

A EDUCAÇÃO INFANTIL NO CENÁRIO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Denise Silva Araújo¹

Jennifer Martins Silveira²

Nevione Cotrim³

Resumo

Neste trabalho, analisam-se as políticas educacionais voltadas para a educação infantil nos últimos vinte anos, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. A Constituição Brasileira utilizou pela primeira vez a expressão Educação Infantil, para denominar as instituições infantis para crianças de zero a seis anos, posteriormente temos a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, bem como uma série de documentos orientadores e regulamentadores da Educação Infantil no Brasil. As conquistas no âmbito da legalização dos direitos da criança, no Brasil, foram resultado da organização e mobilização dos movimentos sociais, de mulheres, dos profissionais e de estudiosos da infância. Para que a educação infantil cumpra sua finalidade de acordo com a LDB precisa de condições humanas necessárias como a formação do profissional. Neste sentido, a aprovação das Diretrizes Curriculares para o curso de Pedagogia foi um avanço para os profissionais da educação infantil, pois define esse curso como *locus* da sua formação, avançando muito em relação à LDB que admite a formação mínima no nível médio, na modalidade Normal. A formação continuada, a participação coletiva e a gestão democrática são fatores que também possibilitam a construção da identidade profissional do educador infantil. O artigo reflete também sobre as condições de financiamento desta etapa da educação básica com a criação do FUNDEB. Apesar deste fundo, a educação infantil enfrenta muitos desafios no sentido de oferecer às crianças brasileiras uma educação de qualidade socialmente reconhecida. Por último, o texto discute algumas medidas mais recentes como a ampliação do ensino fundamental para nove anos e a escolarização obrigatória dos quatro aos dezessete anos, bem como alguns documentos destinados a orientar a educação infantil.

Palavras-chave: políticas educacionais, formação de professores, legislação educacional, educação infantil

Introdução

O objetivo deste trabalho é refletir acerca dos avanços, permanências, tensões e desafios da área da educação infantil, no Brasil, nos últimos vinte anos. O processo de

¹ Pedagoga (UCG), mestre e doutora em educação (UFG). Professora Adjunto da UFG e da PUC Goiás 1986. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa e Educação (NUPPE) da PUC de Goiás, sua produção está direcionada principalmente para as áreas de políticas educacionais, formação de professores, educação infantil, infância e família. Contato: denisearaujo17@gmail.com

² Graduada em Pedagogia, especialista em Psicopedagogia e Ed. Infantil. Atua como Apoio Pedagógico da SME- Goiânia. Mestre em educação pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás UCG. Contato: jennifmsilveira@yahoo.com.br

³ É graduada em Pedagogia pela Faculdade de Filosofia Bernardo Sayão (1994). É especialista em Epistemologia e Prática Pedagógica nas Séries Iniciais pela Universidade Estadual de Anápolis (1997) e Administração Educacional pela UNIVERSO (1997), Mestre em Educação, pela PUC de Goiás (2010). Professora da Universidade Estadual de Goiás, da Secretaria Estadual de Educação de Goiás, onde atua como formadora do Núcleo de Tecnologia Educacional e do Departamento Pedagógico da Secretaria Municipal de Educação de Silvânia. Contato: nevione@uol.com.br

incorporação das creches e pré-escolas instaurado após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) representou um inegável avanço, que suscitou outros tantos, todavia há que se registrar e refletir sobre as permanências e tensões construídas na trajetória da educação da criança pequena em instituições fora do lar, no país.

Com a promulgação da Constituição Federal, no ano de 1988 (Brasil, 1988), pela primeira vez, a expressão Educação Infantil passou a ser utilizada em lei, para denominar instituições que atendem crianças de zero a seis anos.

Em julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei nº 8069/1990) e reafirmou a visão da criança como sujeito de direitos e o direito ao atendimento em creches e pré-escolas oferecido pelo poder público.

No ano de 1996, foi aprovada, em 20 de dezembro, a Nova Lei de Diretrizes Nacionais de Educação Brasileira – Lei nº 9394/1996 (LDB/1996) que define a educação infantil como primeira etapa da educação básica tendo por finalidade o desenvolvimento integral da criança, em instituições educativas, complementando à ação da família.

Duas décadas depois desta mudança legal algumas perguntas se fazem necessárias: o que mudou para a infância a partir da promulgação da Constituição Federal em 1988? Como está prevista a educação infantil oferecida às crianças brasileiras de zero a cinco anos de idade, na Lei nº 9394/1996? Quais são as resoluções, pareceres e outros documentos oficiais que orientam e deliberam acerca do trabalho nos diversos segmentos que atuam com a educação infantil? Quais as principais conquistas decorrentes desta legislação e quais os desafios que permanecem presentes na educação infantil?

Este texto pretende refletir sobre estas questões a fim de subsidiar as ações dos profissionais, estudiosos e militantes da área nas suas lutas por políticas de educação infantil, que contribuam para que se efetive o direito da criança de viver a infância com qualidade socialmente reconhecida.

1 Novos paradigmas para a educação infantil a partir da Constituição de 1988

A CF/1988, também, chamada de Constituição Cidadã, foi elaborada num contexto de redemocratização da sociedade brasileira. Pela primeira vez na História do Brasil, foram estabelecidos direitos específicos das crianças, além daqueles do âmbito do direito da família. A Carta Magna fundamenta-se em uma concepção de criança cidadã, sujeito de direitos, cuja proteção integral deve ser assegurada pela família, pela

IV EDIPE – Encontro Estadual de Didática e Prática de Ensino - 2011

sociedade e pelo poder público com absoluta prioridade. Considera, pois, a infância como uma etapa da vida essencial no desenvolvimento do ser humano, que possui características peculiares.

Ao retirar a educação infantil do âmbito da assistência e inseri-la no sistema educacional, a CF/1988 estendeu a esta etapa da educação básica as mesmas garantias das outras. Deste modo, se o Artigo 205 estabelece que a educação é “direito de todos e dever do Estado e da família” e atribui-lhe a finalidade de promover o “pleno desenvolvimento da pessoa”, assim, a educação infantil, como etapa integrante da educação básica, deve cumprir, também, os objetivos estabelecidos para a totalidade da educação nacional (CORRÊA, 2007).

Um dos aspectos polêmicos da CF/1988 é a garantia, por meio do Artigo 209, da liberdade para a iniciativa privada criar e manter instituições de ensino. Essa garantia, no entanto, está vinculada às seguintes condições: “I - cumprimento das normas gerais da educação nacional”; e “II- autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público” (BRASIL, 1988). Isto pode significar um avanço, uma vez que, inibe-se a existência das instituições “de fundo de quintal”, pois, segundo a legislação, as instituições de educação infantil só podem funcionar, mediante autorização e acompanhamento de um órgão central, que é Conselho Estadual ou Municipal de Educação.

Vale destacar que essas conquistas no âmbito da legalização dos direitos da criança, em geral, e na educação, no Brasil, foram resultado da organização e mobilização, dos movimentos de mulheres, dos profissionais e estudiosos da área da infância, da educação e de direitos humanos, por meio de suas associações representativas, no sentido de assegurar a cidadania das crianças e dos adolescentes, no interior da Assembléia Constituinte.

A legislação definiu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios são responsáveis pelo direito à educação desde o nascimento, porém, ficou sujeita à diversidade de interpretação e incoerências políticas, uma vez que a lei não definiu claramente como deveria ser o regime de colaboração entre os entes federados e o que competia a cada instância.

Esta discussão assumiu o caráter central da Conferência Nacional de Educação (CONAE), realizada de 29 de março a 01 de abril de 2010, em Brasília, em que se reuniram diversos segmentos da sociedade civil e política para elaborar contribuições para o novo Plano Nacional de Educação, que deverá ser votado pelo congresso

Nacional, neste ano. O eixo central da CONAE foi a elaboração de propostas para a construção de um Sistema Nacional articulado de Educação, que supere a fragmentação construída historicamente na educação brasileira, sem desrespeitar o pacto federativo (MEC, 2010).

2 Em foco: a criança e o adolescente no ECA

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), considerado a Carta dos Direitos da Criança, fundamenta-se no preceito da proteção integral e tornou-se um instrumento importante na construção da democracia e da cidadania, ao instituir um atendimento descentralizado, com a perspectiva participativa e emancipatória, por meio da criação de instrumentos de garantia para cumprimento desses preceitos, tais como os Conselhos de Direitos e os Conselhos Tutelares. Ela permite a associação da educação e da assistência, na efetivação do atendimento integral da criança e reconhece o direito da criança pequena à educação infantil, bem como o dever do Estado de oferecê-la (BRASIL, 1990).

No que se refere à educação infantil, vale destacar os artigos 4º e 5º do ECA, que asseguram prioridade no atendimento aos seus direitos às crianças e aos adolescentes. Diante disso, no âmbito da educação infantil, deve-se questionar, por exemplo, a omissão do poder público diante da falta de vagas e do tratamento negligente e cruel no atendimento aos direitos das crianças por parte de muitas instituições de qualidade duvidosa, o que deveria mover a sociedade a cobrar o cumprimento da Lei, quanto à punição de seus responsáveis (CORRÊA, 2007).

3 LDB: As expectativas acerca da educação infantil

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), aprovada em dezembro de 1996, traz inovações importantes sobre a educação das crianças pequenas, que representam várias conquistas. Apesar disso, apresenta várias limitações, no geral e no tocante à educação infantil.

Para entender esse processo de avanços e recuos, faz-se necessário distinguir o momento histórico em que foi elaborada a LDB e o da Constituição Federal. Devemos nos lembrar que a Constituição de 1988 foi promulgada em um momento histórico em que o modelo de Estado do bem-estar social ainda não havia sido estremecido pela nova ordem econômica mundial. A LDB, por sua vez, foi aprovada, na segunda metade da

década de 1990, em que a política neoliberal impunha a redução do papel do Estado e o aumento do papel da iniciativa privada e do mercado.

Vieira (2010b, p. 312) sintetiza as principais contribuições desse ordenamento legal (CF 88, ECA/1990 e LDB/1996) à política nacional para a educação infantil:

- A educação infantil é direito da criança;
- É dever, obrigação do Estado, entendido como poder público;
- É uma das prioridades da política educacional dos municípios;
- É a primeira etapa da educação básica;
- A sua oferta, pública e privada, deve ser regulamentada no âmbito dos sistemas de ensino;
- Possui caráter institucional, não doméstico;
- O profissional docente, responsável pela educação e cuidado, nas instituições de atendimento, deve ter formação e qualificação em docência, no mínimo em curso de magistério de nível médio, e sua formação em nível superior deve acontecer nos curso de Pedagogia.

A concepção de criança como sujeito de direitos é nuclear em toda essa mudança legal. Com isso, o acesso à instituição de educação infantil deixa de ser apenas direito dos pais ou da mãe trabalhadora e passa a ser, sobretudo, um direito da criança pequena a uma educação que deve ir para além daquela recebida de seus pais e sua comunidade, no que se refere à sua abrangência e conteúdo.

A fim de balizar sua ação pedagógica no cumprimento de sua função social, prescrita na nova legislação, as instituições de educação infantil devem ser capazes de elaborar um currículo, uma proposta ou um projeto pedagógico, que explicita valores, concepções e especialmente conceitos de infância, educação infantil, cultura, desenvolvimento e aprendizagem, bem como o papel da instituição em relação à criança, à família e à comunidade. Essa exigência implica em maiores responsabilidades para o professor dessa etapa da educação básica: participar da elaboração do projeto político-pedagógico da instituição, contextualizando-o na realidade sociocultural em que se insere e envolver os pais e a comunidade na sua discussão.

Nesse sentido, para que a educação infantil corresponda às suas finalidades educativas, são necessárias condições objetivas mínimas - materiais, financeiras e

humanas -, além de profissionais com formação inicial e em serviço, com plano de carreira e salários condizentes com a importância de sua tarefa educativa, pois é impossível oferecer um atendimento de qualidade, se esses profissionais não estiverem conscientes de seu papel e equipados teórica e metodologicamente para sua tarefa.

4 Educação infantil: do reconhecimento político, social e profissional à formação de professores

Se a educação infantil se insere na educação básica, a definição de políticas para a área implica em considerá-la a partir de uma política educacional mais ampla, que extrapola a legislação proposta. Nesse sentido, é fundamental analisar as medidas relacionadas à formação de seus professores e ao seu financiamento, para compreender as políticas públicas para o setor e perceber o processo de desresponsabilização do Estado com a etapa inicial da educação básica.

A formação é um instrumento de valorização do trabalho e realização pessoal e profissional, para todas as áreas de atuação do professor, o que se torna, ainda, mais evidente e necessário na educação infantil, por ser uma área que está, ainda, em processo de construção de sua identidade (Cruz, 2010 e Schultz, 2004).

Autores como Schultz (2004) recomendam que a educação e os cuidados com a criança na educação infantil devem ser atribuídos a um professor qualificado, formado, de preferência, no Curso de Pedagogia, capaz de atender às especificidades da criança pequena, pois este profissional deverá exercer uma função prática, com a fundamentação teórica inerente, junto aos demais componentes da equipe que lida diretamente com a criança.

Legalmente, de acordo com o Artigo 62 da LDB/1996, “a formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação” (BRASIL, 1996). Admite-se, entretanto, “como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal” (BRASIL, 1996).

Assim, permanece aberta a possibilidade da formação de professores para a educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental, em escolas de nível médio na modalidade Normal. Estas foram, inclusive, as primeiras das diretrizes curriculares para os cursos de formação de professores a serem regulamentadas pelo governo, por meio da Resolução CEB/CNE nº 02 de abril de 1999. As diretrizes para a formação de

professores em nível superior só foram homologadas pelo MEC, em fevereiro de 2002, pela Resolução CP/CNE nº 01 de fevereiro de 2002. As Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia, por sua vez, só tiveram sua aprovação, mais recentemente, por meio do Parecer CNE/CP nº 05/2005 e da Resolução CNE/CP nº 01 de maio de 2006 (BRASIL, 2002, 2002 a, 2005, 2006b).

Podemos considerar a aprovação das Diretrizes Curriculares para o curso de Pedagogia como uma conquista para os profissionais da educação infantil, na medida em que define esse curso como *lócus* da sua formação, avançando muito em relação à LDB. Conforme registra Cruz (2010), este mesmo documento, incorporando os conhecimentos acumulados na área da educação infantil, estabelece que o egresso do Curso de Pedagogia deverá estar apto a “compreender, cuidar e educar crianças de zero a cinco anos de forma a contribuir, para o seu desenvolvimento nas dimensões, entre outras, física, psicológica, intelectual e social”. (BRASIL, 2005).

Apesar destes avanços, o poder público tem privilegiado programas emergenciais de formação em serviço, com o objetivo de prover a formação inicial de professores que já atuam no sistema educacional, mas que não possuem a formação adequada, ou seja, considerados leigos em seu ofício⁴. Como exemplos destes programas podem ser citados o *Proformação*⁵ e o *Proinfantil*⁶.

O governo e as instituições educativas, geralmente, delegam às professoras a responsabilidade por sua própria formação, sem assumir a tarefa de garantir condições reais para que elas se profissionalizem, pois essas professoras precisam estudar em horários furtivos às obrigações do trabalho docente e doméstico, visto que são mulheres, em sua maioria, penalizadas por uma jornada dupla ou tripla de trabalho. Deste modo, são privadas do tempo de lazer e descanso. Estas condições de formação inicial e continuada reforçam as tendências já tradicionais na educação brasileira com relação às docentes da educação infantil: preconceito, baixos salários, poucas expectativas de profissionalização e baixa identidade profissional (CERISARA, 2002).

A qualificação do professor deve possibilitar-lhe a construção de sua identidade profissional, superando a histórica descaracterização do profissional da educação infantil como docente, pois ele só poderá se organizar para exigir melhores

⁴ Cruz (2010, p. 353) destaca que, embora esse professores leigos estejam presentes em todas as regiões do país, nas regiões mais pobres, como Norte e Nordeste, é mais acentuado o baixo nível de formação, especialmente nas instituições conveniadas e comunitárias.

⁵ Programa de Formação Inicial para Professores, que atuam nas séries Iniciais do Ensino Fundamental.

⁶ Programa de Formação Inicial para Professores que atuam na Educação Infantil.

condições de formação e de trabalho, quando se perceber como profissional, que possui um objeto de estudo e uma área de atuação definida, com a devida relevância social.

A fim de promover a formação continuada da professora de educação infantil, prevista na LDB, é fundamental a garantia de condições de trabalho que possibilitem a realização de estudos, discussões teórico-práticas sobre sua atuação pedagógica, bem como sua participação efetiva, na equipe da instituição educacional, com a responsabilidade de formular, implementar, avaliar e modificar o seu projeto educativo.

O processo participativo contribui para que aqueles, que nele se envolvem, reconstruam valores e práticas, possibilitando-lhes o desenvolvimento de novas posturas para exercer um trabalho educativo de qualidade. A gestão democrática é, portanto, um elemento fundamental para a formação continuada dos professores, funcionários e gestores, bem como para a inserção dos pais e da comunidade na ação pedagógica das instituições educativas. A participação coletiva é o ingrediente fundamental da gestão democrática, sem o qual não existe a possibilidade da vivência da democracia e da liberdade no interior das instituições educacionais. De acordo com Brzezinski:

Participação e democracia têm significação indissociável. Em face deste pressuposto, a gestão democrática, participativa e colegiada é uma prática de administração que resulta na qualidade da vida, quer seja da escola ou em espaços não escolares, baseada na articulação entre a liberdade e co-responsabilidade na tomada de decisões no contexto educativo, político e pedagógico (2008, p. 01).

5. Desafios da educação infantil

A formação inicial e continuada dos professores e a gestão democrática são fundamentais, mas não conseguirão garantir a efetivação dos avanços na legislação, se não acontecerem mudanças significativas na política de gestão e de financiamento da educação, em suas três esferas.

Com essa meta, os movimentos organizados da sociedade civil, que tinham se articulado para assegurar o direito à Educação Infantil, na legislação educacional nacional, dos estados e dos municípios da federação, assumiram uma nova bandeira de luta: a transformação do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento e de Valorização dos Profissionais do Ensino Fundamental) em Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica) - um fundo único, que contemplasse toda a Educação Básica.

O Fundef, implantado em 1996, por meio da Emenda Constitucional nº 14 e da Lei nº 9.424/1996, teve duração de dez anos e, de acordo com as análises de suas

IV EDIPE – Encontro Estadual de Didática e Prática de Ensino - 2011

consequências para a Educação Infantil, realizadas por Guimarães (2002, p. 50), no quadriênio de 1996-2000, o atendimento, nessa modalidade, cresceu apenas 2,5% contra 17% no quadriênio anterior. O estudo aponta, ainda, que, nesse período,

houve uma redução de 49,7% e 55,8% da oferta de vagas pelo governo federal (de 2.477 para 1.247) e pelos estados (de 759.187 para 335.682), respectivamente. Enquanto isso, o setor privado apresentou um ligeiro crescimento de 6,8% (de 1.019.487 para 1.098.159), no mesmo período (GUIMARÃES, 2002, p. 50).

Vale registrar que o novo Fundo incorpora algumas relevantes inovações, registrada por Vieira (2010b, p. 318) da seguinte maneira:

- a diferenciação dos coeficientes de remuneração das matrículas não se dá apenas por modalidade da educação básica, mas também pela extensão do turno: a escola de tempo integral recebe 25% a mais por aluno matriculado;
- a creche conveniada foi contemplada para efeito de repartição do fundo – a atual taxa de atendimento da educação infantil, em especial na creche, dadas as metas expressas pelo PNE, justificou a manutenção dos convênios entre o poder público e as instituições privadas comunitárias e filantrópicas. E as crianças de quatro e cinco anos atendidas por estas instituições só serão cobertas com recurso do fundo pelo prazo de quatro anos a contar do início de sua implantação.

A autora aponta, também, como um relevante passo para a constituição de uma política de convênio mais homogênea nacionalmente, a divulgação pelo MEC, em 2009, do documento *Orientação sobre convênios entre as secretarias municipais de educação e instituições comunitárias*, que representa a primeira manifestação da responsabilidade do MEC, no sentido de estabelecer critérios para o acompanhamento e o controle social destes convênios.

Dessa forma, Vieira (2010b) destaca que o atendimento à infância, atualmente, tem sido complementado por recursos do Proinfância⁷, MEC, que financia a expansão da rede física da educação infantil, por meio de convênios de cooperação entre os municípios e governo federal. A substituição Fundef pelo Fundeb, apesar de trazer inovações importantes, como a unificação em um mesmo fundo para toda a Educação Básica, mantém a mesma lógica do antigo do ponto de vista contábil. Os debates realizados em torno da PEC não modificaram duas questões essenciais do modelo de financiamento que orientou o antigo recurso. A primeira diz respeito ao regime de colaboração entre os entes federados. A segunda é o papel da União. Na realidade atual, os municípios arcam com a maior parcela de responsabilidade com a educação das

⁷ Este programa integra o Plano de desenvolvimento da Educação – PDE

crianças pequenas (menores de seis anos) e eles são os entes federados mais frágeis na estrutura tributária brasileira. Cabe, portanto, à União assumir uma ação mais efetiva junto ao financiamento da educação infantil.

Mesmo considerando a inclusão da educação infantil no Fundeb, permanece um abismo entre o mínimo e o necessário e, apesar do esforço da área, faltam, ainda, estudos mais abrangentes sobre o custo-aluno nesta etapa da educação básica (JESUS, 2010).

Diante da política educacional brasileira, que vem sistematicamente negando às crianças as conquistas que a sociedade civil lutou para serem regulamentadas na Constituição Brasileira, no ECA, na LDB e no Fundeb, os educadores não podem permitir o enfraquecimento de sua articulação em defesa da educação infantil. Devem continuar denunciando o que vem acontecendo tanto no nível da legislação, das políticas de Estado e de governos, como no cotidiano das instituições de educação infantil. Faz-se necessário que a sociedade civil se assenhore dos mecanismos de controle previstos na própria legislação que criou a nova sistemática de financiamento da educação para mudar os rumos da política educacional.

6 As contradições das recentes políticas educacionais para a infância

Além da aprovação do Fundeb, existem outras medidas adotadas no Governo Lula que vale a pena analisar. A primeira delas diz respeito à extensão do ensino fundamental para nove anos e a matrícula dos alunos, nesta etapa da educação básica, a partir dos seis anos de idade. De acordo com Franco, Alves e Bonamino (2007), este foi um fenômeno estimulado pela a implantação do Fundef. Como vários municípios já ofereciam classes de alfabetização ou pré-escolas nas escolas de ensino fundamental, para crianças de seis anos, a partir da instituição do Fundo, alguns sistemas de ensino inseriram essas classes no ensino fundamental, como forma de assegurar seu financiamento. O CNE, por meio do Parecer CEB/CNE n^o 020/98, posicionou-se favorável a esta possibilidade.

Vale registrar que o percentual de crianças de seis anos na escola subiu de 78%, em 1995, para 89%, em 2002, e para 91%, em 2004. Por outro lado, a exclusão da educação infantil do Fundef induziu uma redução no ritmo de crescimento da sua oferta (FRANCO, ALVES e BONAMINO, 2007).

A legalização desse processo aconteceu em maio de 2005, com a Lei 11.114 (BRASIL, 2005), que instituiu a obrigatoriedade da matrícula da criança de seis anos no

IV EDIPE – Encontro Estadual de Didática e Prática de Ensino - 2011

ensino fundamental. No mesmo sentido, foi aprovada, em seis de fevereiro de 2006, a Lei 11.274 (BRASIL, 2006), que alterou a duração do Ensino Fundamental de oito para nove anos. Essa Lei determinou um prazo, até o ano 2010, para que os municípios, estados e o Distrito Federal se organizassem para a total ampliação dessa etapa da educação básica. A Lei 11.700/2008, por sua vez, altera o Artigo 4º e inciso X da LDB, que estabelece a obrigatoriedade da criança a partir de quatro anos de idade na escola pública seja na instituição de educação infantil ou na escola de ensino fundamental mais próxima da residência.

Pereira e Teixeira (2008) reuniram os argumentos pró e contra a absorção da criança de seis anos no ensino fundamental, apresentados pelos especialistas e pelas organizações da sociedade civil. Entre os favoráveis, destacaram: a) esta já é uma realidade nos países desenvolvidos e em muitos países em desenvolvimento mais prósperos; b) pressupõe a universalização do atendimento; c) representa uma conquista para as crianças e famílias das classes populares, que desejam matricular seus filhos na escola; d) tem consequências positivas no processo de escolarização; e) promove melhores condições para a alfabetização infantil; f) evita a diluição dos esforços pela alfabetização, entre a educação infantil e o ensino fundamental.

Os principais argumentos contrários reunidos pelas autoras foram: a) esta medida consiste em um paliativo, pois não basta garantir o acesso à escola para as crianças de seis anos, é necessário assegurar a conquista do direito à educação infantil para as crianças de toda a faixa etária de zero a seis anos de idade; b) a inserção das crianças de seis anos na escola de ensino fundamental, ao invés de instituições com a finalidade específica de educar crianças pequenas, fere a necessidade de se garantir o respeito e o atendimento às especificidades das crianças pequenas e aumenta o risco da escolarização precoce da criança na educação infantil; c) a antecipação da escolarização pode significar o risco de se antecipar a exclusão nela embutida; d) esta mudança legal provocou um aumento da fragmentação entre creche e pré-escola, no interior da educação infantil.

As consequências dessas três leis (Lei 11.114/2005, Lei 11.274/2006 e Lei 11.700/2008), para a Educação Infantil, foram drásticas, posto que, nesse processo, desprezou-se todo um arcabouço teórico/metodológico construído no intuito de atender às necessidades educacionais das crianças de zero a seis anos.

Oliveira (2005) avalia que, neste aspecto, as políticas educacionais no governo Lula seguem a mesma orientação neoliberal do governo FHC, ou seja, adota a redução

IV EDIPE – Encontro Estadual de Didática e Prática de Ensino - 2011

de gastos, por meio do aproveitamento de espaços e profissionais das escolas de Ensino Fundamental. Com isso, atende, apenas parcialmente, as exigências da sociedade no que diz respeito à escolarização das crianças de seis anos.

Outra polêmica medida consiste na recente mudança da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº59, aprovada pelo Congresso Nacional, em novembro de 2009. Em poucas palavras, esta Emenda reduz, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União (DRU), que incidem sobre os recursos da educação. Atende, assim, a uma importante bandeira de luta dos educadores.

Além disso, a Emenda nº59 dá nova redação aos incisos I e VII do Art. 208, da CF/1988 que passa a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e amplia a abrangência dos programas suplementares, de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde, para todas as etapas da educação básica.

Essas mudanças provocaram reações diversas junto aos profissionais e estudiosos da educação infantil e aos dirigentes da educação, principalmente, municipais, pois a desejada universalização da pré-escola não pode ser alcançada com a obrigatoriedade de a família matricular seus filhos pequenos em instituições de educação infantil, mas com a oferta de vagas que atendam à demanda reprimida durante décadas por falta de vagas. Outros riscos são apontados pela área além da expansão de vagas sem a desejada qualidade:

- a diminuição da oferta do atendimento em período integral e, deste modo, excluir a dimensão do cuidado desta fase da educação infantil
- a antecipação da escolaridade com as características da oferta de ensino fundamental
- a cisão das duas etapas da educação infantil: creche e pré-escola
- privatização da creche devido ao seu abandono pelo poder público

Os dirigentes da educação municipal e federal destacam como pontos positivos da medida aprovada o fato de que ela permite a demanda organizada das famílias, assegura recursos financeiros para sua implantação, possibilita a universalização da pré-escola e, com isso, produz impactos positivos no ensino fundamental.

Vale ressaltar que, no Governo Lula (2003-2006), muitos foram os documentos orientadores das Políticas Públicas para a Educação Infantil elaborados, com o objetivo de contribuir para a efetivação do direito da criança pequena ao acesso a uma instituição educativa de qualidade socialmente reconhecida. Em 2005, a Secretaria de Educação

IV EDIPE – Encontro Estadual de Didática e Prática de Ensino - 2011

Básica (SEB) do MEC, por meio da Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI) do Departamento de Políticas de Educação Infantil e do Ensino Fundamental (DPE), apresentou o documento *Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito da criança de 0 a 6 anos à educação*, contendo diretrizes, objetivos, metas, estratégias que contribuam para um processo democrático de implementação das políticas públicas para as crianças. (BRASIL, 2005a)

Em 2006, o Ministério de Educação apresentou os *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil*, com dois volumes, tendo como objetivo estabelecer padrões de referência orientadores para o sistema educacional no que se refere à organização e funcionamento das instituições da educação infantil, com a qualidade que deve ter um atendimento que respeite os direitos da criança. (BRASIL, 2006)

O primeiro volume destaca os fundamentos da educação infantil, apresenta a concepção de criança e educação infantil, discute sobre a qualidade da educação nesta etapa, traz resultados de pesquisas recentes e aborda a qualidade na perspectiva da legislação. O volume dois apresenta dezesseis parâmetros de qualidade de educação infantil com intuito de estabelecer uma referência nacional, para que as instituições de educação infantil possam elaborar suas propostas pedagógicas. O documento aborda temas como: princípios norteadores das propostas pedagógicas; desenvolvimento infantil; relação família e instituição; respeito à diversidade de identidades na instituição; inclusão; respeito às orientações legais; organização do tempo, espaço e agrupamento de crianças; gestão; trabalho de qualidade com as crianças; a formação do professor e demais profissionais; os direitos das crianças; relação entre os profissionais; e a organização dos materiais e equipamentos da instituição.

O MEC também apresentou os *Parâmetros Básicos de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil*. Este documento foi elaborado com base nos estudos e nas pesquisas do Grupo Ambiente-Educação (GAE), que desenvolve projetos relacionados à qualidade dos ambientes educacionais com ênfase nas relações entre o espaço físico, o projeto pedagógico e o desenvolvimento da criança, além da sua adequação ao meio ambiente (BRASIL, 2006a).

Em 2009, por meio da Secretaria de Educação Básica, o MEC elaborou, em ação conjunta com a Ação Educativa, a Fundação Orsa, a Undime e o Unicef, os *Indicadores de Qualidade na Educação Infantil*. Este documento caracteriza-se como um instrumento de autoavaliação da qualidade das instituições de Educação Infantil, com o

objetivo de ajudar os educadores e as comunidades atendidas a avaliar e aprimorar o trabalho desenvolvido com as crianças. A proposta de avaliação organiza-se em sete dimensões: planejamento institucional; multiplicidade de experiências e linguagens, interações; promoção da saúde física e emocional; espaços, materiais e mobiliário; formação e condições de trabalho das professoras e demais profissionais e a cooperação e troca com as famílias e participação na rede de proteção. (BRASIL, 2009)

Ainda em dezembro de 2009, o Conselho Nacional da Educação/Câmara de Educação Básica, por meio do Parecer 20/2009 e da Resolução nº 5 fixou as novas *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil* (BRASIL, 2009b). Estes documentos foram frutos de pesquisas, estudos e do amadurecimento deste campo de conhecimento e atuação. Responderam, também, à necessidade de incorporar os avanços já presentes na política educacional e dar suporte aos municípios no atendimento à criança pequena. (KRAMER, 2009).

De acordo com Tiriba (2010), as novas DCNEI/2009, comprometeram-se com um novo olhar para as especificidades da população de campo, dos povos da floresta e dos rios, dos indígenas, dos quilombolas ou afrodescendentes. Além disso, incorporam, também, a questão ambiental, mesmo que timidamente. Isto foi possível, porque estas diretrizes foram elaboradas coletivamente e tecidas de maneira, mais ou menos democrática e popular, incluindo um leque de atores e setores, que atuam na área. Para essa estudiosa da educação infantil, “essas orientações expressam consensos produzidos num contexto de diversidade, isto é, em que se encontram e defrontam diferentes visões de mundo, de sociedade, de criança, de educador e de escola” (TIRIBA, 2010, p. 392).

Considerações finais

São inegáveis as conquistas na história da educação infantil brasileira construída nas últimas décadas: no campo da ciência, foram produzidos vários estudos e pesquisas na área da infância e da educação, conferindo visibilidade para esta área extremamente nova; no campo da política, foi construído um arcabouço jurídico que reconhece a criança como cidadã, sujeito de direitos.

De acordo com Nunes (2010), o principal avanço consiste na opção brasileira pela educação de crianças de zero a seis anos, considerada como direito da criança, desde o nascimento e dever do Estado, devendo ser oferecida pelos sistemas de ensino em regime de colaboração. Desenvolveu-se no país a ideia da necessidade de criar instituições responsáveis pela educação e cuidado de crianças pequenas, no mesmo

IV EDIPE – Encontro Estadual de Didática e Prática de Ensino - 2011

espaço, respeitando as especificidades das diferentes faixas etárias, a fim de evitar rupturas na sua trajetória educacional, no processo de sua instalação nos sistemas municipais de ensino.

As recentes mudanças legais, porém, como analisamos neste capítulo, podem representar uma ameaça a esta opção assumida pela CF/1988. Ademais, entre o proclamado e o realizado existe uma grande distância. Embora os indicadores de acesso à educação infantil tenham apresentado uma tendência de melhora, principalmente, na faixa dos quatro e cinco anos, permanecem gritantes as desigualdades do acesso para as crianças de zero a três anos de idade, como se lê:

a pré-escola atendeu, em 2007, 70% das crianças desta faixa etária e 93% dos municípios ofertaram vagas. Este número chega a 77, 6%, quando se inclui crianças de 6 anos. Para as crianças de 0 a 3 anos, o atendimento ainda é muito insuficiente, apesar de 77% dos municípios terem oferta de vagas em creches públicas, com o aumento de 10% entre 2005 e 2007. No entanto, os dados da última PNAD apontam que apenas 17% das crianças freqüentaram creche no Brasil e todas as regiões atendem menos de um quarto da população nesta faixa etária (VIEIRA, 2010b, p. 323).

Além da desigualdade com relação à idade, a renda familiar, o pertencimento racial e a localização da moradia são determinantes decisivos, no acesso à educação infantil:

o atendimento de crianças de 0 a 3 anos cujas famílias recebem até ½ salário mínimo é 4 vezes menor do que o das crianças cujas famílias têm rendimento mensal médio acima de 3 salários mínimos. [...] Mesmo sendo a região com maior cobertura, o Sudeste atende menos da metade da população deste segmento, e deixa de atender mais de 80% das crianças mais pobres. A pior situação é a do Norte, que deixa de atender mais de 90% da população até 3 anos, e apenas 5% das crianças mais pobres são contempladas com o direito à creche (VIEIRA, 2010b, p. 323).

Esta diferença de acesso não se faz notar apenas na etapa da creche. Também na pré-escola, as desigualdades sociais, econômicas e regionais chamam atenção:

a pré-escola, o atendimento de crianças de 4 a 6 anos com rendimento médio familiar acima de 3 salários mínimos está perto da universalização; o Norte mais uma vez ocupa a pior situação. Para as crianças mais pobres, a pior situação é a da Região sul e Centro-Oeste, que atendem pouco mais da metade das crianças. A maior oferta de vagas na pré-escola é no Nordeste, que atende 78% das nesta faixa de rendimento familiar (VIEIRA, 2010b, p. 323).

Além da superação das desigualdades no acesso, é fundamental, especial atenção com relação à “qualificação do atendimento às crianças que freqüentam creches e pré-escolas brasileiras, pois é preciso oferecer, hoje, agora, aquilo que, antes de direito, é

condição para uma existência plena: um cotidiano vivo, brincante, inteligente, acolhedor” (TIRIBA, 2010, p. 389).

De acordo com Tiriba (2010), neste momento, o desafio maior consiste em materializar o que já foi conquistado historicamente como direito. Para tanto, como afirma Barbosa (2008, p. 391), a educação infantil:

deve ser considerada uma necessidade prioritária, devendo-se inseri-la simultaneamente em uma política de educação, de saúde e de bem-estar social. Isto a situação da infância, relacionada à dignidade, à cidadania e aos direitos humanos, não pode ser encarada como um “problema” da família ou da própria criança.

Kramer (2006, p.55) enfatiza que as políticas da infância são fundamentais, visto que a educação da criança é um direito não só social, mas um direito humano. É impossível, porém, cobrar direitos, se não os conhecemos. Bazílio e Kramer (2006), que discutem a questão dos direitos na educação infantil, são enfáticos na defesa de que grande parte dos brasileiros e dos latinos americanos, em geral, não se consideram sujeitos de direitos. Na verdade, os direitos são vistos como dádivas.

Quando presenciamos as lutas, por parte das famílias das classes populares e movimentos sociais, para a expansão do atendimento, percebemos, porém, que historicamente tem se desenvolvido a consciência da importância da educação infantil, não só como direito dos pais a ter um espaço seguro para deixar os filhos enquanto estão no trabalho, mas como direito da criança de viver a infância com qualidade socialmente reconhecida.

Do mesmo modo que os educadores e pais devem continuar denunciando o que vem acontecendo, tanto no nível da legislação, das políticas de Estado e de governos, como no cotidiano das instituições de educação infantil, continua imprescindível a realização de estudos, pesquisas e projetos que contribuam para a compreensão da história das práticas, concepções, das pessoas e das instituições que cuidam e educam a criança pequena, no Brasil. Acreditamos que a compreensão da realidade e de suas múltiplas determinações é um importante passo para sua transformação (ARAÚJO, 2007).

Referências

ARAÚJO, Denise Silva. Creche: espaço articulador de políticas para a infância. Florianópolis: **ANPAE**, 2007. Disponível em <http://www.isecure.com.br/anpae/112.pdf>. Acesso em 15/05/2008.

ARAÚJO, Denise Silva e BARBOSA, Ivone Garcia. Educação infantil: construção e negação dos direitos da criança cidadã, Goiânia. **VII EPECO**, 2004. Disponível em:

<http://professor.ucg.br/siteDocente/admin/arquivosUpload/3172/material/53329%20Trabalhos%20GT3.pdf>
Acesso em 15/06/2008

BARBOSA, Ivone Garcia. Das políticas contraditórias de flexibilização e de centralização: reflexões sobre a história e as políticas da Educação Infantil em Goiás. **Inter-ação**. Goiânia: Editora da UFG, v. 33, n.2, julho/dez/2008, p. 379-394.

BRZEZINSKI, I. **Gestão democrática, participativa, colegiada**: concepção da disciplina Gestão Educacional no Programa de Pós-graduação em Educação da UCG. Texto introdutório para entendimento da organização do Plano de Trabalho da disciplina Gestão Educacional, UCG, Goiânia, 2008. Impresso por meios eletrônicos.

BRASIL. Ministério da Educação. CONAE 2010. **Conferência Nacional de Educação**. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Disponível em http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf. Acesso em 10/05/2010

BRASIL. **Resolução nº 5. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil** Brasília: Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, 17 de dezembro de 2009b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Indicadores de Qualidade na Educação Infantil**. Brasília: MEC, SEB, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros básicos de infra-estrutura para instituições de educação infantil**. Brasília: MEC, SEB, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil**. Brasília, DF. 2006 a.

BRASIL. **Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia**. Resolução CNE/CP n.01 de maio de 2006. Brasília: MEC, 2006b.

BRASIL, **Lei 11274**. Dispõe sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2006b.

BRASIL, **Lei 11.114**. Torna obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2005b.

BRASIL. **Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia**. Parecer CNE/CP n.º 5, de 13 de dezembro de 2005. Disponível em http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pcp05_05.pdf. Acesso em 15/05/2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília: MEC, SEB, 2005a.

BRASIL. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena**. Resolução CNE/CP n.º 1, de 18 de fevereiro de 2002, Disponível em http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_02.pdf. Acesso em 15/05/2008.

BRASIL. **Resolução CNE/CP n.º 2, de 18 de fevereiro de 2002**. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CP022002.pdf>. Acesso em 15/05/2008.

BRASIL. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em Nível Médio, na modalidade Normal**. Resolução CNE/CEB, nº 2, de 19 de abril de 1999. Disponível

em <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0299.pdf>. Acesso em 15/05/2008.

BRASIL. **Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil**. Resolução CNE/CEB 01/1999. Brasília: CNE, 1999.

BRASIL. **Lei 11.700**. Torna obrigatório a matrícula a partir de quatro anos de idade em instituição de educação infantil ou de ensino fundamental. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11700.htm Acesso em 03/04/2011

BRASIL, **Parecer CEB/CNE n. 020**. Brasília: CNE, 1998.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei n. 9.394. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1996.

BRASIL. Congresso Nacional. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei Federal n. 8.068. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1990.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1988.

BAZÍLIO, Luiz Cavalieri e KRAMER, Sônia. Solidariedade em tempos de violência – apontamentos e inquietações. In: BAZÍLIO, Luiz Cavalieri e KRAMER, Sônia. **Infância, educação e direitos humanos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p.107-126.

CERISARA, Ana Beatriz. **Professoras de educação infantil: entre o feminino e o profissional**. São Paulo: Cortez, 2002.

CORRÊA, Bianca Cristina. A educação infantil. In: OLIVERIA, Romualdo Portela de e ADRIÃO, Thereza (orgs.). **Organização do Ensino no Brasil: níveis e modalidades**. 2ed. São Paulo: Xamã, 2007. p. 13 a30

CRUZ, Sílvia Helena Vieira. A formação inicial e continuada e a profissionalidade específica dos docentes que atuam na educação infantil. In: FRADE, Isabel Cristina A. da Silva [et al.] **Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente**. Belo Horizonte: Autêntica, 2010. (Didática e Prática de ensino). p. 351-369.

FRANCO, Creso, ALVES, Fátima e BONAMINO, Alicia Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. **Educação & Sociedade**. Out 2007, vol.28, no.100, Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1728100.pdf> Acesso em: 15/05/2010.

GUIMARÃES, José Luiz. O financiamento da educação infantil: quem paga a conta? In: MACHADO, Maria Lúcia de A. (Org.). **Encontros e desencontros em Educação Infantil**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 43-56.

JESUS, Wellington Ferreira de O financiamento da educação infantil não é brincadeira de criança: entre a ausência no Fundef e a insuficiência do Fundeb? **Inter-ação**. Goiânia: Editora da UFG, v. 33, n.2, p. 281-298julho/dez/2008.

KRAMER, Sônia. Direitos da criança e projeto político pedagógico de educação infantil. BAZÍLIO, Luiz Cavalieri e KRAMER, Sônia. **Infância, educação e direitos humanos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 51-81.

KRAMER, Sônia. Educação Infantil. In: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **Subsídios para Diretrizes Curriculares Nacionais Específicas da Educação Básica** Brasília: MEC, 2009. Disponível em http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/subsidios_dcn.pdf

PEREIRA, Eva Wairos e TEIXEIRA, Zuleide Araújo. Reexaminado a Educação Básica na LDB: o que permanece e o que muda. In: BRZEZINSKI, Iria (org.) **LDB dez anos depois: reinterpretação sob diversos olhares**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 99 a 129.

OLIVEIRA, Erson Martins de **Reforma Educacional do governo PT/Lula**. 2005. Disponível em http://www.apropucsp.org.br/revista/r21_r05.htm. Acesso em abril de 2009.

NUNES, Maria Fernanda Resende. Questões e tensões: a situação da Baixada Fluminense. In: FRADE, Isabel Cristina A. da Silva [et al.] **Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente**. Belo Horizonte: Autêntica, 2010. (Didática e Prática de ensino). p. 327-350.

SCHULTZ, Lenita Maria Junqueira. A integração professor-bebê: rompendo a casca do ovo. Brasília: Editora Plano, 2004.

TIRIBA, Léa. As mulheres e o cuidar: o feminino na formação de professores e professoras. In: FRADE, Isabel Cristina A. da Silva [et al.] **Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente**. Belo Horizonte: Autêntica, 2010. (Didática e Prática de ensino). p. 389-417.

UNICEF. **Convenção Internacional dos Direitos da Criança**. UNICEF, 1989. http://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf
Acesso em maio de 2010.

VIEIRA, Lívia Fraga. Políticas de educação infantil no Brasil no século XX. In: SOUZA, Gizele. **Educar na infância: perspectivas histórico-sociais**. São Paulo: Contexto, 2010a, p.141-153.

VIEIRA, Lívia Fraga. Educação Infantil no Brasil: permanências, redefinições e tensões. In: FRADE, Isabel Cristina A. da Silva [et al.] **Convergências e tensões no campo da formação e do trabalho docente**. Belo Horizonte: Autêntica, 2010. (Didática e Prática de ensino). p. 308-326.