

DESATANDO OS NÓS DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

Adriana Francisca de Medeiros¹
Eulina Maria Leite Nogueira²
Francisca Chagas da Silva Barroso³

A PONTA DO FIO: A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

Os debates sobre a educação infantil ampliaram-se de forma significativa nas últimas décadas. Esta foi foco de profundas reflexões no campo da legislação, da investigação pedagógica e das políticas públicas governamentais. Estudiosos brasileiros como Kramer (2003); Arelaro, (2005); Souza, (2010), Leite Filho (2001) entre outros têm contribuído no sentido de mostrar-nos que as transformações no campo da educação para infância não têm sido um processo harmonioso, mas, marcado por tensões, avanços e conflitos no que concerne às políticas públicas nessa área.

No Brasil, como na Europa, a educação infantil emerge em decorrência das inúmeras transformações econômicas, políticas e sociais, ocorridas no país, principalmente a partir do século XX. É com a urbanização e a crescente participação da mulher no mercado de trabalho que vamos delineando uma nova sociedade, que necessita de educação para seus futuros cidadãos. “A infância passa ser visível quando o trabalho feminino deixa de ser domiciliar e as famílias ao se deslocarem e dispersarem, não conseguem mais administrar o desenvolvimento dos filhos pequenos” (LEITE, 2001, p.20).

Neste contexto, muda-se a organização familiar e, desse modo, “[...] não existe mais, como se dispunha, durante anos, da figura de uma irmã que não se casava para cuidar dos seus filhos [...]” (ARELARO, 2005, p. 42).

A sociedade emergente apresenta um novo modelo de família, de mãe, mulher e filho. A criança passa a necessitar de um espaço além do doméstico para ser educada e cuidada, “[...] Daí as creches e as pré-escolas, daí a educação infantil” (ROSEMBERG, 2010).

A demanda decorrente desse novo cenário, por outro lado, agrava a situação de abandono da criança, as mães operárias buscam alternativas para resolver o problema, e passam a deixar seus filhos com mulheres do povo, as “mães crecheiras”, que cuidavam das crianças enquanto suas ‘amigas’ trabalhavam fora. De certa forma, resolvia o problema de imediato das comunidades carentes, no entanto, era alarmante o índice de mortalidade infantil que se verificava em vista as condições inadequadas a que eram submetidas as crianças, ficando essas mulheres conhecidas como “fazedoras de anjos” (CIRILO, 2008).

Em meados do século XX surgem timidamente no Brasil as primeiras políticas de Estado para a infância, cria-se o Departamento Nacional da Criança (Decreto-lei nº. 2.024/1940), o Serviço de Assistência ao Menor (Decreto – Lei nº. 3.799/1941) e a Legião Brasileira de Assistência (LBA,1942). No entanto,

¹ Universidade Federal do Amazonas. afdemedeiros@bol.com.br.

² Universidade Federal do Amazonas. eulinanog@gmail.com.

³ Universidade Federal do Amazonas. fsilvabarroso@yahoo.com.br.

Predominavam-se ainda, as tendências médica alimentar e assistencial. A ‘ajuda internacional’ de organismos como UNICEF se aliava à criação da LBA e de órgãos vinculados à iniciativa privada, como a Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar. Entretanto, o Estado não cogitava de educação ao falar da criança pequena. (KRAMER, 2003, p. 121)

Nesse cenário a educação para infância, não se constituía como direito, muito menos como dever do Estado. A expansão da educação pública de crianças menores de seis anos, tanto em creche como em jardins de infância, foi se dando lentamente. Por muito tempo foi notável a diferença entre o atendimento às crianças pobres e abastadas. “[...] desde a criação dos jardins de infância e das primeiras creches, reforçou-se a idéia de que os jardins eram para educar as crianças das classes médias e altas, e as creches para dar assistência às crianças pobres”. (LUZ, 2006, p.45).

Configuram-se nesse contexto, duas realidades distintas: as creches, geralmente de responsabilidade das secretarias de Assistência Social, tinham fins assistencialistas, ou seja, “cuidavam” das crianças e; as pré-escolas tinham cunho pedagógico, “educavam” os pequenos. Conforme afirma Aquino (2008, p.188)

A segmentação do atendimento à criança pequena por diferentes instituições (creches, escolas maternais, jardins de infância e pré-escolas) e por iniciativa também de diferentes órgãos e entidades (filantrópicas, religiosas, empresariais, públicas e particulares) se estabeleceu em nossa sociedade pautada em uma visão segregacionista e preconceituosa que igualmente diferencia a criança segundo sua origem socioeconômica. O objetivo das iniciativas destinadas a grupos sociais das classes populares, em geral, visavam a suprimir necessidades sociais e econômicas, como a liberação de mão-de-obra feminina ou compensação da pobreza.

Desse modo, a educação infantil com essa configuração, se perpetuou por muito tempo com o caráter assistencialista para os pobres, ancoradas pela omissão de uma legislação que atribuísse o direito à educação para os menores de 7 anos. A esse respeito, a Lei 5.692/71 apenas atribuía aos sistemas de ensino “velar” para que fossem oferecidos por meio de convênio educação em escolas maternais, jardins de infância e instituições equivalentes.

É a partir dos anos 80, com o processo de redemocratização, que a sociedade civil começa a reivindicar direitos, perdidos ao longo de nossa história. Esse movimento desencadeia conquistas históricas no campo da educação como a promulgação da Constituição Federal de 1988, da Lei 9394/96 e do Estatuto da Criança e do Adolescente, que reconhecem em seu conjunto a educação infantil como direito da criança, dever do Estado, opção da família e primeira etapa da educação básica.

A Carta Magna de 1988 tornou-se um marco histórico na implementação de novas políticas públicas para as crianças de zero a seis anos, afirmando o direito à educação a essa faixa etária. Em seu 7º artigo, afirma ser direito de todos os trabalhadores a assistência

gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até os seis anos de idade em creche e pré-escolas, em seguida, no capítulo dedicado a educação, no artigo 208, reafirma o direito concedido às crianças, sendo dever do Estado a educação, mediante o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade.

Em consonância aos princípios propostos na carta magna, o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei 8.069/1990, ratifica o direito a oferta de educação pelo Estado às crianças de zero a seis anos, capítulo IV, art. 54, inciso IV.

Já a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96 – LDBEN contempla pela primeira vez o direito à educação infantil, como responsabilidade do setor educacional, e destina uma seção específica a esse nível de ensino na lei. A seção por sua vez traz três artigos, especificando, a finalidade, a oferta e a avaliação.

Outra inovação e avanço que o texto da LDBEN traz é considerar a educação infantil como primeira etapa da educação básica, tendo como função educativa e pedagógica, superando pelo menos no aspecto legal, a visão restrita associada a esse atendimento, cuidar ou educar. Com isso, as instituições de ensino infantil passam a ser entendidas como um espaço educativo e não de assistência social.

OS NÓS A SEREM DESATADOS

O direito e o financiamento da educação infantil, apesar de ser contemplado na Constituição de 1988, art. 212, durante anos não estiveram garantidos, e o problema agravou-se com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (**FUNDEF**) que foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997.

O FUNDEF foi implantado nacionalmente em 1º de janeiro de 1998, e visava, prioritariamente, estabelecer uma nova sistemática de financiamento para o ensino fundamental, que passa a ser prioritário em detrimento das demais etapas da educação básica, diminuindo os recursos para o investimento em construções e equipamentos para a Educação Infantil,

Um ano após a implantação do FUNDEF, em 1998, observou-se retração em 5,5% da matrícula em relação ao ano anterior, em escolas públicas de Educação Infantil que atendem a crianças de quatro a seis anos, o que significou 180 mil matrículas a menos na rede pública. (AQUINO, 2008, p. 192)

Diante desse cenário, muitas prefeituras matricularam crianças de cinco e seis anos no ensino fundamental. Por outro lado, existiam aquelas que ainda mantinham a educação infantil na responsabilidade da secretaria de Assistência Social, já que os recursos das secretarias de educação eram ínfimos, o que ocasionavam uma desorganização no sistema de ensino, principalmente por parte dos profissionais que atendiam as crianças, que na maioria das vezes não tinham qualificação pedagógica e não faziam parte do quadro de professores.

Em julho de 2000, por meio da portaria nº 2.854 Secretaria da Assistência Social, o governo federal resolve,

Art. 4º - Autorizar que sejam garantidas as formas vigentes de atendimento ao grupo etário de 0 a 6 anos, tais como creches e pré-escolas, até que os sistemas municipais de educação assumam gradual e integralmente o serviço, conforme preceituado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Diante do exposto fica evidente que, apesar de a LDB – 9394/96 expressar que a educação infantil faz parte da educação básica, os recursos necessários para implantação desta nas instituições educativas continuaram na secretaria de assistência social, cujo trabalho tem historicamente se baseado em uma "concepção assistencialista" de atendimento.

Em substituição ao FUNDEF, em 2007 foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, que trás evidente, o que até então não tinha sido garantido, o financiamento da educação infantil, destinando recursos de acordo com o total de matrículas em todas as etapas da educação básica.

Ao determinar valores distintos para cada etapa do ensino, com um coeficiente entre 0,7 (menor) e 1,3 (maior). Como o fator 1 é o custo aluno dos anos iniciais, isso quer dizer que os demais oscilarão 30% para cima ou para baixo. O custo-aluno de creche não ultrapassou a 80% do custo- aluno dos anos iniciais. Esse disposto legal não garantiu ganhos significativos na área da educação para as crianças menores, e segundo Becker (2008, p.12):

Apesar da inclusão do primeiro nível da educação não se pode considerar que de fato esta iniciativa terá como resultado um aumento da oferta da educação infantil e, conseqüentemente, do acesso em todos os municípios brasileiros. O modelo de composição do fundo sofreu alterações em relação ao modelo do Fundef, isto é, novos tributos foram vinculados e o percentual de vinculação foi alterado de 15% para 20%. No entanto, os novos impostos vinculados não são receitas próprias dos municípios. Assim, novamente os pequenos municípios acabaram por perder recursos na partilha do fundo uma vez que são os que têm maior participação de transferências na receita total. Os municípios maiores são mais autônomos, conseguem a maior parte de sua renda por meio de receitas próprias e também são os responsáveis pelas maiores redes escolares, portanto, possuem um maior coeficiente de repasse do fundo que é feito com base no total de matrículas de cada cidade. Em consequência deste mecanismo de captação e de divisão de recursos, 34% dos municípios perderam receitas com o Fundeb em 2007.

Diante do exposto é possível perceber a complexidade que permeia a implantação de políticas públicas no Brasil. É nesse contexto que surgem panaceias, como o Projeto de Lei 75/11, que tinha como objetivo: estimular a criação de creches domiciliares para crianças de até 3 anos, filhas de mães trabalhadoras. Ao tramitar para aprovação recebeu parecer desfavorável da Comissão de Educação e Cultura, essas ideias que parecem tão distantes no tempo encontram-se ainda vivas, em decorrência das ínfimas políticas públicas para o setor.

A população brasileira atualmente é estimada em 183 milhões, segundo Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (2007), destes quase 9 % são crianças menores de 6 anos de idade. Dessas crianças apenas 17,1% tem atendimentos em creches e 77,6% em pré-escolas. Há, portanto, um déficit considerável no tocante ao atendimento da criança, especialmente as de 0 a 3 anos. Resultado da discriminação com a educação infantil e dos ínfimos investimentos na área, que segundo Rosemberg (2010, p.175): “O gasto médio por criança/ano na pré-escola é inferior ao de países latino americanos [...] e quase ¼ a menos do que a média dos países que integram a OCDE”.

A autora ainda chama atenção para as ‘tentações’ provocadas pela inserção da EI no FUNDEB, principalmente no que se refere à escolarização precoce e a assistencialização da creche. A nosso ver, tudo é possível quando não se tem metas bem definidas, um currículo estabelecido, escola estruturada, profissionais com formação adequada, valorizados e bem remunerados. Os recursos do FUNDEB devem ser investidos na garantia dos direitos de nossas crianças pequenas. Mas, como?

UMA PROPOSTA DE DESATE E NOVA TESSITURA

Temos assistido a discussão pela sociedade e especialistas do Plano Nacional de Educação (2011-2020), que é composto por 12 artigos e um anexo com 20 metas objetivando a melhoria na Educação. O projeto de Lei contempla todos os níveis de educação e, no que concerne ao campo da Educação Infantil, algumas metas são propostas. A esse respeito, o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil – MIEIB se posicionou apresentando ementas para favorecer o atendimento de qualidade nas escolas de educação infantil. Destacaremos nesse espaço apenas 2 (duas) entre as 20 (vinte) modificações propostas pelo MIEIB, tanto para educação infantil quanto para os demais níveis de educação.

A redação do Projeto de Lei 8035/2010 cita: “Meta 1: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a 50% da população de até 3 anos”.

A proposta do MIEIB é: *“Meta 1: Até 2016, universalizar o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos e ampliar a oferta educacional de forma a atender em creches no mínimo 50% da população de até 3 anos, e, até 2020, universalizar o atendimento da demanda manifesta por creche”.*

Esta ementa modificativa enfatiza, sobretudo, a oferta da creche de no mínimo 50% até 2020, quando o texto original apresentada como meta o atendimento de 50%. Em consonância com a meta proposta, Kappel, Aquino e Vasconcelos (2005, p.117) defendem: “[...] um aspecto importante para a construção de uma sociedade mais igualitária é a garantia do direito à educação, desde sempre, em creches e pré-escola públicas de qualidade”.

Se esta for aceita, traz a vantagem de impulsionar e atender o que legalmente já existe: a *obrigatoriedade* do poder público na oferta de escolas para atendimento a crianças de zero a três anos.

A segunda questão que queríamos destacar, que pertence ainda a Meta 1 e definida como estratégia é: “Manter e aprofundar programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para a rede escolar pública de educação infantil, voltado à expansão e à melhoria da rede física de creches e pré-escolas públicas”.

A equipe do MIEIB defende que seja alterada a redação para: *“Manter programa nacional de construção, reestruturação e aquisição de equipamentos para a rede escolar pública de educação infantil, voltado à expansão e à melhoria da rede física de creches e pré-escolas públicas estipulada na presente meta, assegurando que os entes federados compartilhem as responsabilidades financeiras da iniciativa na seguinte proporção dos investimentos: 50% por parte da União, 25% por parte dos Estados e 25% por parte dos Municípios, conforme o número de unidades de ensino de educação infantil construídas, reestruturadas e adquiridas em um respectivo território municipal, localizado em um determinado Estado”.*

O que a nova proposta chama atenção é para a colaboração da União e dos Estados na ajuda dos anseios dos 5.600 municípios brasileiros. No entanto, vale lembrar que estratégia semelhante foi proposta no PNE (2001-2010) Lei 10.172, no item 25º que afirmava ser ‘objetivos e metas’ para Educação Infantil: “Exercer a ação supletiva da União e do Estado junto aos Municípios que apresentem maiores necessidades técnicas e financeiras, nos termos dos arts. 30, VI e 211, § 1º, da Constituição Federal”. Porém,

É preciso observar que pouco se tem feito para o cumprimento dessas metas. Na prática, a ação supletiva vem se caracterizando mais como princípio anunciado do que realização efetiva. Os estados e a União mal assumem suas responsabilidades perante a Educação Infantil, principalmente com as políticas desenvolvidas nos últimos anos que visaram ao Ensino Fundamental. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), se teve por mérito praticamente universalizar a escolaridade obrigatória, em muitos casos fez retroceder ou retardar a expansão da Educação Infantil (AQUINO, 2008, p. 191)

Nesse sentido, corremos o risco de não conseguirmos efetivar a educação que nossas crianças têm direito.

No entanto, é necessário que a coparticipação se efetive, e que os recursos do FUNDEB possam corrigir a dívida que temos com nossos pequenos, com a expansão da oferta de vagas em Educação Infantil com qualidade e equidade.

Educação Infantil não é portanto um “luxo” ou um “favor”, é um direito a ser melhor reconhecido pela dignidade e capacidade de todas as crianças brasileiras, que merecem de seus educadores um atendimento que as introduza a conhecimentos e valores, indispensáveis a uma vida plena e feliz. (BRASIL, 1998,p. 43)⁴

⁴ Diretrizes Curriculares para Educação Infantil.

REFERENCIAS

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Não só de palavras se escreve a educação infantil, mas de lutas populares e do avanço científico. In: o mundo da escrita no universo da pequena infância. Ana Lucia Goulart de Faria, Suely Amaral Mello (org.). Campinas, SP: Autores associados. 2005.

AQUINO, Ligia Maria Leão de. Ordenamento legal para educação: desafios para os gestores municipais. In: Vasconcellos, Tânia de (org). Reflexões sobre Infância e Cultura. Niterói: EdUFF, 2008

BECKER, Fernanda da Rosa. **Educação infantil no Brasil: a perspectiva do acesso e do financiamento.** Disponível em: <www.rioeoi.org>. Acesso em: 22 fev. 2011.

BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional da Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Parecer CEB nº 022/98 aprovado em 17 de dezembro de 1998. Relator: Regina Alcântara de Assis. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <www.mec.gov.br/cne/ftp/CEB/CEB022.doc. Acesso em : 12 agost. 2011.

_____. A secretária de estado de assistência social, PORTARIA Nº 2.854, de 19 de julho de 2000. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 12 de agost. 2011.

_____. Plano Nacional de Educação (2001 – 2010). Apresentado por Ivan Valente. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

_____. Plano Nacional de Educação (2011- 2020). Disponível em: www2.camara.gov.br. Acesso em: 12 set. 2011.

CIRILO, Maria Reilta Dantas. **Proposta pedagógica e prática docente na educação infantil.** 2008. 189 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação, UFRN, Natal, 2008.

IBGE. Pesquisa Nacional por amostra em domicílios. PNAD. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 22 dez. 2010.

KAPPEL, Dolores Bombardelli; AQUINO Ligia Maria Leão de; VASCONCELOS, Vera Maria Ramos de. Infância e políticas de educação infantil: início do século XXI. In: VASCONCELLOS, Vera Ramos de (org). Educação Infância: História e política. Rio de Janeiro: DP&A, 2005

KRAMER, S. A Política do Pré-Escolar no Brasil: A Arte do Desfazer. 7 ed. São Paulo: Cortez, 2003.

LEITE FILHO, Aristeo; GARCIA, Regina Leite (Org.). Proposições para uma educação infantil cidadã. In: LEITE FILHO, Aristeo; GARCIA, Regina Leite. **Em defesa da educação infantil.** Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 10-40.

LUZ, Iza Rodrigues da. **Educação infantil:: direito reconhecido ou .** Disponível em: <seer.bce.unb.br/index.php/linhascriticas>. Acesso em: 12 dez. 2010.

MOVIMENTO INTERFORUNS DE EDUCAÇÃO INFANTIL DO BRASIL (Brasil). **Emendas do MIEIB ao PL 8035 - PNE.** Disponível em: <www.mieib.org.br>. Acesso em: 12 set. 2011.

ROSEMBERG, Flavia. Educação infantil pós fundeb: avanços e tensões. In: SOUZA, Gizele de. Educar na infância. São Paulo: Contexto, 2010. p. 171-186.