2025). En la primera parte, traemos una reflexión sobre el derecho a la Educación de la Primera Infancia en Brasil en las políticas de la infancia, comenzando en el siglo XX y avanzando hacia la infancia normalizada por las políticas que caracterizan y definen los caminos tomados hasta la aprobación de los planes de educación bajo análisis. En el segundo, analizamos los planes de educación de las entidades federadas (nacionales, estatales y municipales) para comprender sus principales desafíos, principalmente en relación con la universalización de la educación de la primera infancia. Luego, optamos por la concepción hermenéutica del método para interpretar la agrupación de palabras, por campo semántico, generada por el software IRAMUTEQ (2009), al analizar la similitud de los planes. Los resultados apuntan a los desafíos de la universalización: capacitación docente y articulación logística y financiera en el proceso de implementación de planes educativos.*

**Palabras clave:** Educación Infantil. Universalización. PNE. PEE-PR. PME-Curitiba.

## Introdução

A opção por essa temática toma como ponto de partida o contexto nacional brasileiro, particularmente a Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2014 a 2024, Plano esse que define diretrizes, metas e estratégias para as ações do poder público no campo educacional brasileiro. Dentre as 20 metas propostas no PNE, a primeira remete à etapa da Educação Infantil, objeto deste estudo.

O processo participativo de setores da sociedade local, com vistas à elaboração e à adequação dos respectivos planos estaduais e municipais de educação em todo o território nacional, possibilitou aos entes federados encontrar uma forma de concretizar, em âmbito

estadual e municipal, as metas e estratégias elencadas por esse PNE. Diante dessa exigência legal, os planos PEE-PR e PME-Curitiba foram elaborados ou adequados e aprovados para o período de 2015-2025, em consonância às diretrizes, às metas e às estratégias previstas no PNE (2014-2024).

As discussões acerca do PNE, como ponderadas por Dourado (2010, p. 689), “[...] privilegiaram o protagonismo do governo federal na formulação, implementação e indução de políticas, programas e ações relacionados ao cumprimento das metas do PNE”, o que nos remete a constatar que um dos principais desafios identificados por esse plano foi o da dificuldade de implementação do regime de colaboração entre os entes federados para a efetivação das metas e estratégias propostas. Isso pode ser justificado pela grande extensão territorial do Brasil, bem como pela grande diversidade cultural, social e econômica, características que podem criar obstáculos e resistências para sua colocação em prática, bem como não se ter convertido, “[...] em uma política de Estado, no sentido lato, mas constituiu-se em um instrumento de luta em prol da construção das políticas”, segundo Dourado (2010, p. 689).

Com base nessas análises, justificamos o presente estudo de pesquisa documental na qual se focalizaram três textos legais: o PNE (2014-2024), um dos respectivos planos em âmbito estadual (PEE-PR, 2015-2025) e um municipal (PME-Curitiba, 2015-2025), tendo como pressupostos: “[...] que o processo político é entendido como multifacetado e dialético, necessitando articular as perspectivas macro e micro” (MAINARDES, 2006, p. 55), pois os textos de políticas “[...] são produtos de múltiplas influências e agendas e sua formulação envolve intenções e negociação dentro do Estado e dentro do processo de formulação da política” (p. 50), sendo possível, no momento da implantação de uma política pública, observar graus de conflito entre os dispositivos legais federais, estaduais e municipais.

Para essa análise, optamos pela concepção hermenêutica (GADAMER, 1997), a qual nos possibilitou compreender e refletir sobre o aporte teórico da Educação Infantil e os documentos legais sobre institucionalização do direito à Educação Infantil, com base nos quais interpretamos os sentidos da configuração e da relação dos elementos evidenciados pela articulação entre a conectividade dos elementos apresentados na árvore máxima, por meio de tratamento analítico dos planos nacional, estadual e municipal, orientadas pelas etapas descritas por Camargo e Justo (2013), uma análise textual do tipo similitude na qual foi utilizado o *software* IRAMUTEQ.

## Institucionalização do direito à Educação Infantil

No decorrer do século XX, verificam-se, em vários países, mobilizações na direção de transferir a responsabilidade pela educação das crianças, até então no privado de suas famílias, para o público, isto é, para o Estado, o que resultou na criação de espaços específicos (creches e pré-escolas). Essa transferência para o Estado e a institucionalização do cuidado e da educação das crianças de primeira infância em espaços é descrita por Vieira (2011, p. 62) como um modelo de “parentagem pública”, porque transfere para outros protagonistas o papel educativo até então desempenhado por familiares e instituições filantrópicas e/ou privadas.

Essa mudança vem ao encontro do conceito de infância normatizada, descrita por Abramowicz, Rodrigues e Moruzzi (2012, p. 83), que emergiu na modernidade como uma construção social, definida por várias normatizações jurídicas, expressas em políticas, documentos e planos desenvolvidos para o contexto da Educação Infantil, nomeadamente a partir da década de 1990, as quais em sua proposição vão “[...] produzindo sobre as crianças um certo modo de viver, de se relacionar, de aprender, de se expressar, por exemplo, a partir das ações educativas”.

Nesse sentido, a institucionalização da infância afetou o contexto da Educação Infantil na esfera educacional brasileira a partir dos anos 1990, haja vista a grande mobilização governamental em prol dessa etapa de ensino, perpassada pela responsabilização do Ministério da Educação na coordenação e elaboração de políticas e planos de educação dirigidos à criança desde o seu nascimento, conforme ressalta Vieira (2011).

No Brasil, o direito constitucional à educação institucional pública, gratuita e laica para crianças de zero aos cinco anos foi resultado das lutas da sociedade civil, tendo a valorização e o reconhecimento das crianças como cidadãos de direito nos países ocidentais (VIEIRA, 2010). Esses avanços se traduzem em conquistas políticas voltadas à Educação Infantil. Destacamos, nesse movimento, a superação de uma concepção apenas assistencialista, que pautou historicamente o atendimento institucional de guarda e de proteção às crianças das camadas mais pobres da população, para o da preocupação atual com o aspecto educacional (FAVORETO, 2013).

A garantia de acessibilidade e qualidade no atendimento à Educação Infantil foi posteriormente regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/1996), art. 29, o qual reconhece a Educação Infantil como primeira etapa da

Educação Básica. O art. 11, inciso V, atribui a responsabilidade aos municípios de oferta de vagas em creches (0-3 anos) e pré-escolas (4-5 anos). O art. 9º, inciso IV, propõe diretrizes específicas para a regulamentação e normatização das instituições de Educação Infantil nos sistemas de ensino municipais para as crianças de zero a cinco anos (BRASIL, 1996).

A estratégia política dessa inclusão reflete um dos efeitos da influência do Banco Mundial no contexto educacional brasileiro, visto que sua atuação direta em alguns países da América Latina representou uma transformação na formulação e divulgação de “[...] modelos de política educacional, redefinindo prioridades e estratégias à luz dos conceitos de rede de proteção social e de focalização de políticas sociais para populações pobres” (ROSEMBERG, 2003, p. 36). Essas influências de organismos internacionais estão presentes na definição de programas, projetos e no contexto brasileiro (FAVORETO, 2013).

Além das influências externas, a estrutura da política educacional brasileira sofre, segundo Saviani (2014, p. 29), pela falta de um Sistema Nacional de Educação, o qual poderia atender “[...] as necessidades educacionais de um país sob o regime federativo”, com a quebra da lógica hierarquizada atual, na qual os municípios são responsabilizados por legislar sobre os assuntos de interesse local e suplementar aqueles da esfera federal e estadual. Em relação a essas problemáticas, o PNE (2014-2024) estabelece que o poder público institua no prazo de dois anos o Sistema Nacional de Educação, com a efetivação das diretrizes, metas e estratégias do PNE, em articulação com e entre os sistemas de ensino no enfrentamento das desigualdades sociais e educacionais (BRASIL, 2014).

Os contornos legais apontam para que, a partir dos planos Estaduais e Municipais, sejam indicados caminhos à regulamentação de pactos federativos nacionais sobre uma política pública educacional, como um primeiro desenho do Sistema Nacional de Educação.

## **Planos de Educação dos Entes Federados e a Educação Infantil no Brasil**

Após intensa participação de representantes dos profissionais de educação e da sociedade civil em conferências municipais, intermunicipais e estaduais, foi aprovado um documento final, o qual posteriormente referenciou a redação do texto final da Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014). Essa dinâmica demandou três anos de intensa discussão no Congresso Nacional, pela qual foram se firmando como principais diretrizes para esse Plano: a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade educacional e a superação

das desigualdades no acesso à educação. Para o cumprimento dessas diretrizes durante sua vigência decenal, o PNE (2014) propôs 20 metas, acompanhadas de estratégias consideradas específicas para o contexto educacional brasileiro.

Entre as metas propostas no PNE (2014-2024), a meta 1 concede especial ênfase à Educação Infantil no que se refere à universalização para o atendimento escolar a crianças de quatro a cinco anos até 2016, e à ampliação da oferta para atender a 50% da população de até três anos de idade, em creches, até o final da vigência desse PNE. Apesar de essa meta apresentar-se como uma conquista à população, especialmente às mulheres, ela tem gerado grande polêmica na área educativa, devido à dimensão não plausível e superestimada quanto à oferta de vagas para todas as crianças de quatro a cinco anos, em todo o território nacional.

Para a efetivação dessa meta, Vieira (2010) destaca a necessária articulação, pelo regime de colaboração, entre União, Estados e Municípios, aspecto esse que o PNE (2014) define como um de seus objetivos para que os sistemas de ensino, em todas as instâncias, possam atuar em um sistema colaborativo, com participação ativa da sociedade e das comunidades educativas.

Constatamos que a partir do PNE (2014), de acordo com a Sinopse estatística da educação básica – 2018, o número de matrículas na Educação Infantil cresceu 11,1% de 2014 a 2018, ano no qual atingiu 8,7 milhões de crianças atendidas. Esse crescimento foi decorrente, principalmente, do aumento das matrículas em creches. Enquanto o total de matrículas da pré-escola, entre 2014 e 2018, apresentou alta de 3,7%, as matrículas de creche aumentaram 23,8% no mesmo período (BRASIL, 2019, p. 18).

Apesar da previsão do financiamento público de 7% do PIB até 2019 e 10% ao final de vigência do plano em educação pública, proposta pelo PNE (2014), essas estimativas ficaram comprometidas com o quadro econômico recessivo que o Brasil vem enfrentando, desde 2015, devido a essa verba estar vinculada ao PIB; e a outra associada aos projetos de petróleo e gás natural e outros recursos. Para atender à definição da Lei nº 13.005/2014, no art. 8º, os planos estaduais e municipais foram elaborados e seguiram pressupostos democráticos com envolvimento de setores educacionais e de parcelas organizadas da sociedade, além de atender às diretrizes, às metas e às estratégias previstas no PNE. Por exemplo, enquanto o PNE (2014) propõe 17 estratégias para garantir a efetivação da meta 1, referente às duas etapas da Educação Infantil, o PEE-PR (2015) propõe 15 estratégias, e



o PME-Curitiba (2015) elenca 19. A diferença entre o número de estratégias entre os planos deriva das particularidades do contexto educacional de cada ente federado e município.

## A pesquisa...

Com base na compreensão de que a metodologia da pesquisa explica o como fazer, ou seja, como coletar e interpretar os dados necessários para explicar o objeto de pesquisa, buscamos, na concepção hermenêutica, aplicar a metodologia interpretativa para apreender o sentido e o significado das construções semânticas pela análise textual tipo similitude dos documentos analisados.

O tratamento analítico do *corpus* textual da meta referente à Educação Infantil nos planos de educação: PNE (2014-2024), PEE-PR (2015-2025) e PME-Curitiba (2015-2025). Para essa análise de cunho documental, optou-se pela análise textual tipo similitude, com o uso do *software* IRAMUTEQ, desenvolvido por Pierre Ratinaud (2009), o qual busca sintetizar, de forma gráfica, o agrupamento dos vocábulos mais recorrentes e suas associações pelo grau de conectividade quando da análise do *corpus* textual. Após o preparo e o processamento do *corpus* textual de cada plano pelo *software* IRAMUTEQ, gera-se um relatório e subsequente representação gráfica (árvore máxima) que contém a identificação e a associação pelo grau de conectividade entre pares de itens do *corpus* processado. Sá (2002, p. 128), apoiado em Moliner (1994, p. 214-215), descreve a “[...] ‘árvore máxima’ como um grafo conexo sem ciclo cujos vértices são os itens do *corpus* e as arestas são os valores dos índices de similitude entre esses itens”.

Esse programa disponível *on-line* é gratuito e possibilita identificar no *corpus* textual os vocábulos mais recorrentes, além da organização associativa deles com os demais. Com base na identificação da frequência e do grau de conectividade entre os pares de vocábulos do *corpus* textual, o investigador consegue levantar os “mundos lexicais” e interpretar e compreender qual “campo semântico” evidencia-se entre os demais, pela riqueza do seu conteúdo simbólico, conforme assinalam Nascimento e Menandro (2006, p. 72).

A escolha do recurso informático IRAMUTEQ (2009) como ferramenta metodológica fundamenta-se nas pesquisas desenvolvidas por Camargo e Justo (2013), porquanto o objetivo foi o de analisar qualitativamente o material verbal transcrito em contextos semânticos produzidos pelo agrupamento de palavras presentes no *corpus* textual selecionado. O uso desse *software* justifica-se à medida que:

O processamento de dados permitido pelo software viabiliza o aprimoramento das análises, inclusive em grandes volumes de texto. Pode-se utilizar das análises lexicais, sem que se perca o contexto em que a palavra aparece, tornando possível integrar níveis quantitativos e qualitativos na análise, trazendo maior objetividade e avanços às interpretações dos dados de texto. (CAMARGO; JUSTO, 2013, p. 517).

Após o preparo e o processamento do *corpus* textual de cada plano pelo *software* IRAMUTEQ, este gera um relatório e uma primeira matriz gráfica, denominada árvore máxima. Nessa representação gráfica, podemos observar as relações mais fortes de similaridade entre pares de vocábulos, que revelam áreas ou blocos, cujo campo semântico pode atuar como parâmetro de análise. É importante destacar que a dimensão qualitativa na análise de similitude está associada à interpretação e à compreensão dessas relações por parte do investigador e não apenas aos dados estatísticos provenientes do recurso informático.

Como a análise textual tipo similitude realizada por esse *software* considera uma grande gama de conexões entre os elementos na construção da árvore máxima, adotamos o critério de corte  $\geq 5$  (maior ou igual a cinco) para seleção das palavras mais recorrentes. Em seguida o software IRAMUTEQ agrupa essas palavras pelo grau de conexão construindo campos semânticos representados na árvore máxima. Para a definição desse critério, foi levada em consideração a média total da frequência e da conexão entre todos os vocábulos identificados no relatório produzido pelo IRAMUTEQ (RATINAUD, 2009).

## Os desafios ...

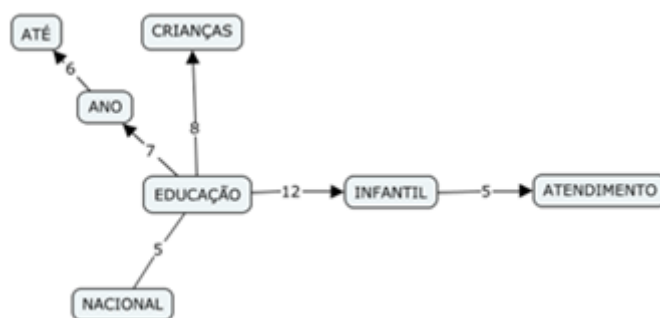
Inicialmente, analisamos as relações e o grau de conexão entre os elementos textuais ilustrados em cada árvore máxima. Em seguida, tecemos nossas reflexões sobre os principais desafios para a efetivação das metas e estratégias propostas pelos planos analisados.

A opção pela apresentação e análise dos dados em três etapas busca evidenciar as relações e o grau de conexão entre os elementos textuais ilustrados na árvore máxima de cada plano individualmente. O processamento do *corpus* textual de cada plano (PNE, PEE-PR e PME-Curitiba) pelo IRAMUTEQ (2009) gerou figuras de árvores máximas que embasaram as análises de similitude realizadas.



## Plano Nacional de Educação (PNE/2014-2024)

Para começar, examinamos o texto legal (PNE, 2014-2024), porquanto este propôs nacionalmente para o Brasil as diretrizes que orientam o Plano Estadual do Paraná (PEE, 2015-2025), e o Municipal de Curitiba-PR (PME-Curitiba, 2015-2025). Após o processamento do *corpus* textual da meta 1 do PNE (2014-2024) pelo recurso informático IRAMUTEQ, obtivemos Figura 1.



**Figura 1** – Árvore Máxima: Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024)  
**Fonte:** elaboração própria.

A Figura 1 ressalta a presença de três blocos, compostos pelos eixos: *educação*, *infantil* e *atendimento*, além de evidenciar que o bloco educação engloba várias outras conexões que tangenciam o campo semântico dos principais contornos relativos à implementação e à efetivação do PNE (2014- 2024).

O primeiro bloco (*educação*) apresenta forte associação com os elementos *infantil* (.12) e *crianças* (.08). O alto grau de conexidade entre esses dois elementos é justificado pela nossa escolha em focalizarmos a Educação Infantil, etapa da Educação Básica e foco da meta 1 do PNE (2014-2024). A forte conexidade entre esses vocábulos expressa e ratifica o direito à educação das crianças pequenas em ambientes coletivos e educacionais, isto é, a conquista de um novo patamar na política de Educação Infantil como parte integrante da Educação Básica. No entanto, a divisão da Educação Infantil em duas etapas (creche e pré-escola) e a priorização na universalização da oferta educativa desta última em detrimento da outra reflete-se à medida que apenas 50% desse atendimento em creches enfraquece uma possível equivalência entre ambas na função cuidar e educar como expressão da educação como direito e bem público.

Esse aspecto é explicitado na estratégia 1.12, do PNE (2014-2024), a qual prevê a implementação “[...] em caráter complementar, de programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade”. Dessa forma, o PNE (2014-2024) abre um precedente para que a creche continue diferenciada da pré-escola em relação ao propósito de integrar a função educativa para toda a Educação Infantil, como previsto na LDB nº 9.394/1996.

O agrupamento dos termos *infantil* com *atendimento*, apesar de apresentar menor grau de conexidade (.05), permite inferir que tal ligação pode ser compreendida como efeito da luta dos educadores da infância por um tipo de atendimento educativo em instituições de Educação Infantil, no qual o acolhimento institucional respeite a identidade do universo infantil como direito constitucional do cidadão.

Observa-se na Figura 1 que o elemento *educação* é o que agrupa o maior número de elementos ao seu redor: associa-se com força decrescente a *crianças* (.08), a *nacional* (0.5), a *ano* (.0.7) e ao termo *até* (.0.6), o que expressa a preocupação do PNE em definir estratégias específicas à implementação e à efetivação da meta proposta para a Educação Infantil.

Ao definir a população de crianças de 0 a 5 anos atendidas na Educação Infantil, o PNE (2014-2024) reforça a responsabilidade nacional do poder público em viabilizar vagas em instituições educacionais para crianças dessa faixa etária, bem como a de fixar prazo para que tal aconteça.

A meta de universalizar a etapa da pré-escola em todo o território nacional, considerando o prazo estipulado para o seu cumprimento pelo PNE, provavelmente será alcançada em grande parte devido aos resultados alcançados em 2018, conforme registro de alguns estados do Nordeste, com destaque ao Ceará (98,5%) e à Bahia (97,65%), em face do número de crianças matriculadas na pré-escola.

Embora tenhamos alcançado um resultado parcial de 35,6% no atendimento em creche, persiste ainda o desafio de alcançarmos nacionalmente a meta de atender a 50% das crianças em creche, principalmente das crianças em situações de vulnerabilidade social (6,2%).

Nessa perspectiva, o atendimento à metade da população de zero a três anos em creche até 2024 apresenta-se como o maior desafio a ser enfrentado para a consecução do proposto pelo PNE, pois demanda um enorme esforço simultâneo dos entes federados para

reverter o processo vigente em muitos municípios, principalmente daqueles que têm optado pela transferência de grande parte desse atendimento para o setor privado, em instituições conveniadas com a respectiva Secretaria Municipal de Educação.

O caráter nacional proposto pelo PNE (2014-2024) indica e sublinha um movimento em direção a uma unificação geral de metas e estratégias propostas pelo governo federal com os entes federados, que se constitui, a nosso ver, em um dos principais desafios a serem superados por esse plano. Tal tendência de movimento proposto é percebida na proposição de integrar os entes federados em regime de colaboração e na construção ou na reestruturação da rede física das instituições públicas brasileiras de Educação Infantil, tendo por base um padrão nacional de qualidade.

A conexão constatada entre *educação* com o advérbio *até* e o substantivo *ano*, no PNE (Figura 1), demonstra a preocupação desse Plano em especificar prazos para a efetivação de estratégias a serem cumpridas durante sua vigência.

Ao enunciar “outros indicadores relevantes”, o documento do PNE abre uma lacuna para sua interpretação, o que permite, por exemplo, a possibilidade de qualquer outro tipo de aferição, como os relativos à utilização de instrumentos avaliativos para medir o desenvolvimento e o desempenho das crianças de zero a cinco anos, seja para seleção, promoção ou classificação.

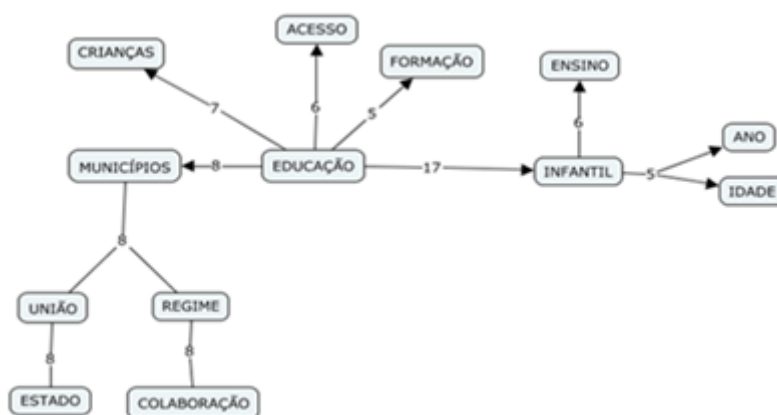
## Plano Estadual de Educação do Paraná (PEE-PR/2015-2025)

A seguir, passaremos a analisar questões que emergiram da análise de similitude dos textos dos planos: Plano Estadual de Educação do Paraná (PEE-PR) e Plano de Educação Municipal de Curitiba (PME-Curitiba).

Com base na análise textual, tipo similitude, do *corpus* textual do Plano Estadual de Educação do Paraná<sup>1</sup> (PEE-PR, 2015-2025) pelo *software* IRAMUTEQ, elaboramos a árvore máxima (Figura 2).

---

<sup>1</sup> A Assembleia Legislativa do Estado do Paraná aprovou, pela Lei nº18.492/2015, o Plano Estadual de Educação (PEE-PR), para o período compreendido entre 2015 a 2025.



**Figura 2** – Árvore Máxima: Plano Estadual de Educação do Paraná (PEE-PR 2015-2025)  
**Fonte:** elaboração própria.

Observando-se a Figura 2, podemos identificar, pelo número de elementos presentes na árvore máxima, o espectro que esse Plano Estadual enfatiza para cumprir a meta 1 do PNE (2014-2024), no que tange à Educação Infantil. Em relação a essa meta, é importante ressaltar que o PEE-PR, diferentemente do PNE, propõe-se a universalizar a oferta da Educação Infantil na pré-escola até 2016, bem como a ampliar o atendimento em creches para todas as crianças de zero a três anos até o final de sua vigência (2024).

Essa adequação impôs ao Estado e aos municípios paranaenses uma meta muito difícil de ser alcançada devido às desigualdades orçamentárias dos municípios pequenos, assim como à rigidez no controle público dos gastos para a construção de escolas e contratação de profissionais.

A disposição dos elementos textuais na árvore máxima do PEE- PR apresenta três blocos com ramificações: *municípios*, *educação* e *infantil*. A ligação mais forte é entre *educação* e *infantil* (.17), seguida por *educação* com *municípios* (.08). O elemento *educação*

constrói, com os termos *crianças*, *acesso* e *formação*, o centro de sua significação específica, pela força de associação decrescente (.07; 0.6; 0.5, respectivamente) que apresenta (Figura 2), e para a qual se agregam os elementos infantil (.17) e *municípios* (.08), com suas ramificações, o que, de modo indireto, demonstra e configura o papel normatizador que o Estado assume para a definição, adequação e cumprimento das estratégias de implementação da política educacional proposta pelo PNE.

O PEE-PR corrobora com o PNE ao promover ações que ampliam o escopo de atendimento e acesso, bem como a frequência de crianças de zero a cinco anos e 11 meses em instituições da rede pública, até o final da sua vigência (2024). Essas ações visam, de acordo com a meta 1.5 desse documento (PARANÁ, 2015), diminuir a diferença entre o acesso de crianças “[...] oriundas de 1/5 da população com renda familiar per capita mais elevada e as de 1/5 com renda familiar mais baixa, [... fique] inferior a 10%, tendo como referência a política nacional de assistência social, no que tange à garantia dos direitos da criança à Educação Infantil”.

Além do acesso das crianças beneficiárias de programas de transferência de renda, o Plano Estadual PEE-PR objetiva, inclusive, estender o atendimento educacional às crianças cujas mães estejam em privação de liberdade. Ao terem direito à educação garantida pelo poder público, essas crianças não precisam mais sofrer as decorrências penais dos atos de suas mães e, dessa forma, podem ter a possibilidade de transformar suas realidades por meio da educação. No entanto, para que essa estratégia possa ser cumprida, levantamentos periódicos realizados em regime de colaboração com os entes federados se fazem necessários, com vistas a atender à demanda e à garantia desse atendimento educativo.

Todavia, quanto ao investimento no cumprimento da obrigatoriedade na frequência das crianças de 4 a 5 anos na pré-escola, o Estado do Paraná, segundo Observatório PNE (2018)<sup>2</sup>, apresenta ainda um déficit no atendimento de 5,2% de crianças em pré-escolas e 63,7% em creches. No entanto, os índices de matrículas apresentam-se acima da média brasileira, conforme detalhado na análise do PNE.

Outra conexão interessante constatada na análise de similitude do trecho selecionado para exame do PEE-PR (Figura 2) é a da associação entre educação e *formação*. No que tange às estratégias relacionadas à formação inicial e continuada dos profissionais,

---

<sup>2</sup> Dados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNADC), disponibilizados pelo Observatório do PNE (OPNE). Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/indicadores/metas/1-educacao-infantil/indicadores>. Acesso em: 15 jan. 2020.

o plano assegura a oferta de cursos de formação de docentes em nível médio e propõe-se a garantir a formação em nível superior, progressivamente. Isso ressalta não só a necessidade do regime de colaboração entre União, estados e municípios, como do esforço conjunto à formulação e à execução de programas de formação inicial e continuada, em parceria com as Instituições de Educação Superior (IES) públicas e comunitárias, para os profissionais da Educação Infantil que ainda possuem nível médio de escolaridade.

Retomando as conexões evidenciadas na Figura 2, verifica-se outro aspecto de análise, o qual compreende os elementos *infantil, ensino, ano e idade*. Essa relação evidencia a preocupação com uma proposta pedagógica para a Educação Infantil pautada nas características e nas especificidades das crianças em instituições de ensino que atendam aos parâmetros nacionais de qualidade e às legislações vigentes.

Ao ressaltar as especificidades da Educação Infantil na organização escolar da Educação Básica, o texto do PEE-PR evidencia a preocupação de que se efetive como natural a articulação no ensino de crianças com seis anos completos, até o final do mês de março, para ingressarem nos anos iniciais do Ensino Fundamental.

Na análise do último agrupamento da árvore máxima do PEE-PR (Figura 2), observa-se a importância do regime de colaboração entre os entes federados para a efetivação de grande parte das estratégias propostas para o cumprimento da meta 1 ao ilustrar as associações do elemento *municípios* com os vocábulos *união, estado, regime e colaboração*. Ratifica-se, assim, a relevância da articulação e do comprometimento das esferas federal, estadual e municipal dos órgãos públicos para a realização de ações eficazes para o sucesso dos planos.

Entre as estratégias que envolvem esse regime de colaboração, exemplificamos, entre outros trechos desse plano, a meta de expansão, formação de profissionais, efetivação de programas federais para construção de escolas, levantamento de demanda para as duas fases da Educação Infantil, parceria com os demais setores públicos, garantia de acesso para todas as crianças de diferentes contextos socioculturais e, por fim, o acompanhamento da implantação do processo de avaliação na Educação Infantil.

## **Plano Municipal de Educação de Curitiba (PME-Curitiba/2015-2025)**

A terceira e última análise textual desse estudo debruça-se sobre o Plano Municipal de Educação (PME) da cidade de Curitiba, capital do estado do Paraná. O processo de

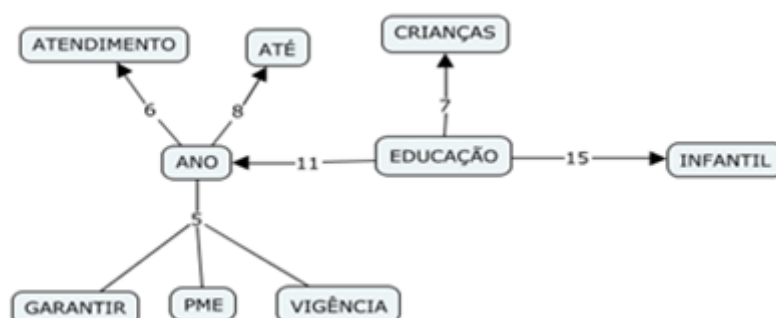


municipalização, iniciado na década de 1990, provocou significativa transferência das pré-escolas da rede de ensino estadual para a rede de ensino municipal.

Não foram nem são poucas as tensões geradas pelo processo de integração de creches e pré-escolas aos sistemas municipais de ensino, como alude Vieira (2011, p. 270): “[...] em face da diversidade encontrada nos municípios, das desigualdades presentes na oferta, dos interesses econômicos e dos significados em disputa sobre as instituições da educação infantil e, sobre os direitos da criança e de suas famílias”.

Nesse sentido, a consecução do regime de colaboração entre os entes federados é de suma importância, principalmente para os municípios menores, pois esses carecem de recursos financeiros para que possam arcar com o cumprimento das despesas em recursos humanos, infraestrutura e manutenção.

Ao analisarmos a árvore máxima do plano PME-Curitiba (Figura 3), observamos o agrupamento de elementos similares aos do PNE, porquanto limitados a poucos elementos (*ano, educação e infantil*), dois deles iguais: *educação e infantil*, porém com um diferente: na árvore do PNE o *termo municípios* e no PME, o vocábulo *ano*.



**Figura 3** – Árvore Máxima: Plano Municipal de Curitiba (PME-Curitiba 2015-2025)

**Fonte:** elaboração própria.

No primeiro eixo, observa-se forte associação dos elementos *até; atendimento; garantir; PME e vigência* com o vocábulo *ano*, respectivamente de .08, .06; e .05.

Ao agrupar esses elementos nessa unidade de sentido, o *corpus* textual do atual PME-Curitiba garante e amplia a responsabilidade do governo municipal de Curitiba quanto ao cumprimento de suas estratégias à universalização no atendimento em ambas as etapas da Educação Infantil, isto é, antes do final da vigência do plano (2025), e não somente à etapa da pré-escola como nos demais planos analisados nesse estudo.

Outra questão preocupante em relação ao cumprimento dessa meta concerne ao uso da expressão “preferencialmente pública”, no texto da primeira meta do plano PME-Curitiba, por não se referir à adoção de medidas complementares com vistas a atender à demanda por mais vagas na Educação Infantil, conforme previsto no PNE. Ao prever a possibilidade de instituições privadas atenderem a tal quesito, o PME-Curitiba expande a possibilidade de efetivar programas de convênios com entidades privadas, o que, diante da necessidade social e legal de ofertar vagas, pode fomentar um processo gradual de privatização das creches no município. Tal solução provoca preocupações entre os educadores da infância devido à proximidade física com alunos mais velhos, questões de infraestrutura adequada, pedagógicas e à possibilidade de que os professores se sintam instigados a acelerar um processo de escolarização precoce para crianças ainda da pré-escola.

Em relação ao ramo principal que sustenta os demais na árvore máxima do PME-Curitiba (Figura 3), observamos que na associação das palavras (*ano; educação, infantil*), as duas últimas também se fazem presentes nessa posição nos planos de educação analisados anteriormente. Isso ratifica a etapa da Educação Infantil como alvo da primeira meta nesses planos de educação.

A conexão da palavra *educação* com *crianças* (.07) reforça o caráter do atendimento educacional, qual seja o apropriado para crianças de zero a seis anos, incluindo crianças com alguma deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades ou superlotação, às quais são garantidas uma educação especializada, complementar e suplementar. Para as crianças com deficiência auditiva, o texto assegura a educação bilíngue. Porém, para o caso das crianças com deficiência visual, está ausente no texto do PME-Curitiba qualquer referência à educação em Braille.

Em relação ao quesito da avaliação na Educação Infantil, o PME-Curitiba corrobora com o artigo 10 das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), à

medida que rejeita qualquer possibilidade de aplicação de questionários, testes, provas ou de quaisquer outros tipos de instrumento para aferição do desempenho. Esse fato é resultado da grande luta dos educadores de Educação Infantil, os quais são contrários à utilização de mecanismos de avaliação dos alunos do Ensino Fundamental nas propostas pedagógicas colocadas em prática na Educação Infantil, por entenderem que o objetivo central das avaliações deve recair em registros fruto da “[...] observação crítica e criativa das atividades, das brincadeiras e interações das crianças no cotidiano”, como expressos na legislação pertinente (BRASIL, art. 10, 2009).

## Considerações Finais

O estudo teve como objetivo analisar os principais desafios para a efetivação da meta e das respectivas estratégias referentes à Educação Infantil nos Planos Nacional de Educação (PNE 2014-2024), Plano Estadual de Educação do Paraná (PEE-PR, 2015-2025) e no Plano Municipal de Educação de Curitiba (PME-Curitiba, 2015-2025). Para a interpretação de tais desafios, valemo-nos da análise textual do tipo similitude, gerada pelo *software* IRAMUTEQ. O material textual para a geração dos dados foram recortes dos próprios planos (PNE, 2014-2024; PEE-PR, 2015-2025; PME-Curitiba, 2015-2025), relativos à efetivação dessa meta.

Num primeiro momento, analisamos cada um dos planos de forma individual, desse modo, após o processamento do *corpus* textual com o uso do IRAMUTEQ, obtivemos uma árvore máxima (matriz gráfica) para cada plano (Figuras 1, 2 e 3). Em linhas gerais, a interpretação da árvore máxima do Plano Nacional de Educação (Figura 1) evidencia o desafio da universalização da Educação Infantil na pré-escola, uma vez que o atendimento da sua demanda (aproximadamente 500 mil crianças) já não foi cumprido dentro do prazo estipulado (2016) pela meta 1 do PNE. Desafio maior ainda diz respeito ao atendimento de 50% das crianças de zero a três anos em creches, uma vez que, para ambos os casos, para o atendimento em creche ou pré-escola, falta planejamento prévio sobre a infraestrutura, orçamento e pareceria entre a União, estados e municípios para a oferta da Educação Infantil no sistema público de ensino, tendo em vista que muitos municípios optam pela transferência do atendimento de sua demanda para o setor privado, por meio de convênios.

Em relação à árvore máxima (Figura 2) do Plano Estadual de Educação do Paraná (PEE-PR), destacamos o desafio referente à padronização na habilitação profissional dos profissionais que atuam em instituições de Educação Infantil. Apesar da orientação legal de

que seja dada preferência aos profissionais que tenham formação em educação superior, ainda permanece a possibilidade na Educação Infantil de atuarem aqueles com nível médio, modalidade normal, ainda como estabelece o art. 62 da LDB (BRASIL, 1996).

Diante de tal desafio, cabe aos estados requisitarem parceria com a união por meio das Instituições de Educação Superior (IES), públicas e comunitárias, na oferta de programas de formação inicial e continuada para os profissionais de Educação Infantil, quanto à promoção de uma proposta pedagógica para a Educação Infantil ancorada nas peculiaridades inerentes a essa etapa da Educação Básica.

Ainda em relação ao PEE-PR, constatamos a relevância do regime de colaboração entre os entes federados para a efetivação das metas e respectivas estratégias traçadas, vislumbrando a universalização da oferta da Educação Infantil. Sem dúvida, o peso desse desafio sobre as redes públicas municipais de ensino é maior, visto a responsabilidade de essa oferta ter sido atribuída à rede municipal de educação, independentemente da sua condição logística e/ou financeira, tanto que, na interpretação da árvore máxima (Figura 3) relativa ao Plano Municipal de Educação de Curitiba (PME-Curitiba), a questão da universalização do atendimento à Educação Infantil faz-se presente com o agrupamento de elementos que denunciam essa preocupação temporal no texto desse documento na garantia da oferta da Educação Infantil.

O grande desafio para o cumprimento desse acordo com os entes federados é explicado por Santos (2015, p. 129-130), com as seguintes razões:

[...] as diferenças regionais; tais diferenças, por vezes, levam estados e municípios a caminharem na contramão dos acordos firmados. Além disso, as incompatibilidades entre as leis e decretos federais para com os estaduais e municipais que orientam as ações educacionais em seus diferentes níveis, estão proporcionando práticas educativas que se exteriorizam, ora em acordos com os três entes, ora com dois, ora apenas com aquele a quem precisam dar repostas imediatas.

Diante do que foi exposto ao longo do trabalho, consideramos que o comprometimento das três esferas governamentais para a articulação da oferta e do acompanhamento emerge como o maior desafio para o sucesso e a efetivação da meta 1 e das estratégias nacionais, estaduais e municipais propostas para a Educação Infantil. Para isso, é necessário que os entes federados relembram as questões político-partidárias para

segundo plano, bem como sejam envidados esforços no sentido da promoção de parcerias com toda a sociedade para a efetivação dessas políticas públicas educacionais.

## Referências

ABRAMOWICZ, Anete; RODRIGUES, Tatiane Cosentino; MORUZZI, Andrea Braga. O plano nacional de educação e a normatização da infância. *In*: FARIA, Ana Lúcia Goullart; AQUINO, Ligia Maria Leão. (Ed./Org.). **Educação infantil e PNE: questões e tensões para o século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 2012. p. 83-102.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CEB n. 5, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 dez. 2009. Disponível em: [http://www.seduc.ro.gov.br/portal/legislacao/RESCNE005\\_2009.pdf](http://www.seduc.ro.gov.br/portal/legislacao/RESCNE005_2009.pdf). Acesso em: 14 jan. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Dados do censo escolar**: número de matrículas na educação infantil cresceu 11,1% de 2014 a 2018 (Notícia - 04 fev. 2019). Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/dados-do-censo-escolar-numero-de-matriculas-na-educacao-infantil-cresceu-11-1-de-2014-a-2018/21206](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/dados-do-censo-escolar-numero-de-matriculas-na-educacao-infantil-cresceu-11-1-de-2014-a-2018/21206). Acesso em: 27 mar. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Ministério de Educação (Inep). **Sinopse estatística da educação básica - 2018**. Brasília, DF: INEP, 2019. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>. Acesso em: 27 mar. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.005, 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação –PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em: 14 jan. 2019.

CAMARGO, Brígido; JUSTO, Ana Maria. IRAMUTEQ: Um software gratuito para análise de dados textuais. **Temas em Psicologia**, Ribeirão Preto, v. 21, n. 2, p. 513-518, dez/2013.

CURITIBA. Prefeitura Municipal. Lei nº 14.681, de 24 de junho de 2015. **Plano Municipal de Educação**. Curitiba, 2015. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2015/1468/14681/leiordinaria-n-14681-2015->. Acesso em: 13 jul. 2018.

DOURADO, Luiz Fernando. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.

FARIAS, Mabel. Infância e educação no Brasil nascente. *In*: VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos (Ed./Org.). **Educação na infância: história e política**. Niterói: UFF, 2011. p. 43-60.  
FAVORETO, Elizabeth Dantas Amorim. **Creche e pré-escola: representações sociais de estudantes de pedagogia e políticas para Educação Infantil**. 2013. 194f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR. Curitiba, 2013.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica**. Tradução: Flávio Paulo Meurer. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

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

NASCIMENTO, Adriano Roberto Afonso; MENANDRO, Paulo Rogério Meira. Análise lexical e análise de conteúdo: uma proposta de utilização conjugada. **Estudos e Pesquisas em Sociologia**, Rio de Janeiro, ano 6, n. 2, p. 30-78, 2006.

PARANÁ. Lei nº 18.492, de 24 de junho de 2015. Aprovação do Plano Estadual de Educação e adoção de outras providências. **Diário Oficial do Paraná**, Curitiba, PR, 25 jun. 2015. Disponível em:  
<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=143075&codItemAto=869754>. Acesso em: 14 jan. 2019.

ROSEMBERG, Fúlvia. Programa da educação infantil brasileira contemporânea. *In*: SIMPÓSIO EDUCAÇÃO INFANTIL: CONSTRUINDO O PRESENTE, 2003, Brasília. **Anais [...]**, Brasília: UNESCO Brasil, 2003. Disponível em:  
<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/ue000311.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2019.

SÁ, Celso. Pereira. **Núcleo Central das Representações Sociais**. 2. ed. rev. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

SANTOS, Claudedir. Políticas educacionais brasileiras e as incompatibilidades de leis entre os entes federados: observações sobre as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e a formação e(m) tempo integral. **EccoS Revista Científica**, São Paulo, n. 37, p. 127-142, maio/ago. 2015. Disponível em:  
<http://periodicos.uninove.br/index.php?journal=eccos&page=article&op=view&path%5B%5D=3670>. Acesso em: 15 fev. 2019.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema nacional de educação e plano nacional de educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas, SP: Autores Associados, 2014a.

VIEIRA, Lívia Maria Fraga. A educação da criança de zero a seis anos no sistema educacional brasileiro: redefinições e tensões. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana (Ed/Org.). **Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011. p. 261-285.



VIEIRA, Livia Maria Fraga. A educação infantil e o plano nacional de educação: as propostas da CONAE 2010. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 31, n. 112, p. 809-831, jul./set. 2010.

**Revisores de línguas e ABNT/APA:** *Elizabeth Dantas de Amorim Favoreto, Gisele Rietow Bertotti e Lucia Burzynski Bialli.*

**Submetido em 15/07/2019**

**Aprovado em 30/04/2020**

Licença *Creative Commons* – Atribuição NãoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)