

A situação da Educação Infantil no Brasil: desafios e perspectivas

*The situation of early childhood education in Brasil:
challenges and perspectives*

Jodete Bayer Gomes Fullgraf

Doutora em Educação Currículo – PUC/SP; Grupo de Estudo e Pesquisas em
Políticas de Educação Infantil – GEPPEI/UFSC.
jodete@ced.ufsc.br

Resumo

Neste artigo buscaremos destacar os principais aspectos da política de Educação Infantil no Brasil, mais especificamente durante o período do governo Lula, com base em resultados de pesquisas de doutorado do período 2003-2007 e nos estudos e investigações que temos desenvolvido desde 2000. Tomamos como fontes de análise a legislação educacional vigente – orientações, regulamentações e principais iniciativas normatizadoras do governo federal – e a revisão bibliográfica da área.

Palavras-chave: Educação Infantil. Estado. Política Educacional. Educação Infantil.

Abstract

In this paper will try to present the most important aspects of the childhood education policy in Brasil, more specifically during the Lula government, based on doctorate research results for the period 2003-2007 and also the studies and the research that we have developed since 2000. As sources of analysis we used the existing educational laws – guidelines, rules and the major normalizing initiatives of the federal government – and the literature review of the area.

Key words: Childhood Education. Educational Policy. State.

Introdução

Em nossos estudos, afirmamos que a política educacional brasileira, no caso deste artigo, a Educação Infantil, pode ser mais bem compreendida quando analisada articuladamente às políticas que vem sendo implantadas em nível global, em especial quando consideradas a América Latina e o Caribe. No entanto, dispomos de poucos referenciais que nos auxiliem na compreensão dessas complexas relações entre globalização e estados nacionais. Segundo Dale (2001) uma focalização centrada no papel do Estado não implica necessariamente subscrever uma perspectiva de controle do processo político por este ente, uma vez que são muitos os fatores e processos envolvidos nessa atuação (FULLGRAF, 2007, p. 53).

Considerando essas reflexões iniciais, comporemos um quadro que evidencie os contornos da política nacional de Educação Infantil, para conhecermos as diversas problemáticas que cercam esta área no contexto da sociedade contemporânea.

No Brasil, a população infantil de zero a seis anos constitui uma das faixas etárias mais vulneráveis no que se refere ao desenvolvimento humano: são cerca de 21,9 milhões de crianças, muitas delas vivendo em situações adversas e enfrentando precárias condições de vida. Assim, todas as questões pertinentes a essa faixa de idade são consideradas prioritárias, seja pela sua importância no âmbito das políticas, seja pela precariedade das informações contidas nos estudos existentes. Num país que apresenta tais indicadores, possui dimensões continentais e uma população beirando 200 milhões de pessoas, e onde as desigualdades sociais se estendem por todas as regiões, consideramos fundamental verificar quem tem acesso a qual tipo de atendimento educacional. Se, de um lado, o Brasil conseguiu praticamente universalizar o acesso ao Ensino Fundamental obrigatório para as crianças de sete a quatorze anos, de outro a Educação Infantil enfrenta grandes desafios. Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (PNAD/IBGE) de 2004, apenas 40,4% do total das crianças com idade entre zero a seis anos frequentam uma instituição de Educação Infantil ou Ensino Fundamental. Ainda segundo a PNAD, a população de zero a três anos somava cerca de 11,5 milhões de crianças e a população de quatro a seis, 10,2 milhões de crianças. Com relação às crianças de zero a três anos, apenas 18,1% delas frequentavam creche, sendo que a

frequência escolar de crianças de quatro a seis chegava a 79,8%. O percentual de atendimento para a faixa etária de quatro a seis anos ultrapassou a meta de 60% prevista no Plano Nacional de Educação (PNE); no entanto, o atendimento na faixa etária de zero a três está aquém da meta estabelecida de 30%, evidenciando uma baixa cobertura da rede pública de creches para as crianças pequenas. É importante destacar que, entre 1998 e 2008, a taxa de frequência à creche dobrou e a de escolarização da faixa de quatro a seis anos cresceu cerca de 40%, incluindo-se aí as crianças matriculadas no Ensino Fundamental (FCC, 2010).

Apesar do crescimento, a baixa cobertura revela não só um atendimento mais restrito das crianças de zero a três na oferta pública de creches, mas também indica que, para que se possa chegar mais próximo do desafio apontado pelo PNE, a expansão pela via pública deva ser mais expressiva. O documento *As Desigualdades na Escolarização no Brasil*, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, aponta para uma taxa muito reduzida de frequência das crianças de zero a três anos, com as do meio rural e as mais pobres constituindo os segmentos que têm menos acesso (BRASIL, 2010, p. 31).

Ainda segundo os dados do Censo, dentre as 96.410 instituições públicas de Educação Infantil, 95% estão na esfera municipal. A essas devem ainda ser somadas as 11.303 instituições privadas sem fins lucrativos – comunitárias, filantrópicas e confessionais –, a maioria delas dependente de subsídios municipais para sobreviver, dado que as creches e pré-escolas financiadas pelo poder público encontram-se, em sua maioria, sob a responsabilidade dos municípios. Segundo o Censo Escolar de 2005, as matrículas em creches privadas sem fins lucrativos representam 22% do total de 1,4 milhão crianças que frequentam creches no país, enquanto as matrículas em pré-escolas sem fins lucrativos correspondem a 8% do total de 5,7 milhões de pré-escolares.

Os dados comparativos sobre as matrículas na Educação Básica computados pelos Censos Escolares de 2004 e de 2005 mostram que a Educação Infantil e a Educação Profissional foram as que registraram maior crescimento de alunos nesse período (respectivamente 4,4% e 4,6%), enquanto o Ensino Fundamental e o Médio tiveram uma diminuição de matrículas (respectivamente, 1,4% e 1,5%). Parece que, de alguma forma, a demanda por Educação Infantil continua a pressionar a expansão do atendimento, encontrando resposta principalmente no âmbito municipal (CAMPOS, 2009).

Ao abordar os índices de atendimento na Educação Infantil brasileira, observamos que um dos fatores que mais influenciam a escolaridade das crianças é, sem dúvida, a renda familiar. A análise das taxas de escolarização, considerando as classes de renda mensal familiar *per capita* em salários mínimos, permite identificar uma nítida desigualdade entre as crianças de famílias com maior renda e aquelas com menor renda. Dos 20% mais pobres do Brasil, apenas 28,9% de meninos e meninas frequentam estabelecimentos de ensino, não havendo diferença marcante de gênero no acesso; já no grupo dos 20% mais ricos, mais da metade das crianças dessa faixa etária está na escola. De outra parte, percebe-se que à medida que aumenta a renda familiar, crescem os níveis de escolarização (KAPPEL, 2005, p. 194).

Portanto, as taxas de atendimento são mais elevadas para os segmentos de renda mais altas, como também o nível educacional dos pais e a ambiência cultural da família condicionam as chances de escolaridade de seus filhos. Essas indicações evidenciam que as políticas sociais não estão conseguindo alterar os padrões de desigualdade social existentes e que as crianças pequenas estão em relativa desvantagem em relação a outros segmentos da população. Tais desigualdades se referem tanto ao acesso à renda quanto ao acesso a programas sociais (CAMPOS, 2005, p. 8).

Como consequência dessas desigualdades é possível afirmar, com Rosemberg (2010, p.12), que

[...] no Brasil contemporâneo se expressa uma tensão entre as políticas e práticas de educação infantil, de um lado, uma legislação avançada que reconhece direitos às crianças; de outro, um panorama de intensas desigualdades entre os segmentos sociais, dificultando na prática, o reconhecimento pleno de sua cidadania [...]

Construção social e histórica da Educação Infantil

A importância da Educação Infantil resulta de uma série de fatores. Um primeiro fator decorre das profundas mudanças ocorridas no papel da mulher na sociedade contemporânea e, conseqüentemente, das transformações que

ocorrem nos arranjos familiares que envolvem a proteção, o cuidado e a educação dos filhos. Um segundo fator refere-se às condições de vida da maioria das populações nas cidades urbanas e industrializadas, as quais provocaram grandes mudanças na forma como as crianças vivem sua infância. Um terceiro está vinculado à evolução das pesquisas sobre o desenvolvimento infantil, particularmente nos estudos que constataam que a frequência a boas pré-escolas traz benefícios para as crianças e suas famílias. Por fim, há o reconhecimento, no plano internacional, dos direitos das crianças, inclusive o direito a uma educação infantil de qualidade (CAMPOS, 2006).

De igual modo, evidenciamos que a Educação Infantil, além de ser um direito da criança, é um direito da família e uma exigência da vida atual, na medida em que as mulheres trabalham e participam da vida social em igualdade de direitos com os homens, o que é reconhecido pela Constituição, Artigo 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, [...] a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados [...]”, no capítulo que trata dos direitos sociais (CAMPOS, 1999).

Todavia, apesar da importância da Educação Infantil para as crianças e suas famílias, principalmente para pais e mães trabalhadores, as desigualdades de acesso persistem no cenário brasileiro. As mudanças legais introduzidas na década de 1990 foram bastante positivas, porém, verifica-se a permanência de problemas sérios de acesso e de qualidade nesse nível da educação, como aqui já indicamos.

A Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e o Plano Nacional de Educação de 2001 estabeleceram a Educação Infantil como a primeira etapa da Educação Básica. A nova legislação agregou as creches aos sistemas educacionais; definiu como formação mínima para os professores o curso de Magistério em nível médio e estabeleceu a formação superior como meta. A legislação também indicou claramente a responsabilidade do setor público com respeito à oferta e garantia de vagas, e ainda determinou que os municípios devem, prioritariamente, atender à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental.

Vale lembrar que as denominações legais de creche e pré-escola constituem referências a grupos de idade. Na prática, no entanto, encontram-se instituições denominadas creches que atendem à faixa etária acima de três anos, bem como pré-escolas que atendem a menores de quatro anos. Nas representações usuais

da população, baseadas na tradição, a creche é geralmente entendida como um estabelecimento de tempo integral, destinada às populações mais pobres (UNESCO/OCDE, 2005).

No período de 1996 até 2006 o financiamento da Educação Básica foi regulado pelo FUNDEF, sendo o Ensino Fundamental obrigatório dos 7 aos 14 anos. A indefinição na legislação brasileira quanto à garantia de financiamento para a Educação Infantil colocou a exigência de condições concretas de implantação, o que também gerou embates, especialmente com outros níveis de ensino. É por esse motivo que julgamos importante a conquista, após dez anos de LDBEN, da inclusão da Educação Infantil no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). O novo Fundo foi criado pela Emenda Constitucional nº 53, publicada no *Diário Oficial da União* do dia 20 de dezembro de 2006 e regulamentada pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006. A proposta do novo Fundo objetiva que a Educação Básica e, conseqüentemente, a Educação Infantil avance no Brasil sob diversos aspectos.

No entanto, é preciso registrar que a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC 415/05), desde sua origem na esfera governamental até sua aprovação no Congresso Nacional, foi pautada por muitos debates e embates. A proposta de criação do FUNDEB foi encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no dia 14 de junho de 2005; naquela data, excluiu uma parcela significativa da Educação Infantil por não prever recursos para o atendimento das crianças de zero a três anos. A decisão do Governo Federal de excluir as creches do FUNDEB teria um impacto negativo na vida de milhões de crianças e de mulheres trabalhadoras, sobretudo das de baixa renda. Desse modo, é possível considerar que o processo de aprovação do FUNDEB, que levou 15 meses, foi permeado por conflitos e discrepâncias, revelando, de um lado, a “força”, e de outro, a “fragilidade” histórica da Educação Infantil no Brasil.

Vale destacar que a história da política nacional para essa faixa etária de certa forma acompanha a trajetória histórica das instituições que atuam nesse nível de ensino, dado que as políticas de expansão do atendimento às crianças pequenas têm sofrido a influência de diversos segmentos e diferentes concepções educativas. Para se compreender a história das políticas nacionais de Educação Infantil, é necessário compreender a forma como creches e pré-escolas surgiram e se consolidaram no país.

Em seu percurso, as instituições nacionais de Educação Infantil revelam duplicidade nas propostas de atendimento às crianças pequenas, sendo possível caracterizar, nas últimas duas décadas, duas formas de atendimento com funções diferentes: para as creches, era atribuída a função de beneficência, de cuidado, e aos jardins de infância ou pré-escolas, uma função educativa. Esta duplicidade foi implementada durante todo o século XX e permanece até hoje. Todavia, do ponto de vista da interpretação histórica, a fragilidade corriqueira e a já tradicional polarização entre assistência e educação têm sido superadas. Registram-se inúmeras evidências de que a distinção não ocorre entre a creche e a pré-escola, mas que o recorte institucional situa-se na sua destinação social: tanto a creche quanto a pré-escola constituíram-se historicamente como instituições educacionais (KUHLMANN JR., 1999, p. 53).

O que diferencia as instituições não são as origens nem a ausência de propósitos educativos, mas o público e a faixa etária atendidas. Foi a origem social da população-alvo, e não a institucional, que inspirou objetivos educacionais diversos. No final dos anos 1970 vivenciamos a expansão das creches e pré-escolas no Brasil, período que foi marcado por várias determinações: a demanda social crescente de escolarização de crianças menores de sete anos, a emergência de novos movimentos sociais, o processo de urbanização e industrialização, o novo perfil demográfico das famílias brasileiras, o início da crise política do regime militar de 1964. Já naquele período, a influência de propostas para as políticas sociais nos países de terceiro mundo vinha de organizações de cooperação internacional como UNESCO, UNICEF e OMS, que indicavam a necessidade de um novo formato para elas. Nesse período, as creches e pré-escolas expandiram-se para atender populações carentes, sob a égide das políticas compensatórias de assistência social e de educação, gerando um padrão de atendimento pobre para o pobre. Nessa época também se observa a expansão de uma extensa rede de creches de origem comunitária e filantrópica. A precária legislação social dos anos 1970 acerca da educação da criança pequena, a necessidade premente de as mulheres trabalhadoras terem um lugar para deixar seus filhos e a insuficiência de políticas sociais justificavam de alguma forma que populações carentes tomassem para si a iniciativa de criar creches e pré-escolas, modulando uma demanda por convênios, e não por equipamentos públicos. Mas o Movimento de Luta por Creches em São Paulo constituiu uma exceção, reivindicando a criação de creches públicas na cidade.

É importante observar que essa questão educacional/assistencial é uma falsa polêmica. Na verdade, todas as instituições têm um caráter educativo: as creches tinham uma proposta de educação assistencial voltada para as crianças pobres, ao passo que as pré-escolas tinham uma proposta escolarizante para as crianças menos pobres. Assim, no processo histórico de constituição das instituições pré-escolares destinadas à infância pobre, o assistencialismo foi configurado como uma proposta educacional específica para esse setor social, ou seja, a educação não seria sinônimo de emancipação.

Portanto, em seu percurso histórico, a educação infantil foi marcada por funções sociais diferenciadas que oscilavam entre o assistencialismo – caracterizado por um atendimento restrito às concessões médico-higienistas – ou a um modelo de educação compensatória/preparatória, podendo chegar a um atendimento de caráter pedagógico que contempla uma visão mais abrangente de ensino e aprendizagem. Ao longo dessa trajetória, o reconhecimento das instituições de Educação Infantil como parte do sistema educacional aponta para a possibilidade de superação desses espaços de segregação social. O novo ordenamento legal iniciado pela Constituição Federal de 1988 consolidou a importância social e o caráter educativo das instituições que atuam com as crianças de zero a seis anos e ainda delegou ao Estado o dever de oferecer essa modalidade de ensino.

No Brasil, a responsabilidade pela oferta da Educação Infantil é dos municípios; sendo assim, é no plano local que as políticas são definidas e as práticas executadas. Os órgãos federais responsabilizam-se principalmente pela orientação sobre os padrões de atendimento que devem ser seguidos pelos sistemas educacionais estaduais e municipais, incluindo-se aí as escolas privadas e as instituições subvencionadas com recursos públicos. O atendimento em creches e pré-escolas cresceu significativamente antes mesmo de a legislação educacional preocupar-se com elas, ou seja, a partir do novo marco legal a oferta de Educação Infantil já era significativa, porém, organizava-se de forma caótica, com diversos órgãos oficiais atuando paralelamente, com preocupações predominantemente assistenciais, de forma descontínua no tempo e levando a percursos escolares distintos para crianças de diferentes grupos sociais, sendo as creches voltadas para as famílias mais pobres (CAMPOS, 2006, p. 2-3).

A Educação Infantil brasileira passa a viver, hoje, momentos complexos de adaptação às novas diretrizes, assim como enfrenta inúmeros desafios. Esses

desafios podem ser abordados e evidenciados sob diversas perspectivas, mas o maior deles aparece com a LDBEN: trata-se da integração das crianças de zero a três anos com as de quatro a seis na primeira etapa da Educação Básica. Uma situação complexa também se refere à transição das creches para os sistemas educacionais, processo que não se completou e representa um difícil obstáculo para os setores públicos responsáveis. Existe ainda uma quantidade indefinida de instituições em funcionamento à margem dos sistemas educacionais; dessa forma essas instituições não estão sendo alvos da supervisão oficial, muitas sequer estão contabilizadas nas estatísticas e outras tantas, embora cobertas pelos censos escolares do MEC/INEP, não contam com as condições mínimas de infra-estrutura definidas pelo PNE (CAMPOS, 2006).

Enfim, no caso da Educação Infantil, a reforma educacional avançou na medida em que a estabeleceu como primeira etapa da Educação Básica. No entanto, persiste sobre ela a influência dos organismos internacionais, em boa medida com orientações conflitantes em relação à legislação educacional vigente.

A Educação Infantil no governo Lula

A partir do cenário nacional de novas conquistas legais para infância, tem-se como desafio necessário a definição da política nacional de Educação Infantil, uma vez que essa etapa passa a fazer parte da Educação Básica. Isso tem consequências fundamentais na organização da política de atendimento e na definição de estratégias visando à expansão, à melhoria e à garantia da qualidade social dos serviços voltados para as crianças em creches e pré-escolas.

A partir da Constituição de 1988 e no bojo da organização da *Conferência de Educação para Todos* de Jontien, em 1990, o MEC, por meio da Coordenadoria de Educação Infantil (COEDI), vinha produzindo e publicando documentos, formulando diretrizes, elaborando referenciais curriculares e realizando estudos e debates para o setor, com o objetivo de consolidar uma política nacional de Educação Infantil. Posteriormente, a LDBEN afirmou, de um lado, o caráter não obrigatório desse nível de ensino e enfatizou como finalidade o desenvolvimento integral da criança, complementando a ação da família e da comunidade; de outro, explicitou a exigência de formação do profissional para atuar na Educação Infantil e determinou a integração das

creches e pré-escolas aos sistemas de ensino. As posições básicas abrigadas pela Lei de Diretrizes e Bases já figuravam no documento *Política Nacional de Educação Infantil*, elaborado em 1993-1994. Outros documentos importantes foram: *Subsídios para o credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil*, organizado pelo MEC com a participação dos conselhos estaduais e municipais de educação (1998); *Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças* (1995), e o *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil* (1998), de caráter orientador (OCDE/UNESCO, 2005).

Assim, na década de 1990, principalmente a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996, foi possível perceber um movimento de reformas políticas e econômicas no Brasil que influenciaram as políticas educacionais. No período de 1996 até 2002 observamos um processo de redirecionamento das políticas de Educação Infantil no interior do Ministério da Educação, pois então o financiamento da educação brasileira priorizou o ensino fundamental pelo FUNDEF e as ações da COEDI para o nível da infância se restringiram ao *Programa Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil* e ao *Programa de Formação Continuada Parâmetros em Ação*.

Da parte do Conselho Nacional de Educação tivemos, em 1999, a regulamentação das Diretrizes Curriculares para Educação Infantil. Em 2001, presenciamos a aprovação do Plano Nacional da Educação, que não avançou com relação ao financiamento dessa etapa da Educação Básica. Esse Plano previa metas de acesso e expansão, no entanto, ficou aquém das necessidades.

No momento, estamos vivenciando a elaboração do novo Plano Nacional de Educação 2011-2020, mas a trajetória das ações e metas do governo federal para a educação enfrenta idas e vindas e, como destacam inúmeros pesquisadores da área, se o novo plano não vier acompanhado de novos recursos, tenderá a se resumir a uma mera carta de intenções.

Muitos estudos mostram quão complexo tem sido consolidar uma política nacional para esse nível de ensino, que coloca em disputa diferentes concepções de atendimento. Assinalamos que não só a área da educação tem influência sobre a Educação Infantil, já que historicamente ela tem sido tributária das áreas da saúde, da assistência social e do trabalho. Ocorre, então, que as políticas públicas para as crianças pequenas são fragmentadas, pois estão dispersas entre os órgãos

federais, estaduais e municipais de educação, nas áreas de bem-estar social, saúde, trabalho e direitos da infância (ROSEMBERG, 2006, p. 3).¹

Com a primeira eleição do presidente Lula, um aparente novo cenário político se configura, criando expectativas na área. Em pesquisa recente (FULLGRAF, 2007) procuramos identificar os avanços e retrocessos gerados pelos conflitos e disparidades presentes na concretização da política nacional de Educação Infantil, por ações contínuas e/ou descontínuas. Logo no início da primeira gestão do governo Lula, identificamos como avanço o compromisso do MEC com o Movimento Interfórum do Brasil (MIEIB) ao criar o Conselho de Políticas de Educação Básica (CONPEB), no segundo semestre de 2003, que englobou os então recém-criados conselhos de Educação Infantil, de Ensino Fundamental, de Ensino Médio e de Educação de Jovens e Adultos. O MEC, por meio do Conselho, instituiu uma Comissão de Educação Infantil que buscou debater temas ligados a esse nível de ensino.

De outra parte, observamos evidências de conflitos e disparidades na proposta do Programa “Bolsa Primeira Infância” proposto pelo Ministro da Educação Cristovam Buarque, em 2003, que revela a natureza complexa e controversa da política educacional, uma vez que a proposta de FUNDEB apresentada em 2005 pelo governo federal excluiu as creches e o atendimento institucional às crianças de zero a três anos. Essa proposta previa uma bolsa, no valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais), vinculada ao atendimento da criança por um cuidador pago pela família ou ao cuidado da própria família em casa.

É importante lembrar que, historicamente, essas soluções alternativas foram amplamente criticadas. A proposta de “mãe crecheira” é rejeitada pela área, sob o argumento de que não condiz com a legislação atual, pois em vez de traduzir o atendimento a um direito constitucional representa uma institucionalização da impossibilidade do atendimento educacional às crianças recém-nascidas. Portanto, é justamente nessa faixa etária que se acirram os conflitos e as disparidades, com a disputa por diferentes concepções de atendimento.

Neste ponto, cabe lembrar a atuação do Comitê da Primeira Infância (CODIPI) no período de 1999 a 2002 e a publicação, em 2000, da Portaria nº 2.854 da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS). O CODIPI foi instituído em 27/12/2000, com o objetivo de articular, coordenar e supervisionar as ações das políticas públicas federais voltadas para o desenvolvimento da primeira infância, presidido pelo Secretário Executivo do Programa Comunidade Solidária

e composto por representantes dos ministérios da Saúde, da Educação, da Previdência e Assistência Social e da Cultura, Ministério Público Federal, UNICEF, UNESCO, Banco Mundial e Pastoral da Criança. A preocupação do Comitê diz respeito à promoção do pleno desenvolvimento das crianças brasileiras, especialmente na faixa etária de zero a três anos.

Muito mais que uma ruptura com o que preconiza a LDBEN, regulamentações desse tipo demonstram continuidades com as políticas de tipo emergencial e compensatório. Assim, as discussões relacionadas às políticas de Educação Infantil do governo FHC tiveram continuidade com as propostas do Ministro Cristovam Buarque no início do período Lula. Todavia, sabemos que não vamos encontrar linearidade nessas influências nas políticas, uma vez que elas refletem os avanços e rupturas presentes nas diversas mediações entre o Estado e a sociedade na contemporaneidade.

É importante frisar que as políticas sociais, na maioria das vezes, são uma intervenção do poder público no sentido de ordenamento hierárquico de opções entre necessidades e interesses explicitados pelos diferentes segmentos que compõem a sociedade. Elas emergem de um processo de escolhas sucessivas que envolve confrontos, atritos, coalizões, pressões e contrapressões. Esses programas e iniciativas revelam confluências e continuidades e podem ser tomados como exemplo de uma agenda comum; no entanto, cabe considerar a mediação dos Estados nacionais na formulação dessas políticas e programas. Muitas organizações internacionais como Banco Mundial, OCDE, UNESCO e UNICEF podem ser consideradas agências que exercem influência sobre o processo de criação de políticas nacionais; no entanto, essas influências são sempre recontextualizadas e reinterpretadas pelos Estados-nação.

Em 2004, o Ministro Tarso Genro assume a pasta da educação, estruturando uma nova equipe para a Coordenadoria de Educação Infantil do MEC, a qual tem buscado retomar o processo de consolidação da Política Nacional para Educação Infantil. Essa retomada deu início à elaboração dos documentos nacionais de política para a primeira etapa da Educação Básica, tendo sido elaborados dois documentos: pela Fundação Carlos Chagas, as pesquisadoras Maria Malta Campos e Maria Lúcia Machado produziram as primeiras versões dos *Parâmetros de Qualidade para a Educação Infantil*; o Grupo de Pesquisa “Ambiente e Educação”, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), produziu o texto *Padrões de infra-estrutura para instituições de*

educação infantil. Entre 2004 e 2005, todos esses documentos foram discutidos e apreciados em oito seminários regionais organizados e coordenados pelo Departamento de Educação Infantil. Nesse período, o MEC apresentou o documento *Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito da criança de zero a seis anos à educação*.

Podemos enfatizar que o modelo estatal de atendimento formal às crianças pequenas implica deter muitas condições que nem todos os municípios possuem; por isso, verificamos inúmeras contradições, tensões e assimetrias nas políticas para esse nível de ensino. Todavia, julgamos que as tensões que fazem com que muitos não aceitem que a creche se coloque em plano de igualdade com o estatuto da pré-escola fazem parte de um movimento mais amplo. Isso se viu quando da iniciativa do governo federal em relação ao projeto inicial do FUNDEB, nas resistências encontradas nos governos locais e também nas metas da chamada sociedade civil. Esse movimento revela a natureza complexa e controversa da política educacional, como também o campo repleto de pressões que representa a produção da política social (FULLGRAF, 2007).

Além dessas questões relacionadas à concepção da formulação de políticas, destacamos outras relacionadas ao financiamento e, conseqüentemente, ao provimento da Educação Infantil. Salientamos que até 2006 havia uma indefinição na lei quanto à garantia de recursos. A Lei nº 9.424, de 24/12/1996, que vigorou até dezembro daquele ano, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Essa Lei incentivou a municipalização da educação e subvinculou recursos ao Ensino Fundamental. Com o FUNDEF, não só os Estados retiraram-se da oferta de Educação Infantil, como este nível de ensino passou a contar, no âmbito dos municípios, com os recursos remanescentes do Ensino Fundamental obrigatório. Ao mesmo tempo, o fato de o Fundo garantir um valor por aluno incentivou estados e municípios a incluir crianças de seis anos no Ensino Fundamental, conforme faculta a LDB. Esta mesma Lei trouxe como decorrência o debate sobre a ampliação do Ensino Fundamental de oito para nove anos. A orientação pode tornar-se norma nacional, reduzindo a Educação Infantil à faixa etária de zero a cinco anos, ao mesmo tempo em que torna obrigatória a educação da criança a partir dos seis anos, refletindo tendência internacional (UNESCO/OCDE, 2005).

Ainda no âmbito das políticas, o MEC desenvolveu o Projeto Revisão de Políticas e Serviços na Área da Educação Infantil. Esse projeto diz respeito a um estudo proposto em 2004 pela UNESCO e pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) ao governo brasileiro, por meio do Ministério da Educação. O referido estudo constatou que as mudanças legais introduzidas na década de 1990 foram bastante positivas, porém, verificou-se a permanência de problemas sérios de acesso e de qualidade da Educação Infantil. Para evidenciar a permanência dessas desigualdades, destacamos dados que demonstram a desvalorização do setor: de acordo com a OCDE (1994), o custo médio anual por estudante brasileiro na Educação Infantil era de U\$ 820,00 (28ª posição), o mais baixo do sistema educacional nacional, enquanto o do ensino superior era de U\$ 10.000,00 (10ª posição) (ROSEMBERG, 2006, p. 74).

A aprovação do FUNDEB em dezembro de 2006, em substituição ao FUNDEF, tem representado uma possibilidade concreta de avanço para a Educação Básica, no entanto, os desafios do financiamento ainda são imensos. O estudo Custo Aluno Qualidade (CAQ), da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, concluiu que o valor gasto com a Educação Infantil no Brasil é insuficiente para garantir padrões mínimos de qualidade. Em 1999, foram desembolsados, em média, 924 reais por ano, com cada aluno. A distribuição dos gastos varia de região para região: o Nordeste, por exemplo, gasta 560 reais ao ano por estudante, e o Sudeste, 1.269 reais. Essa disparidade se reflete tanto ao acesso quanto à qualidade da Educação Infantil, evidenciando o grande desafio da educação em nosso país, qual seja, garantir acesso e permanência em quantidade com qualidade.

De qualquer modo, retomar a produção da revista Criança, criar o PROINFANTIL e a Rede de Formação continuada para professores do nível básico revela interesse em manter articulada a pesquisa, a docência e a extensão, ações desenvolvidas pela COEDI no primeiro período do governo Lula. Na gestão do Ministro Tarso Genro, a equipe da COEDI e o Departamento de Política Educacional do MEC implementaram o já citado PROINFANTIL, que ampliava a merenda escolar das creches e da rede filantrópica conveniada, e o Programa de Ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, entre outras medidas. Destacamos que o MEC incorporou o Programa Família Brasileira Fortalecida, do UNICEF, como uma política de formação de família nas creches e pré-escolas, novamente demonstrando descontinuidades com as políticas preconizadas (FULLGRAF, 2007).

Com relação ao Ensino Fundamental, em 2005 o governo federal lançou a proposta da educação obrigatória que levaria as crianças, a partir dos seis anos de idade, a cumprirem um ciclo de nove anos de estudo sob a responsabilidade do Estado. Para o MEC, o objetivo de ampliar o ensino obrigatório é assegurar a todas as crianças um tempo mais longo de convívio escolar, maiores oportunidades de aprender e, com isso, uma aprendizagem mais ampla. O documento do MEC destaca que:

Constata-se um interesse crescente no Brasil em aumentar o número de anos do ensino obrigatório. A Lei 4.024, de 1961, estabelecia quatro anos; pelo Acordo de Punta Del Este e Santiago, o governo brasileiro assumiu a obrigação de estabelecer a duração de seis anos de ensino primário para todos os brasileiros. Em 1971, pela Lei 5.692 estendeu a obrigatoriedade para oito anos. Já em 1996, a LDB sinalizou para um ensino obrigatório de nove anos, a iniciar-se aos seis anos de idade, que se tornou meta educacional no PNE. O Ensino Fundamental é um movimento mundial e, mesmo na América do Sul, são vários os países que o adotam, fato que chega a colocar jovens brasileiros em uma situação delicada, uma vez que para continuar seus estudos nesses países, é colocada a eles a contingência de compensar a defasagem constatada (MEC, 2004, p. 14).

Essa medida já estava prevista na LDBEN/1996 e no PNE/2001, uma vez que, nestes documentos legais, a Educação Infantil se incorporava à Educação Básica e, na prática, vários sistemas estaduais de ensino já vinham incorporando crianças de seis anos a ela. Consideramos que um dos aspectos positivos que emerge dessa medida está na discussão que relaciona a dimensão da infância às especificidades desses dois níveis de ensino.

Em 2005, Fernando Haddad assume o Ministério da Educação e mantém a equipe da Secretaria de Educação Básica e da Coordenadoria de Educação Infantil. No período, a transição das creches para os sistemas educacionais se completou com a aprovação do FUNDEB e, ainda que permaneça como um desafio para os setores públicos responsáveis, a aprovação do novo Fundo, o processo tende a se acelerar. Em 2006, foram publicadas as versões finais dos documentos

Parâmetros de Infra-estrutura e Parâmetros de Qualidade para a Educação Infantil, no cumprimento das metas previstas no PNE.

A partir de 2007, no segundo período do governo Lula, os projetos e programas do Governo passam a estar relacionados ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), publicado no mesmo ano como parte integrante do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). O Compromisso Todos pela Educação, que integra o PDE, vai nortear às ações voltadas à educação tendo em vista a adesão dos municípios ao Plano de Ações Articuladas (PAR). Nesse contexto também é criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que passa a mensurar os resultados das ações de política educacional segundo um processo avaliativo que se vale de índices estaduais e municipais de desempenho dos sistemas educacionais.

Em 2009/2010 a proposta de emenda constitucional da senadora Ideli Salvati/SC se concretizou na Emenda Constitucional n. 59². Ela punha fim ao dispositivo que desvinculava os recursos da União para a educação, mas tornava obrigatória a educação das crianças dos 4 aos 17 anos, com prazo de implementação até 2016. Novamente, a primeira etapa da Educação Básica é segmentada e sofre tratamento diferenciado, ou seja, foi suprimida a possibilidade de um amplo debate sobre a obrigatoriedade e a referida etapa ficou fragilizada. É Rosenberg (2010, p. 40) quem destaca que:

[...] nesse período continua a se observar o movimento pendular: de um lado, a busca de integração da EI nas diversas instancias do sistema educacional de outro, ameaça constante de exclusão das creches do sistema, do rebaixamento de sua qualidade pela opção por modelos a baixo custo e pela alocação de recursos insuficientes, acompanhada por uma opção pela escolarização (“primarização”) da pré-escola [...]

Com relação às orientações pedagógicas, constata-se a publicação do documento *Indicadores de Qualidade na educação infantil*, em 2009, com o principal objetivo de auto-avaliação, o qual vem recebendo ações de monitoramento e acompanhamento pela COEDI/MEC. No mesmo ano, no bojo da exigência de revisão das Diretrizes Curriculares para Educação Básica, o MEC implementou o programa “Currículo em Movimento”, que objetivava melhorias na qualidade

por meio do desenvolvimento do currículo de todos os níveis de ensino. No interior desse programa foi desenvolvido o Projeto de Cooperação Técnica MEC/UFRGS³, para a construção de Orientações Curriculares para a Educação Infantil. Todas essas ações culminaram na aprovação das *Diretrizes Curriculares para Educação Infantil*, em novembro de 2009.

Desatacamos ainda a realização, em 2009/2010, da pesquisa *Educação Infantil no Brasil: Avaliação Qualitativa e Quantitativa*, que foi desenvolvida em seis capitais brasileiras e trouxe várias indicações para a área. A referida pesquisa foi desenvolvida pela Fundação Carlos Chagas (FCC), sob a coordenação de Maria Malta Campos, com financiamento do BID e apoio do MEC, incorporando 6 capitais: Belém, Campo Grande, Florianópolis, Fortaleza, Rio de Janeiro e Terezina. O estudo revela informações sobre a

[...] qualidade do atendimento da educação infantil e seu impacto no aproveitamento dos alunos no início do ensino fundamental e espera-se que os resultados desta pesquisa sirvam de subsídio ao governo federal, aos municípios e às instituições de educação infantil no estabelecimento de estratégias de melhoria da qualidade de creches e pré-escolas [...] (FCC, 2010).

Quanto à formação, em 2010 o Ministério da Educação, em parceria com 15 universidades federais de 15 estados, ofereceu 3.210 vagas em curso de especialização em Educação Infantil, presencial e gratuito. As vagas são destinadas a profissionais de escolas – professores, coordenadores, diretores de creches – e pré-escolas das redes pública e privada (filantrópicas, comunitárias ou confessionais) que mantinham convênio com o poder público, e também a equipes de educação infantil dos sistemas de ensino. As vagas atendiam parte dos pedidos de cursos de formação solicitados por municípios em seus planos de ações articuladas de 2007 e 2008.

Paralelamente a esse processo, as demandas urgentes da população foram obtendo respostas nas ações das prefeituras municipais, seja ampliando a rede direta ou não, e assim:

[...] a expansão da EI se expressa nos dados do relatório do INEP de 2008 que coloca em relevo duas informações; o crescimento de

10,9% das matrículas em creches entre 2007 e 2008 e o fato dessa ampliação estar associada ao aumento do volume de recursos associados ao FUNDEB, no entanto, a exigência da obrigatoriedade pode significar novamente um recuo na expansão do atendimento em creches, pela via direta, pois continua sendo um dos segmentos mais frágeis da educação básica no Brasil [...] (FCC, 2010, p. 274).

A assertiva acima ganha destaque, pois a citada pesquisa ressaltava que

[...] metade das capitais analisadas a porcentagem de criança de zero, um e dois anos tem pouquíssimas matrículas, evidenciando a necessidade de avaliar as prioridades adotadas nas políticas municipais. Ainda com relação ao financiamento, mais especialmente das crianças menores, indicamos que existem [...] fatores ponderados diferenciados para educação infantil em tempo parcial e integral e em atendimento público e conveniado [...] o peso dos fatores desse nível de ensino ficou subdimensionado e desproporcional diante dos outros níveis, modalidades e tipos de atendimento, especialmente os relativos às creches, ainda mais evidentes tendo em vista o seu custo real de manutenção, certamente mais elevado [...] (FCC, 2010, p. 310-322).

Dessa discussão emergem significativas contradições, já que era possível observar que em momentos anteriores as políticas de conveniamento colocavam-se à frente da expansão do atendimento público. Em razão disso:

[...] os fatores de ponderação das creches de tempo integral, além de subdimensionados, são ligeiramente diferentes entre o atendimento público e conveniado, assim tendo em vista a elevada manutenção das creches, de modo geral bem maior das creches públicas que o das conveniadas, pode-se esperar que as prefeituras optem pela ampliação do atendimento conveniado, esse fato já não se repete na pré-escola uma vez que o recebimento da receita via Fundeb finalizou em 2010 [...] (FCC, 2010, p. 322).

Com relação à Educação Infantil, Corsino e Nunes (2010, p. 6) salientam que:

[...] tratar a creche como um equipamento educacional e pensá-la para ser fundamentalmente complementar (e não substitutiva) à ação da família nos aspectos físico, psicológico e social e na constituição de conhecimentos e valores indispensáveis ao processo de desenvolvimento e socialização das crianças é um questão provocadora para sua integração ao sistema de ensino, diferentemente da pré-escola.

Nessa direção, muitos estudos demonstram que a situação das creches é sempre pior do que aquela encontrada nas pré-escolas, pois “[...] as creches comunitárias, que atendem aos segmentos mais pobres da população, são justamente aquelas que apresentam as piores condições de funcionamento e, muitas vezes, contando apenas com poucos recursos da própria comunidade [...]” (FULLGRAF, 2007). A questão do conveniamento é motivo de tensão para a área e um grande desafio para os municípios, mas é uma questão que continua em aberto.

Finalizamos indicando que o PAC 2 foi lançado em março de 2010 e que duas ações que o integram impactam a Educação. Uma delas é a construção e reestruturação de escolas de Educação Infantil por meio do programa Proinfância; a outra se refere à construção e cobertura de quadras esportivas em escolas públicas da Educação Básica. Segundo o governo, a nova fase do PAC tem investimento total previsto de cerca de R\$ 1 trilhão em obras de infraestrutura e vai vigorar de 2011 a 2014. As ações em educação fazem parte de um dos subgrupos do PAC, chamado Comunidade Cidadã, e somam investimento de R\$ 11,7 bilhões.

Com o Proinfância, programa do MEC que existe desde 2007, a intenção é:

[...] ampliar a oferta de educação pública para crianças de zero a cinco anos, por meio de construção de creches e pré-escolas e aquisição de equipamentos e mobiliário. Até 2009, foram conveniadas 1.722 unidades. Em 2010, a previsão é de 800 unidades. Incluído no PAC 2, o programa permitirá a construção de mais 1,5 mil escolas de educação infantil por ano, até 2014, totalizando 6

mil. Cada unidade custará entre R\$ 620 mil e R\$ 1,3 milhão. A previsão de investimento total em quatro anos é de R\$ 7,6 bilhões. O maior atendimento é voltado para a região Nordeste, que poderá receber 1.996 escolas. Para serem beneficiados, os municípios deverão apresentar suas demandas por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) e possuir terreno apropriado. A estimativa é atender a 324 mil meninos e meninas por ano, a partir de uma média de 216 crianças por unidade. A proposta do Proinfância no PAC 2 prevê, ainda, o custeio das matrículas novas nas creches e pré-escolas do programa, até entrarem no ciclo do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). O valor de custeio por aluno, por ano, estimado em R\$ 2.745,00. “O PAC 2 dedica atenção especial à educação infantil, porque sabemos que essa etapa da vida é determinante para a capacidade futura de aprendizagem”, afirmou a ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff. “Oferecer cuidados adequados às crianças significa combater a desigualdade social na raiz. Significa salvar uma geração [...] (BRASIL, 2011).

Algumas considerações finais

Este artigo demonstra as complexas relações existentes entre os processos de formulação e implementação de políticas educacionais. Na área da Educação Infantil, estas relações também apresentam complexidades, tendo em vista que as ações do Estado e da sociedade civil são marcadas por confrontos, conflitos, convergências e divergências. Podemos afirmar que ainda persiste no Brasil uma pluralidade de atendimentos e uma sobreposição de ações que caracterizam de forma complexa o campo da Educação Infantil, principalmente no atendimento às crianças de zero a três anos.

Podemos afirmar ainda que o desenvolvimento de ações na área da infância está disperso entre vários órgãos do governo, redes e sociedade civil. Observamos uma disputa entre o que preconiza a LDBN, que confere à Educação Infantil e, especialmente, à creche a condição de primeira etapa de um processo educacional institucionalizado, embora não obrigatório, e a concepção de desenvolvimento

infantil mobilizada por vários órgãos que retiram da creche esse caráter de educação institucional.

De um lado, indicamos que os programas e documentos emanados pelo MEC, por si só, não mudam a realidade, assim como não se concretizam em ações efetivas, uma vez que é de responsabilidade prioritária dos municípios a oferta e a gestão da Educação Infantil. De outra parte, estudos recentes de avaliação da qualidade indicam a permanência de fragilidades em relação à creche, a despeito de muitos progressos que destacamos nas ações em andamento nos municípios. Segundo o citado relatório, observa-se a integração das creches ao setor educacional:

[...] as creches estão aos poucos adquirindo espaço próprio em muitas redes públicas, com sua integração nos programas de treinamento em serviço, recebimento de maior atenção da supervisão pedagógica, inclusão nas reformulações curriculares e nos programas de alimentação escolar e distribuição de materiais pedagógicos [...] (FCC, 2010, p. 24).

Ainda que se reconheça a creche como direito e como instituição educativa, sua oferta incipiente e as políticas dispersas têm impedido que esse segmento se fortaleça enquanto primeira etapa da Educação Básica. O que se impõe como grande desafio ao PNE para por em ação as metas aprovadas na CONAE.

Finalizamos essas reflexões com as indicações de Fúlvia Rosemberg (2010) de que é preciso “dar um passo adiante na longa marcha por uma educação infantil democrática”.

Notas

- 1 CAMPOS,1999, 2003, 2006; FULLGRAF, 2001, 2007, ROSEMBERG, 2003, 2006, 2010; VIEIRA 2010.
- 2 Até 2010, para a manutenção do Plano Real, tivemos a aprovação do Dispositivo de Desvinculação das Receitas da União (DRU), que transferiu 20% dos recursos que seriam destinados à seguridade social para os fundos fiscais que contribuem com o superávit primário.

3 Para saber mais sobre o projeto pesquisar www.mec.gov.br.

Referências

- BRASIL. *Relatório dos trabalhos realizados pelo GT criado pela Portaria Interministerial n.º 3.219 de 21/09/2005*. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 10 jul. 2006.
- BRASIL. As desigualdades na escolarização no Brasil. *Relatório do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília, DF, 2010.
- CAMPOS, M. M. A mulher a criança e seus direitos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 106, p. 117-127, mar. 1999.
- _____. *Pobreza*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2005 (mimeo).
- _____. *Educação infantil*. Disponível em: <<http://www.reescrevendoeducacao.com.br>>. Acesso em: 14 nov. 2006.
- _____. *O FUNDEB e os rumos da política educacional*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2007 (mimeo).
- _____.; FULLGRAF, J. B. G.; WIGGERS, V. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 36, n.127, p. 87-128, jan./abr. 2006.
- DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma cultura educacional mundial comum ou localizando uma agenda globalmente estruturada para a educação? *Educação, Sociedades & Cultura*, Porto, n. 16, p. 133-169, 2001.
- FULLGRAF, J. B. G. *A infância de papel e o papel da infância*. 2001, 145 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.
- _____. *O UNICEF e a política de educação infantil no governo Lula*. 2007, 194 f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.
- FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. *A qualidade da educação infantil no Brasil: uma avaliação qualitativa e quantitativa*. São Paulo, 2010 (mimeo).
- KAPPEL, D. As crianças de 0 a 6 anos no contexto sociodemográfico nacional. In: KRAMER, S. *Profissionais de educação infantil: gestão e formação*. São Paulo: Ática, 2005. p.181-203.
- KUHLMANN JUNIOR, M. *Infância e educação infantil: uma abordagem histórica*. Porto Alegre: Mediações, 1998. 210 p.
- ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 115, p. 25-63, mar. 2002.
- _____. Criança pequena e desigualdade social no Brasil. In: FREITAS, M. C. (Org.). *Desigualdade social e diversidade cultural na infância e na juventude*. Campinas: Autores Associados, 2006.

- _____. Educação infantil pós-Fundeb: avanços e tensões. In: SOUZA, G. de (Org.). *Educar na infância: perspectivas histórico-sociais*. São Paulo: Contexto, 2010a. p. 171-186.
- _____. Um passo adiante na longa marcha por educação infantil brasileira democrática. São Paulo: FCC, 2010b (no prelo).
- NUNES, F.; CORSINO, P. *Políticas públicas universalistas e residualistas: o desafio da educação infantil*. Reunião Anual da ANPEd, 33, Caxambú, 2010.
- UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO); Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). *Early childhood care and education in Brazil*. Policy review report. Paris: Unesco, 2005.
- VIEIRA, L. M. F. A educação infantil e o Plano Nacional de Educação: as propostas da CONAE 2010. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 809-831, jul./set. 2010.

recebido em 2 jul. 2013 / aprovado em 9 ago. 2013

Para referenciar este texto:

FULLGRAF, J. B. G. A situação da Educação Infantil no Brasil: desafios e perspectivas. *Dialogia*, São Paulo, n. 17, p. 39-61, 2013.
