

Educação infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica

Maria Fernanda Rezende Nunes • Patrícia Corsino • Vital Didonet



Representação
no Brasil



FUNDAÇÃO ORSA
Cidade do Rio de Janeiro

Ministério da
Educação

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

Educação infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica

Maria Fernanda Rezende Nunes • Patrícia Corsino • Vital Didonet

Brasília, 2011

Os autores são responsáveis pela escolha e pela apresentação dos fatos contidos neste livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as da UNESCO, nem comprometem a Organização. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, tampouco da delimitação de suas fronteiras ou limites.

Educação infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica

Maria Fernanda Rezende Nunes • Patrícia Corsino • Vital Didonet



Representação
no Brasil



Ministério da
Educação

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA

Esta publicação é fruto de uma parceria entre a Representação da UNESCO no Brasil, a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação no Brasil (MEC/SEB) e a Fundação Orsa.

© UNESCO 2011

Coordenação geral e revisão técnica: Setor de Educação da Representação da UNESCO no Brasil

Revisão gramatical e atualização ortográfica: Denise Martins

Projeto gráfico: Unidade de Comunicação Visual da Representação da UNESCO no Brasil

Fotografia da capa: Rodrigo Faria

Nunes, Maria Fernanda Rezende

Educação infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica / Maria Fernanda Rezende Nunes, Patrícia Corsino e Vital Didonet. – Brasília : UNESCO, Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, Fundação Orsa, 2011.

102 p.

ISBN: 978-85-7652-149-5

1. Educação Infantil 2. Educação Básica 3. Brasil I. Corsino, Patrícia II. Didonet, Vital III. UNESCO IV. Brasil. Ministério da Educação V. Fundação Orsa VI. Título



Representação
no Brasil



FUNDAÇÃO ORSA
Condição e Vida

Ministério da
Educação



Representação no Brasil

SAUS, Quadra 5, Bloco H, Lote 6, Ed.
CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar
70070-912 – Brasília – DF – Brasil
Tel.: (55 61) 2106-3500
Fax: (55 61) 2106-3967
Site: www.unesco.org/brasil
E-mail: grupoeditorial@unesco.org.br
www.facebook.com/unesconarede

Fundação Orsa

Al. Mamoré, 989 – 25º andar – Alphaville
06454-040 – Barueri, SP
Telefone: (11) 2175-8770
Fax: (11) 2175-7554
Site: www.fundacaoorsa.org.br
E-mail: fundorsa@fundacaoorsa.org.br

Ministério da Educação / Secretaria de Educação Básica

Esplanada dos Ministérios, Bloco L, 5º andar
Brasília – DF
CEP: 70.047-900
Telefone: (61) 2022-8318
Site: <http://www.mec.gov.br>

SUMÁRIO

Apresentação	7
Introdução	9
I. Construção histórica da integração de educação e cuidado na primeira infância no Brasil	13
II. Contexto histórico da integração e da construção política do direito à educação infantil	17
1. Do começo das iniciativas de atendimento à criança à redemocratização do país: separação e tentativas de complementaridade do cuidar e educar (1875-1985)	17
2. Uma nova base conceitual e jurídica para a educação infantil: a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1986-1996)	28
2.1. O processo social e político de construção da nova visão sobre criança	28
2.2. Os princípios constitucionais	30
2.2.1. Direitos	30
2.2.2. Deveres	31
2.2.3. Descentralização e participação	31
2.2.4. Relações entre os entes federados no atendimento do direito à educação infantil integral	31
2.3. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)	32
2.4. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)	33
3. Formulação de diretrizes, políticas, planos e programas que aplicam o novo paradigma sobre a criança e seu atendimento (1996 até os dias atuais)	34
3.1. Diretrizes nacionais sobre a educação infantil	34
3.2. O Plano Nacional de Educação (PNE)	35
3.3. Papel da Coedi: ser indutora de políticas públicas para a educação infantil no Brasil e coordenadora geral da Política e do Plano Nacional de Educação Infantil	36
3.4. Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb)	37

III. A argumentação sobre a integração da educação infantil aos sistemas de ensino	38
1. O conceito de criança	38
2. O conceito de políticas públicas.....	38
3. Argumento da lei	39
IV. Processo e transição em nível ministerial.....	41
1. Mudança conceitual e transferência de gestão	41
2. Estrutura administrativa para proceder à transferência.....	41
3. Garantia de serviços de qualidade para todas as crianças	42
V. Processo e transição em nível local.....	44
1. O papel do município: o caminho trilhado.....	45
VI. Consolidação e novas reformas	54
1. Acesso à educação infantil.....	55
2. Qualidade na educação infantil.....	65
VII. Consequências da integração	72
VIII. Lições, implicações e desafios remanescentes.....	73
1. Em relação à concepção de educação infantil.....	75
2. Em relação à gestão nacional.....	76
3. Em relação à gestão local.....	77
4. Em relação às práticas pedagógicas.....	78
IX. Novos marcos para a educação infantil (2009-2010): consequências e desafios	80
Bibliografia	91
Anexo 1	99
Anexo 2	101

APRESENTAÇÃO

O atendimento à primeira infância diz respeito a um processo complexo. Ele envolve diferentes políticas e setores governamentais e não governamentais, tais como educação, saúde e nutrição, assistência social e proteção da criança. Os serviços de atendimento à primeira infância precisam levar em consideração aspectos ligados à licença parental, ao emprego da mulher, à igualdade de oportunidades, às questões socioeconômicas das famílias, à ação e à responsabilidade de diferentes secretarias e ministérios.

A UNESCO, que, entre as suas missões, compromete-se a colaborar com os Estados-membros, visando ao primeiro objetivo da Educação para Todos (UNESCO, 2000), ou seja, expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança pequena, especialmente para as infâncias mais vulneráveis e em maior desvantagem, constatou a insuficiência de pesquisas atualizadas sobre a opção de integrar o atendimento da primeira infância ao setor da educação. Assim, com o propósito de abordar essa lacuna de conhecimento, foi realizado, em 2009, um estudo denominado “Caring and learning together: a cross-national study on the integration of early childhood care and education within education”¹. Este estudo avaliou o processo de integração do atendimento de crianças com a perspectiva de diferentes países e de autoridades locais, que optaram pela integração ao setor educacional (Brasil, Jamaica, Nova Zelândia, Eslovênia, Suécia e a cidade de Ghent, na Bélgica) e daqueles que não a adotaram (França, Hungria e a região de Flandres).

Para subsidiar o estudo, cada país construiu a própria análise sobre o processo que estabelece a educação como o principal setor responsável por financiar, definir políticas públicas e oferecer o atendimento de educação e cuidado às crianças da primeira infância. O presente documento constitui-se no relatório final do estudo brasileiro.

Nesse relatório, Maria Fernanda Nunes, Patrícia Corsino e Vital Didonet destacam que, com a Constituição Federal de 1988, o Brasil começou um processo de transferência de responsabilidade quanto ao atendimento de educar e cuidar da primeira infância para o setor educacional. Esta Constituição

1. Um estudo internacional comparativo sobre a integração do cuidado e educação na primeira infância (KAGA, 2010).

traz como característica a ênfase no estabelecimento de políticas públicas universais, a concepção de educação como um direito de todas as crianças desde o nascimento e a concepção de criança cidadã, sujeito de direitos, cujo desenvolvimento é indivisível. Estabelece como dever do Estado garantir a educação de 0 a 5 anos de idade, no sistema formal institucional, e afirma a educação infantil como a primeira etapa da educação básica. Com base nessa definição, novos marcos legais são estabelecidos, com vista ao processo de integração das creches e pré-escolas ao setor educacional, dentre os quais se destacam: Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil (1999), Plano Nacional de Educação (2001) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (2006).

Os autores ressaltam que uma das consequências de integrar o atendimento da primeira infância ao setor educacional é a afirmação da educação infantil como um dever de Estado para com o direito das crianças a uma educação pública e de qualidade. Este processo efetiva o reconhecimento da criança como cidadã de direito e de fato, como sujeito sócio-histórico e cultural, cujo desenvolvimento se dá de forma integral nos aspectos físicos, emocionais e cognitivos.

Publicações como esta são importantes, pois retratam lições aprendidas, indicam desafios a serem superados e, com isso, podem subsidiar a elaboração de políticas públicas, tanto no âmbito federal, quanto estadual e municipal, em relação ao atendimento à primeira infância.

Entre os desafios, o estudo resalta a necessidade de ações que subsidiem os municípios a traduzir em práticas político-pedagógicas uma concepção integral da criança e a construir a identidade do atendimento educacional que rompa com os modelos sanitaristas e assistencialistas, bem como o modelo escolar instrucional e preparatório.

UNESCO
Representação no Brasil

Fundação Orsa

Ministério da Educação
Secretaria de
Educação Básica

INTRODUÇÃO

O lugar da criança brasileira na política pública de educação é o de sujeito histórico, protagonista e cidadão com direito à educação a partir do nascimento, em estabelecimentos educacionais instituídos com a função de cuidar e educar como um único e indissociável ato promotor de seu desenvolvimento integral, de forma global e harmônica, nos aspectos físico, social, afetivo e cognitivo. A educação infantil é a primeira etapa da educação básica a que todo cidadão brasileiro tem direito e que o Estado tem obrigação de garantir sem exceção nem discriminação.

Como se chegou a tal concepção e como se formulou a política pública de educação infantil em nosso país?

O presente estudo resgata os traços mais relevantes dessa história, na qual instituições e pessoas, numa construção progressiva, ao longo do tempo, aportaram ideias, criando programas, elaborando leis e decretos, instituindo órgãos públicos e privados, e desenvolvendo práticas sociais de cuidado e educação na primeira infância. Nesta história, constatamos como foi construído, passo a passo, um caminho para chegar à criança em sua realidade e concretude histórica, social, cultural, política, econômica, para atender às suas necessidades e, finalmente, chegar a uma política pública de educação infantil como direito da criança e dever do Estado, da sociedade e da família – direito este que deve ser atendido com prioridade absoluta.

Além do aspecto construtivo do arcabouço jurídico e da política pública de educação infantil, importa – talvez com mais valor – perceber como foi se constituindo, no processo histórico, a noção de criança e de infância. Em última análise, leis e políticas são meios, instrumentos de ação; crianças são pessoas, sujeitos. Nelas estão a razão e o sentido da legislação e das práticas administrativas. É preciso encontrá-las em suas identidades, ser companheiros de suas trajetórias de vida, entendê-las como coconstrutoras da sociedade que somos. Daí resulta a pergunta: “quem é a criança?”.²

Essa pergunta desafia várias ciências: filosofia, biologia, medicina (pediatria), psicologia, psicanálise, sociologia, antropologia, pedagogia, neuro-

2. Para assegurar a dimensão de pessoa à criança como “objeto” de estudo, a pergunta é “quem é a criança?”, em vez de “que é a criança?”.

ciência... Além das ciências, outras fontes alimentam-nos com ideias, sentimentos e experiências. Entre elas, a história, a religião, as manifestações culturais. Cada uma oferece contribuições valiosas, mas parciais, colhidas nos respectivos campos de ação. A articulação e o encaixe das muitas e diversas percepções e afirmações possibilitam construir uma visão holística da criança. Mesmo assim, as explicações não alcançam toda a dimensão dessa pessoa, que continua sendo uma interrogação.

A mesma interrogação desafia também nossa vida cotidiana, pessoal, familiar e profissional: que pensamos sobre as crianças em geral e sobre aquelas com quem nos relacionamos diretamente, em nossa família, no estabelecimento de educação infantil, no consultório, num local público como a sala de espera, um parque infantil, o restaurante, a rua? Que conceitos (e preconceitos) entram nos julgamentos que fazemos sobre seu comportamento, sua forma de ser, de estar e de agir nas diferentes situações e ambientes em que estamos em contato com elas?

Simultaneamente, a pergunta toca em nossa identidade de adultos, pois a resposta que damos sobre a criança geralmente tem relação com nossa experiência pessoal: a criança que fomos, a infância que vivemos. Ao dizer algo sobre a criança de hoje, é possível que estejamos trazendo à luz algo sobre a criança do passado que carregamos em nosso íntimo. O verso do poeta inglês William Wordsworth, explorado por Freud, de que “a criança é o pai do homem”, aplica-se ao contexto.

Neste estudo, interrogamos a história e as políticas públicas. Que elas nos dizem sobre o entendimento que tinham as famílias, os profissionais e os gestores públicos e privados sobre a criança, ao longo do tempo? Que concepções de infância e que representações das crianças brasileiras em cada circunstância concreta de vida influenciaram a formulação das leis, as práticas sociais e os programas de atenção? Como o cuidar e o educar – os dois vetores de toda ação voltada às crianças pequenas – caminharam historicamente até chegar ao conceito de duas faces do mesmo ato de atenção integral e respeitosa da unidade e integridade dessa pessoa? Como o Estado e as organizações públicas, animadas por profissionais que nelas punham suas convicções pessoais, chegaram às concepções que estão presentes, hoje, em princípios e diretrizes fixados na legislação e estampados na política, nas propostas pedagógicas, nos currículos, nos cursos de formação de profissionais da educação infantil, nos currículos e na pedagogia da infância?

Assim como toda pesquisa histórica é parcial, não definitiva, sujeita à revisão, na esfera da criança também podemos encontrar novos documentos, registros e fatos que contrapõem, ajustam ou complementam conclusões

anteriores. A visão que expomos neste estudo forma-se no âmbito de fontes, documentos e fatos que acessamos. É, pois, um olhar, que acrescenta novas análises e novas percepções em relação a estudos anteriores. No entanto, por mais que avancemos nesse estudo, continua de pé, e cada vez mais vigorosa, a certeza de que a criança continua sendo “outra”, sujeito não manipulável e não esgotável pela observação externa, mistério pessoal, fonte de surpresas, de revelações inusitadas, de produções criativas e originais, cidadã cada vez mais visível e presente no cenário global da sociedade, como sujeito capaz de contribuir com sua presença e ação tipicamente infantil.

A despeito de toda a ciência e de toda experiência, a criança continua a desafiar os estudiosos e os profissionais, os técnicos e os pais, e prossegue mostrando novas faces e novas riquezas, capacidades e potenciais de desenvolvimento, que alimentam a admiração e a surpresa, a dúvida e a insegurança, a observação e a reflexão, a escuta e a proposição, a negociação e o diálogo.

Longe de ser uma imperfeição, essa característica constitui a possibilidade – ao mesmo tempo o dever – de progredirmos na direção das crianças reais. Aqui vale o plural para enfatizar a diversidade como característica do conjunto de sujeitos únicos, “irrepetíveis” na individualidade, na subjetividade e na vocação histórica de cada um.

A escuta faz-nos receptivos, acolhedores, companheiros, iguais. A criança sempre tem coisas a nos dizer sobre si mesma e sobre tudo o que a cerca. Sua “fala”, em diferentes linguagens, é mais do que uma particular, individual e passageira visão. É a visão com base no olhar infantil, que revela a face do mundo percebida por esses sujeitos curiosos e criativos, intuitivos e descobridores, pensadores e sensíveis que são as crianças.

A afirmação mais recorrente nas análises da realidade sobre a educação infantil no Brasil diz respeito à distância entre o ideal e o real, o proposto e o realizado. De um lado, o quadro jurídico de direitos da criança e deveres do Estado, os princípios, as diretrizes, os objetivos da educação infantil, os planos governamentais sobre a primeira infância e, em particular, sobre a educação infantil. De outro, a situação concreta em que vivem as crianças, a educação “de excelência” que uma parcela recebe, a de “baixa qualidade” a que outra parcela tem acesso e a exclusão de um número significativo de crianças, especialmente nos primeiros anos de vida nos ambientes socioeconômicos mais empobrecidos.

Essa distância, em vez de sugerir ruptura de campos entre as leis e a prática social, entre a formulação teórica e a realidade da vida cotidiana, desafia-nos a aproximar cada vez mais a educação infantil do ideal delineado nas leis e definido nas concepções teóricas.

I. CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA INTEGRAÇÃO DE EDUCAÇÃO E CUIDADO NA PRIMEIRA INFÂNCIA NO BRASIL

Educar e cuidar, duas ações separadas na origem dos serviços de atenção à criança pequena, tornam-se, aos poucos, duas faces de um ato único de zelo pelo desenvolvimento integral da criança. Cuidar e educar se realizam num gesto indissociável de atenção integral. Cuidando, se educa. Educando, se cuida. Impossível um sem o outro

Vital Didonet

Começa a haver, na sociedade brasileira e, especialmente, entre os especialistas da área da primeira infância, a compreensão mais generalizada da complementaridade do cuidado e da educação em cada gesto de atenção que se presta a uma criança. Está bastante claro, no âmbito teórico ou conceitual das ciências que estudam a criança, bem como nas leis, normas e políticas sobre a primeira infância, que a criança é um todo, que o físico, o social, o emocional e o intelectual são apenas aspectos de um ser único e integral e que um não se realiza bem sem os outros.

Avança-se na compreensão de que tudo o que se faz em cuidado está transmitindo valores, estilos de relacionamento, formando a autoestima da criança, dando-lhe experiências e elementos para construir determinada visão de mundo, de si mesma e do outro. Ora, isso é, essencialmente, educação. Simultaneamente, avança-se na compreensão de que tudo o que se faz em educação é, na essência, um ato de cuidado, um olhar de zelo pelo bem-estar completo da criança, isto é, para que ela cresça sadia e seja feliz, o que implica se desenvolver física, social, emocional e intelectualmente.

Essa compreensão é resultado de um processo de mais de cem anos na sociedade brasileira, que ainda não chegou à completa aplicação de suas consequências na educação infantil. A prática cotidiana ainda é, em parte, inibida pelo viés das instituições de assistência social e educação, que constituem setores separados e específicos da administração pública, e pela tradição, ainda arraigada em muitos lugares, de convocar profissionais com formação diferente e atribuir-lhes funções distintas (as relacionadas ao corpo: higiene, alimentação, sono; e as relacionadas à mente: linguagem, expressões, pensamento) dentro do mesmo espaço de atendimento à criança.

Além da atual precariedade da aplicação desse conceito, o processo histórico que veio produzindo a compreensão da complementaridade e da integralidade ainda não chegou ao fim. Ele tende a dar mais um passo à frente, ao lugar em que cuidar e educar não serão mais vistos como ações distintas que se relacionam e se complementam, mas gestos integrados de “cuidado-e-educação”, vale dizer, indissociáveis: o mesmo ato que cuida, educa, e o mesmo ato que educa, cuida.

Essa construção histórica tem duas dimensões, uma política e administrativa, e outra, técnico-científica. A primeira foi-se expressando ao longo do tempo na criação de organizações sociais, de órgãos da administração governamental, na legislação e nos programas de atenção à criança que vieram sucessivamente à luz. A dimensão técnico-científica constituiu-se pelos aportes advindos do campo da psicologia do desenvolvimento, da antropologia e da cultura, da filosofia sobre a pessoa, a infância e o processo de formação humana. Na primeira seção deste estudo, vamos percorrer este caminho e perceber o emaranhado de vias que ora se entrecruzam, ora se afastam, ora correm paralelas e, finalmente, se juntam para formar, pelo menos no propósito das leis e das diretrizes técnicas e na definição da política de atenção integral à criança, um caminho cuja pista central passa a ser a educação.

Para aquilatar melhor a dimensão de atos e fatos na história da atenção pública à criança no Brasil, nos aspectos de educação e cuidado, é preciso situá-los no espaço geográfico, demográfico, econômico e político-administrativo, em síntese, no contexto cultural do país.

O Brasil, em sua grande dimensão territorial (8,5 milhões de km²), tem enormes diferenças geográficas, ambientais e climáticas. A população apresenta diversidade étnica e cultural, sendo formada por 0,2% de indígenas, 54% de brancos, 45,3% de negros e pardos, e 5% de amarelos (Censo 2000). Sua distribuição tem grande variação regional: por exemplo, no Norte e no Nordeste, os negros somam 70% da população, enquanto no Sul os brancos constituem 83% do total. A população, em 2008, alcançou a cifra de 190 milhões de habitantes, com 83,5% vivendo em áreas urbanas. A densidade demográfica média é de 21,61 habitantes por km², variando de 423 no Distrito Federal, e 352 no estado do Rio de Janeiro, a 2,5, no Amazonas. Há um *deficit* habitacional de oito milhões de moradias. As cidades são circundadas por favelas, cuja população tem escassos serviços de saneamento, saúde, assistência social pública e educação infantil.

É um país de marcada desigualdade econômica: 46,9% da renda nacional concentram-se nas mãos dos 10% mais ricos; os 10% mais pobres ficam com apenas 0,7% da renda. A desigualdade vem acompanhada da diferença no acesso aos bens sociais, como saúde e educação infantil, média e superior. O ensino fundamental, obrigatório, está praticamente universalizado – alcança 98% da população na faixa etária que lhe corresponde –, mas apresenta problemas de qualidade conforme as regiões, as cidades e a área centro-urbana, a da periferia urbana e a da zona rural. O ensino público é gratuito desde a educação infantil até o ensino superior (universidade).

O número de crianças de 0 a 6 anos é de 19.990.000 (10.958.000 até 3 anos e 9.032.000, de 4 a 6 anos). A média de atendimento em educação infantil, no país, no mesmo ano de 2008, é de 44,5% das crianças até 6 anos de idade, com grande disparidade entre a creche (17,1%) e a pré-escola (77,6%). A frequência à creche tem um viés socioeconômico: enquanto apenas 10,8% das crianças atendidas se situam na faixa de rendimento familiar mensal médio *per capita* de até meio salário-mínimo (sm)⁴, 18,7% estão na faixa de meio a um sm, 28,7% com mais de um até dois sm, 32% com mais de dois a três sm, e 43,6% são filhas de famílias cuja renda mensal média *per capita* é maior do que três sm.⁵

Um fator relacionado à demanda por creches e pré-escolas, no começo e ainda agora, é o trabalho feminino. Em dados de 2008, 44,7% das pessoas ocupadas (empregadas) são mulheres; 30% delas sustentam as despesas da casa e 50,6% vivem sem cônjuge e com filhos. É sintomático, como veremos adiante, que as mulheres trabalhadoras sejam atores importantes na luta por creches, tendo organizado movimentos, no final da década de 1970, que perduram até hoje.

A educação infantil, reconhecida como direito de toda criança desde o nascimento em instituições próprias (sob o nome de creches, pré-escolas ou outro equivalente, como centros de educação infantil), vem-se tornando não só uma demanda cada vez mais expressiva, um objetivo explícito da política educacional e um dever dos organismos governamentais, mas também um claro empenho de organizações da sociedade civil. Sua efetivação como

4. O salário-mínimo é o menor salário mensal que uma empresa pode pagar a um funcionário com jornada de 40 horas de trabalho semanais. Ele é estabelecido por lei e atualizado anualmente com base no custo de vida da população. No Brasil, o salário-mínimo, a partir de fevereiro de 2009, passou de R\$ 415,00 para R\$ 465,00. Considerando a cotação cambial em fevereiro de 2009, o salário-mínimo passou a ser de US\$ 202,17, ou € 155,00.

5. Dados do IBGE, Censo 2000 e Pnad 2007 e 2008.

direito de toda criança constitui tema do Sistema de Garantia de Direitos, especialmente dos Conselhos Municipais do Direito da Criança e do Adolescente e do Ministério Público. Em que pese a esses fatores favoráveis, persiste o duplo desafio: a expansão do atendimento na faixa de 0 a 3 anos (creche) e a melhoria da qualidade em todo o segmento de 0 a 6 anos. Um item crucial na qualidade, presente nos cursos de formação dos profissionais e na definição do perfil profissional dos trabalhadores na educação infantil é a indissociabilidade do educar e cuidar.

A educação, no Brasil, é gratuita e um direito de todos, nos estabelecimentos escolares públicos, desde a educação infantil até o ensino superior. Ela constitui dever do Estado, que, para sua oferta, estabelece diferentes competências entre os entes que compõem a federação: União, estados, Distrito Federal e municípios. Estes devem atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental; os estados, no ensino fundamental e médio; a União, no ensino superior. Apesar disso, a responsabilidade é partilhada, segundo o princípio da colaboração. A União tem a competência de formular as diretrizes, a política e os planos nacionais e prestar assistência técnica e financeira aos estados e municípios, na medida de suas necessidades. Os estados têm a competência de elaborar diretrizes e normas complementares, além de prestar assistência técnica e financeira aos municípios do seu território. O Distrito Federal tem as competências de estado e de município.

Em síntese, a opção brasileira sobre a educação infantil é considerá-la direito da criança a partir do nascimento, atribuída como dever do Estado, ofertada pelos sistemas de ensino, em regime de colaboração, sendo os estabelecimentos de educação infantil da competência dos municípios.

II – CONTEXTO HISTÓRICO DA INTEGRAÇÃO E DA CONSTRUÇÃO POLÍTICA DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL

Podemos agrupar os principais eventos situados no caminho de construção dos conceitos de complementaridade do educar e cuidar e da integralidade do desenvolvimento infantil e do direito à educação infantil em três etapas históricas:

- do começo das iniciativas de atendimento à criança até a redemocratização do país (1875-1985);
- período da Assembleia Nacional Constituinte, promulgação da Constituição Federal e elaboração das leis que a regulamentam na área dos direitos da criança (1986-1996);
- formulação de diretrizes, políticas, planos e programas que objetivam a realização dos direitos da criança (1996 até os dias atuais).

O primeiro período caracteriza-se pela diversidade de iniciativas em diferentes setores, com tentativas de atendimento integral da criança; o segundo, pela intensa e diversa participação social na construção do arcabouço jurídico que acolhe a criança como cidadã, sujeito de direitos; e o período atual, em que o Estado focaliza a criança como sujeito de políticas públicas e se retoma a mobilização da sociedade, por meio de suas organizações representativas.

I. Do começo das iniciativas de atendimento à criança à redemocratização do país: separação e tentativas de complementaridade do cuidar e educar (1875-1985)

O início do atendimento das crianças de 0 a 6 anos no Brasil remonta ao século XIX e sua inspiração está localizada bem longe daqui: nos países da Europa Ocidental. O primeiro período desta história é caracterizado pela importação dos modelos europeus de atenção à criança: as creches (ou com outros nomes), predominantemente para os filhos de mulheres que exerciam trabalho extradomiciliar (mães trabalhadoras), para crianças desamparadas, órfãs ou abandonadas, e os jardins de infância, predominantemente para crianças das classes abastadas. As creches tinham um caráter assistencial; os jardins de infância, educacional.

Se as condições econômicas eram fatores que influíam fortemente no tipo de instituição em que as crianças eram atendidas, os objetivos e as atividades também eram determinantes das características desses estabelecimentos. Assim, as creches geralmente visavam a cuidado físico, saúde, alimentação,

formação de hábitos de higiene, comportamentos sociais. Incluíam, por vezes, orientações à família sobre cuidados sanitários, higiênicos pessoais e ambientais, orientações sobre amamentação e desmame, preparação de alimentos e relacionamento afetivo. O jardim de infância, de inspiração froebeliana, tinha outro olhar para a criança: seu desenvolvimento físico, social, afetivo e cognitivo, por meio das atividades lúdicas, do movimento e da autoexpressão.

Uma referência importante a ser feita sobre esse início, pelas consequências que produzirá ao longo de um século, é a visão dicotomizada da infância: num lado da linha divisória, as crianças das famílias pobres, negras descendentes de escravos, indígenas, abandonadas, órfãs, com deficiência; do outro lado, as crianças das classes média e alta, dos brancos, dos proprietários. Estas eram o modelo e a referência para a avaliação do desenvolvimento das demais, embora as propostas de atendimento daquelas não visassem a promovê-las a ponto de alcançar o mesmo *status* socioeconômico; visavam antes a que fossem sadias, fisicamente bem desenvolvidas e pudessem contribuir para a formação de um povo forte e um país desenvolvido.

A cristalização desses dois “modelos” de infância vai resultar, em meados do século XX, nas expressões que se tornaram paradigmáticas – criança e menor. A “criança” era a branca, bem nutrida, de sorriso cativante, filha de família de classe média e alta, cujo futuro poderia ser previsto como de bem-estar, desenvolvimento e felicidade. O “menor” era a criança negra, desnutrida, de família pobre ou desestruturada, altamente vulnerável à doença e candidata a engrossar a estatística da mortalidade infantil ou, se sobrevivesse, a marginalizar-se e tornar-se um risco social; ou seja, o filho do proprietário (colonizador, descendente de europeu, branco) tornou-se “criança”, enquanto o filho do despossuído (negro, descendente de escravo, pobre) tornou-se “menor”.

Esses modelos, de profunda conotação ideológica, não foram inventados no Brasil, pois, com algumas variações, preexistiram na Europa, mas aqui encontraram as condições para implantar-se e inspirar sentimentos e atitudes das elites intelectuais, profissionais e políticas em relação à infância. Quando os ventos das “novas” ideias começaram a ter outra procedência, na década de 1970 – agora, dos Estados Unidos –, com os conceitos ideologizados da privação cultural e os programas compensatórios, aquela visão dicotômica ganhou novo impulso. Ela só se rompeu com os debates sobre a criança brasileira e seus direitos no período de elaboração da nova Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente, nos anos entre 1986 e 1990.

As primeiras iniciativas educacionais para a primeira infância são os jardins de infância: 1875, 1894 e 1909, no Rio de Janeiro, e 1896, em São Paulo. Anexo a este, foi criado um curso de formação para professoras de jardim de infância. Situados nas principais cidades da época, localizavam-se em áreas centrais e atendiam crianças das classes média e alta. Em 1879, a Reforma Leôncio de Carvalho, ao estabelecer o ensino primário obrigatório em todos os municípios do Império, determinou que, em todos os distritos, houvesse um jardim de infância, com a função de cuidar da formação da criança antes dos seus 7 anos. A determinação não passou de letra morta.

Logo em seguida, surgiu uma iniciativa privada, proveniente da área da saúde, mas com visão de assistência integral à criança: o Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Brasil. Ele foi criado em 1880, no Rio de Janeiro, pelo médico pediatra e higienista Arthur Moncorvo Filho, ardoroso participante na luta por comprometer o governo na organização de serviços públicos para a criança. Ao Instituto foram atribuídos objetivos bastante amplos e diversificados: (a) atender aos menores de 8 anos, (b) elaborar leis que regulassem a vida e a saúde dos recém-nascidos, (c) regular o serviço das amas de leite, (d) velar pelos menores trabalhadores e criminosos, (e) atender as crianças pobres, doentes, defeituosas, maltratadas e moralmente abandonadas, (f) criar maternidades, creches e jardins de infância.

O Instituto exerceu grande influência nas concepções sobre criança e sociedade, na responsabilidade pública em relação à saúde, integração social e desenvolvimento das crianças; mas estava voltado, com a concepção médico-social e higienista, para as crianças das classes pobres, com as quais queria comprometer as classes média e alta. Suas atividades expandiram-se por vários estados, articulou-se com organizações e movimentos europeus e pan-americanos e, pela dinâmica de sua atuação, ofereceu um modelo organizacional e institucional ao governo sobre a assistência à criança pobre. Este modelo associava responsabilidade governamental, inclusive orçamentária, à caridade e ao voluntariado social, no atendimento à criança pobre.

Pelos objetivos, vê-se que havia intenção de realizar uma ação global, que abarcava a saúde, a assistência e a educação, promovida e orientada pelo mesmo órgão. Em seu escopo, juntavam-se creches, jardins de infância, atendimento a crianças filhas de famílias empobrecidas, crianças com deficiência, saúde de bebês e infância desvalida.

Podemos situar, aqui, o começo da construção do conceito de interrelação entre assistência, saúde e educação da criança. É um começo ainda tímido e marcado pela confluência dos problemas que algumas poucas pessoas de

destaque social e político sentiam pesar sobre as crianças. Um passo importante na atenção, especialmente, às crianças pobres e desvalidas, erigido em oposição ao abandono à “roda dos expostos”⁶, ainda que concebido como reunião de medidas profiláticas para recuperar, reencaminhar e inserir estas crianças na sociedade como mão de obra barata a serviço dos proprietários. Este modelo, entretanto, não vingou, pela dificuldade prática de uma instituição privada promover essas ações sem apoio governamental na extensão requerida.

Em 1919, foi fundado o Departamento da Criança no Brasil, pelo criador do Instituto de Proteção e Assistência à Infância, para realizar e divulgar estudos sobre a situação da criança, realizar congressos, velar pela aplicação das leis de amparo à criança e fomentar iniciativas que levassem ao desenvolvimento infantil. Tinha a mesma concepção sobre a infância que o Instituto.

Um fato historicamente importante é o I Congresso de Proteção à Infância, em 1922, que alertou para a necessidade de ultrapassar a fase então vigente de confiar o trabalho da atenção às crianças às instituições privadas de caridade, e recomendou a aprovação de leis específicas relativas aos direitos das crianças, assim como leis determinantes dos exames pré-nupciais, do ensino obrigatório de puericultura, o estudo da pediatria. Houve sessões sobre sociologia, assistência, pedagogia, medicina infantil e higiene e legislação. Os participantes sugeriram a regulamentação dos institutos de assistência à infância, a abolição das “rodas dos expostos”, o estabelecimento, nos locais de trabalho, de espaços reservados para que as mães, sem prejuízo do salário, pudessem amamentar os filhos (sugestão tornada lei, na Consolidação das Leis do Trabalho, em 1943). Pediram, também, a supervisão constante do poder público das ações de assistência à infância. O Congresso propugnou pela criação de leis que reconhecessem os direitos das crianças à vida e à saúde e alertou para a necessidade da notificação obrigatória do nascimento.

No Congresso Nacional de Proteção à Infância, realizado no Rio de Janeiro em 1933, Anísio Teixeira chamou a atenção para a necessidade de transcender a visão restrita da criança pré-escolar ao seu aspecto físico e de

6. A “roda dos expostos”, casa da roda ou casa dos expostos, das Santas Casas de Misericórdia, acolhia crianças abandonadas, filhas de mães solteiras, de “mulheres de má conduta” e crianças cujos pais não as queriam. Famílias que viviam em extrema pobreza e de escravos também recorriam a essas casas, com a esperança de que seus filhos fossem adotados por alguma família com posses e recebessem boa educação. Essas casas encaminhavam as crianças para adoção ou atendimento em instituições de caridade.

saúde, uma vez que o desenvolvimento implicava formação de habilidades mentais e a socialização, funções atribuídas à educação.

Em 1940, o governo federal criou o Departamento Nacional da Criança (DNCr), no âmbito do então Ministério da Educação e Saúde Pública (Mesp). Sua finalidade era coordenar as atividades relacionadas à maternidade, à infância e à adolescência, em parte coincidente com a função do Departamento da Criança, de Moncorvo Filho, que funcionara até 1938. Quando a saúde passou a ser competência de um ministério específico, separando-se da educação, em 1953, o Departamento Nacional da Criança ficou no Ministério da Educação e Cultura (MEC). Em 1970, foi transformado em Coordenação de Proteção Materno-Infantil e hoje suas atribuições estão situadas na Coordenação de Saúde Mental.

O desaparecimento do termo “criança” do nome desses órgãos não significou a reinserção das crianças pequenas no contexto mais amplo da integralidade do desenvolvimento infantil. A progressiva especialização dos setores da administração pública, com ministérios, autarquias, institutos, fundações com competências particularizadas, sublinha a tendência à independência destes setores no planejamento, na formulação e na execução dos programas. Aqueles voltados para a criança não se isentam dessa tendência, apesar das diretrizes políticas e técnicas que visam a reforçar o conceito de integralidade da criança e a garantir ações que promovam o desenvolvimento harmônico dos diferentes aspectos do sujeito.

É interessante anotar que, em 1952, ainda sob o Mesp, o Departamento Nacional da Criança publicou um livreto em que pede que as creches tenham materiais apropriados para a educação das crianças pequenas, cuja lista não difere muito das que são feitas hoje. Em 1967, lançou o Plano de Assistência ao Pré-Escolar, para crianças de até 2 anos, incluindo a criação de escolas maternas e jardins de infância como instituições auxiliares da família na educação de seus filhos pequenos. Observe-se que, neste ano, o DNCr já estava situado no Ministério da Saúde. O Plano atribuiu a esses estabelecimentos o objetivo de promover o desenvolvimento integral harmonioso da criança, por meio de experiências de vida que favorecessem a formação de hábitos sadios e estimulassem a capacidade de adaptação progressiva ao meio social.

Encontra-se, novamente, a preocupação de atendimento integral, articulando educação e cuidados, que incluem os de saúde, agora no âmbito da política pública de saúde. Até então, o Ministério da Educação não se ocupava da educação infantil (ou pré-escolar) e as ações públicas, seguindo a esteira

das iniciativas privadas que buscavam apoio público, voltavam-se para as crianças das famílias de baixa renda. Ainda que visassem à ampla cobertura, seguiam o modelo de simplicidade e baixo custo: uma educação assistencial “pobre para os pobres”.

Em 1968, realizou-se o I Encontro Interamericano de Proteção ao Pré-escolar, no Rio de Janeiro, numa promoção que envolveu o DNCR, a Omep, a LBA, a Funabem, a Secretaria de Educação de então estado da Guanabara e o UNICEF. Este encontro preconizou (a) a necessidade da perspectiva interdisciplinar para atendimento adequado à criança, (b) a ajuda das mães nos serviços psicopedagógicos da pré-escola, (c) a relação do estado nutricional e da saúde infantil com o desenvolvimento global da criança, (d) a necessidade de educadores em qualquer serviço à criança pré-escolar, (e) a necessidade de confluência e articular os estudos da psicologia, da pediatria, da linguística e da sociologia, para formar a visão mais completa e adequada da criança pequena e, finalmente, (f) a exigência de que o Ministério da Educação criasse um departamento para cuidar da educação pré-escolar.

Pelas recomendações dos participantes do Congresso – e dele fizeram parte profissionais do mundo acadêmico, dirigentes de órgãos da administração pública e diferentes especialistas –, vê-se que estava bastante amadurecida a percepção da necessidade de políticas integradas, de ações articuladas e de atenção global à criança, aliando cuidados, alimentação, saúde, assistência e educação.

A entrada de organismos internacionais, se, de uma parte, pressionou o governo a voltar-se para a atenção às crianças pequenas, de outra, introduziu, reforçou e induziu a adoção de modelos de baixo custo e ampla cobertura, com mão de obra voluntária ou mal remunerada e pouca qualificação. Sob o argumento de que era preciso agir rapidamente, dada a gravidade dos problemas e a urgência na sua solução, num contexto de poucos recursos, as recomendações e as atuações de organismos internacionais não provocaram o comprometimento efetivo do poder público com o atendimento educacional de qualidade para quem mais precisava da ação governamental.

Em 1969, o Departamento de Segurança e Higiene do Trabalho passou a ser o órgão responsável pelas normas de instalação de creches em locais de trabalho ou criadas por meio de convênios, e também responsável pela fiscalização destes estabelecimentos. Portanto, viu-se mais um Ministério – o do Trabalho – a exercer um papel na atenção integral à criança.

Em 1943, foi elaborada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)⁷, que inclui a determinação de os estabelecimentos comerciais, industriais,

7. Decreto-Lei nº 5.452/1943.

agrícolas e de serviços em que trabalham pelo menos 30 mulheres com mais de 16 anos de idade manterem um local apropriado para a guarda sob vigilância e assistência de seus filhos no período da amamentação (art. 389, § 1º). Esta exigência poderia ser suprida por meio de creches distritais, mantidas, diretamente ou mediante convênios, com outras entidades públicas ou privadas, pelas próprias empresas, em regime comunitário, ou a cargo do Serviço Social da Indústria (Sesi), do Serviço Social do Comércio (Sesc), da Legião Brasileira de Assistência (LBA), órgão do Ministério da Previdência e Assistência Social, e de entidades sindicais (redação dada pelo Decreto-Lei nº 229, de 1967). A creche, assim, inseriu-se formalmente no âmbito das leis trabalhistas, ligada às condições do trabalho da mulher-mãe e restrita ao período da amamentação. A possibilidade de cumprir a exigência mediante convênio com entidades públicas e privadas para atendimento das crianças em creches distritais, comunitárias ou dirigidas pelo Sesi, pelo Sesc e pela LBA ampliou o tempo e os objetivos definidos para o “local de guarda” na empresa. A determinação legal não obteve grande aplicação no país e tornou-se inócua como política pública.

O Serviço de Assistência a Menores, criado em 1941, no âmbito do Ministério da Justiça, tinha como público-alvo crianças e adolescentes de até 18 anos abandonados e delinquentes. Veio substituí-lo, em 1964, a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (Funabem), situada no Ministério da Previdência e Assistência Social. Entre suas funções, estava a de “formular e implantar a política de bem-estar do menor”. Nos estados, foram criadas instituições equivalentes – Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (Febem) –, com finalidade e estrutura idênticas, localizadas na Secretaria de Assistência Social. LBA e Funabem dividiram seus grupos-alvo: de 0 a 6 e de 7 a 18 anos, respectivamente, ambos os grupos compostos por crianças em situação de pobreza, abandono, marginalização, vistas como “menores”. A Funabem e as Febens mantinham estabelecimentos próprios, mas também firmavam convênio com entidades assistenciais, inclusive para atendimento de crianças entre 0 e 6 anos de idade. Em várias dessas instituições, ressaltava-se o aspecto policial-corretivo, e elas funcionavam quase como prisões, com baixo índice de reeducação. Alguns anos depois, a Funabem foi transformada no Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA), que atuou decisivamente com a sociedade civil na implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Em 1953, foi criado o Comitê Nacional Brasileiro da Organização Mundial para a Educação Pré-escolar (Omep), instituição pioneira na difusão da

necessidade e da importância da educação pré-escolar no país e da urgência na tomada de decisão política pela criança. Teve origem no Rio de Janeiro, mas logo foram sendo criadas associações estaduais, disseminando as ideias dessa educação inicial em debates, cursos, seminários e congressos. Ela levantava as questões tanto com as organizações da sociedade civil, quanto com os dirigentes governamentais. Em 1980, realizou um congresso em Brasília, com o tema A Criança Precisa de Atenção, cujo foco foi o atendimento integral e integrado do nascimento aos 6 anos. Os ministérios da Educação, da Saúde e da Assistência Social participaram das conferências e dos grupos de elaboração de propostas políticas. Pode-se considerar esse congresso um marco na tomada de decisão política no país em relação à educação pré-escolar e na afirmação da necessidade de articulação dos órgãos do governo para a oferta de atenção integral à criança, tendo em vista seu desenvolvimento harmônico.

A Legião Brasileira de Assistência (LBA) ocupa um espaço significativo na trajetória histórica dos conceitos de cuidar e educar, porque, sendo um órgão da Assistência Social, implantou programas de creches, que incluíam o componente da educação pré-escolar. Criada em 1942, com a finalidade de assistir as famílias dos soldados enviados à Europa para lutar na Segunda Guerra Mundial, somente em 1946 ela teve seu objetivo voltado para a maternidade e a infância. Fazia convênios com secretarias de Assistência Social dos estados e com associações comunitárias para atendimento de crianças de 0 a 6 anos, em áreas de pobreza. Nos primeiros tempos, predominava o aspecto assistencial e de saúde. Com o Projeto Casulo (1977), começou uma inflexão dessa tendência, buscando o equilíbrio com um novo componente – a educação. Em 1981, o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), ao qual a LBA estava vinculada, editou um pequeno livro de orientação prática, o “Vamos fazer uma creche”, no qual explicitava as ações educacionais a serem desenvolvidas. As creches da Assistência Social passaram a ter, senão na prática efetiva, pelo menos na concepção e na orientação metodológica, a função “guardiã” e a função “pedagógica”.

O Projeto Casulo foi a ação mais expressiva da LBA, tanto pelo número de crianças atendidas, quanto por sua capilaridade no território nacional. Em quatro anos, alcançou o total de 1,8 milhão de crianças, mas seu modelo seguia o discurso da época: atendimento de crianças em situação de pobreza, ampla cobertura, baixo custo e participação da comunidade (famílias e outros voluntários). Embora sediado na área da assistência, o projeto tinha um programa educacional, critérios técnicos para firmar convênio com entidades sociais e documentos que orientavam o atendimento da criança.

A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), de 1993, estabeleceu um conjunto de mudanças na política de assistência social, em coerência com o princípio constitucional de que a assistência é um direito do cidadão e um dever do Estado e se destina a quem dela necessitar. Segundo esta lei,

a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.⁸

Ela preconiza o atendimento na perspectiva da proteção integral (oposta ao assistencialismo).

Com a extinção da LBA, em 1995, suas atividades e convênios referentes às creches comunitárias (havia também algumas municipais) passam para a Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), sob o nome de Programa Creche Manutenção. O programa foi mantido até o final de 2008, com o número estável de 1,6 milhão de crianças. Já em 2007, sob a nova política de assistência social, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)⁹ autorizou¹⁰ os municípios que transferiram a rede de educação infantil da Secretaria de Assistência Social para a de Educação a utilizar os recursos do Piso Básico de Transição (PBT) para atender, entre outros públicos, as crianças de 0 a 6 anos em ações socioeducativas de apoio à família. Esse serviço foi feito nos Centros de Referência da Assistência Social (Cras). Com estes recursos, deveria ser priorizado o grupo de 0 a 3 anos integrante de família vulnerabilizada pela pobreza ou situação de risco pessoal e social.

Em 2009, foi concluído o processo de transição da gestão da rede de creches do MDS para o Ministério da Educação, tendo sido criado, para isso, um Comitê Técnico Interministerial (CTI) do MDS, do MEC e do Ministério do Planejamento, consolidando o entendimento de que a creche e a pré-escola não são serviços de assistência social.

A transferência de gestão e financiamento da creche para a educação foi ditada por duas razões: (a) a partir de 1988, a creche foi caracterizada pela legislação como uma instituição tipicamente educacional – a Constituição

8. BRASIL, 1993c, art. 2º, § 1º.

9. Criado pela reforma administrativa do governo federal em 2004, com a atribuição de parte das competências do antigo Ministério da Previdência e Assistência Social e a competência adicional do Programa Fome Zero, hoje chamado Bolsa Família. Seu nome completo é Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

10. BRASIL, 2007c.

Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) situam-na na esfera da educação, que é da competência dos sistemas de ensino, e não da assistência social; (b) iniciou-se no Ministério do Desenvolvimento Social a reformulação da assistência social, a elaboração de nova política para o setor e é criado o Sistema Único de Assistência Social (Suas), em 2004. Em síntese, tratava-se, antes, de uma mudança conceitual, a qual determinou a transferência administrativa.

O Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan), órgão encarregado da política nacional de alimentação e nutrição, vinculado ao Ministério da Saúde, criado em 1972, desenvolveu o Programa de Atendimento ao Pré-escolar (Proape) na região Nordeste, que tinha os componentes de saúde, alimentação e educação. O programa era realizado pelas secretarias estaduais de educação e atendia crianças em áreas urbanas de maior pobreza, que careciam dessa atenção. A participação de órgãos da saúde e da educação contribuiu para construir uma experiência significativa de atuação conjunta. Sua coordenação estadual, a cargo do órgão gestor da educação, foi outro elemento que contribuiu para a incorporação do programa pelos sistemas de ensino, com as mudanças que cada um considerava pertinentes.

Um novo Código de Menores (Lei nº 6.697/1979) foi aprovado em 1979, em substituição ao de 1924, que havia consolidado todas as leis existentes a respeito da assistência e da proteção à infância. Ele manteve a perspectiva que reconhece não a criança-pessoa, mas o menor pobre, marginalizado, delinquente, infrator – portanto, assunto da segurança pública –, ou o menor abandonado, fragilizado pelo descaso, pela desnutrição, pela precária atenção familiar – logo, objeto de assistência e caridade. Moldado pela doutrina da situação irregular, o Código de Menores ocupou-se da primeira parte dessa pseudoinfância, ou do conceito desvirtuado de criança. Em nada contribuiu, conseqüentemente, para avançar na compreensão do desenvolvimento integral e na interrelação entre cuidar e educar. O seu substituto – o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990 – é que vai fazer a revolução conceitual e criar os mecanismos operacionais para a implementação dos direitos da criança no Brasil.

No final da década de 1970, as mulheres trabalhadoras de grandes centros urbanos (Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro, onde tiveram maior expressão e poder de pressão) organizaram-se em torno da necessidade de colocar seus filhos pequenos em creches, para que pudessem exercer o

trabalho extradomiciliar. Surgiu o Movimento de Luta por Creche, que alcançou visibilidade social, causou impacto nos meios de comunicação e exerceu pressão sobre o governo. Desde o início, as mulheres-mães queriam mais do que “um lugar para deixar os filhos” durante as horas de trabalho. Insistiam em atividades de cuidado e num programa educacional na creche. Este movimento expandiu-se por todo o país e hoje representa uma força significativa na expressão das demandas sociais pela educação infantil.

A entrada do Ministério da Educação na educação infantil deu-se apenas em 1974, com a criação do Serviço de Educação Pré-escolar, na Secretaria de Ensino Fundamental, depois elevado para Coordenação de Educação Pré-escolar (Coepre) e, mais tarde, renomeada para Coordenação Geral de Educação Infantil (Coedi). Na nova organização administrativa do Ministério da Educação, a Coedi situa-se na Secretaria de Educação Básica.

Na atuação da Coepre, dois fatos, entre 1976 e 1988, marcam a trajetória da construção dos conceitos de complementaridade do educar e cuidar: (a) as iniciativas de articulação dos órgãos do governo federal que tinham objetivos voltados para as crianças menores de 7 anos e (b) a coordenação da Comissão Nacional Criança e Constituinte.

O primeiro consistiu em reuniões, no MEC, de dirigentes da Coepre, do Inan, da LBA e da Coordenação de Saúde Materno-Infantil do Ministério da Saúde, visando à construção de um entendimento comum sobre o desenvolvimento integral e integrado da criança e a articulação destes órgãos governamentais na formulação e na implementação de seus planos e projetos. Embora o esforço político e técnico não tenha resultado na elaboração de um plano nacional integrado de atendimento à criança, nem na criação de um organismo central de coordenação das diferentes áreas ou órgãos setoriais, os respectivos planos passaram a explicitar a intrínseca relação entre os diferentes aspectos do desenvolvimento infantil e a necessidade de os programas setoriais se articularem, para garantir atendimento integral à criança e recomendar que os executores locais buscassem articulação operacional. Exemplo disso é o Programa Nacional de Educação Pré-escolar, aprovado pelo MEC em 1981, ao afirmar que, para a criança crescer e desenvolver-se harmonicamente,

exige[-se] uma ação integrada dos setores educação, saúde, alimentação, assistência social, mas não [se] elimina a necessidade de conjugação de medidas de caráter econômico e social, visando ao maior equilíbrio na distribuição de renda, à participação social e à autopromoção das famílias (BRASIL, 1981a, p. 6).

A atuação da Coepre na Comissão Nacional Criança e Constituinte é referida no item seguinte, porque faz parte da construção da nova concepção de criança como sujeito de direito, especificamente do direito à educação a partir do nascimento.

A Coedi prosseguiu na liderança nacional desse processo. Sua atuação será referida no item III deste texto.

2. Uma nova base conceitual e jurídica para a educação infantil: a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1986-1996)

O período em tela começou em 1985, quando tomou posse o primeiro governo eleito (embora indiretamente, pelo Congresso Nacional) depois do período da intervenção militar (1964-1984). Uma nova Constituição Federal deveria ser elaborada. As organizações sociais começaram a mobilizar-se para construir suas propostas e apresentá-las à Assembleia Nacional Constituinte. Também isso se deu na área da criança.

2.1. O processo social e político de construção da nova visão sobre criança

Anos 1986-88 – Assembleia Nacional Constituinte. Depois de vinte anos de ditadura, o Brasil vive um período de intensa mobilização e participação social na construção de um novo modelo de sociedade e de Estado. É o grande acontecimento nacional que traz à tona sonhos e aspirações abafadas, mobilização e pressão para conquistar direitos negados, que cria espaço político para a emergência de grupos excluídos e ignorados pelas elites sociais e econômicas durante séculos. Um destes grupos são as crianças. No dia da promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, o presidente da Assembleia chama-a de “Constituição cidadã”, o que se aplica muito bem para o modo como as crianças entram nesta Carta: não mais subalternas, mas cidadãs, guindadas do último lugar na lista das iniciativas políticas e administrativas do governo para o topo da prioridade absoluta, sujeitos de direito, pessoas com dignidade intrínseca, independentemente de quaisquer circunstâncias.

Para reunir instituições, organizar um movimento e coordenar estudos e debates para a construção de uma proposta sobre a criança, a ser apresentada à Assembleia Nacional Constituinte, foi criada uma comissão interministerial com participação expressiva das organizações sociais que tinham interesse direto na criança. Ela foi a Comissão Nacional Criança e Constituinte

(CNCC). Sua composição traduzia o propósito da articulação interinstitucional e intersetorial, não apenas da Educação com a Assistência e a Saúde, mas com os demais órgãos governamentais que tinham competências relativas à criança e com organizações da sociedade civil que representavam diferentes áreas de atuação social.

A criação da Comissão foi uma iniciativa do ministro da Educação, que convidou os ministros das demais áreas. Assim, em 1986, ela foi constituída pelos representantes dos ministérios da Educação, da Saúde, da Previdência e Assistência Social, da Cultura, do Trabalho, do Planejamento e das seguintes organizações sociais: Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP), Organização Mundial para a Educação Pré-escolar/Brasil (Omep), Pastoral da Criança e Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) e Frente Nacional dos Direitos da Criança (FNDC). A coordenação foi atribuída ao coordenador da Coepre, que representava o MEC na Comissão.

Também teve um papel relevante e destacado o Fórum Direitos da Criança e do Adolescente (DCA), que apresentou, como a CNCC, uma Emenda Popular. No final do processo, o DCA e a CNCC elaboraram, a pedido do relator geral do novo texto constitucional, a síntese das propostas, que foram acolhidas nos artigos 227 e outros da Constituição Federal.

A Comissão organizou o Movimento Nacional Criança e Constituinte, que se espalhou pelo país, promovido pelas comissões criadas em todos os estados. Foram realizadas manifestações públicas, reuniões, seminários, congressos, assembleias e debates nos mais diversos ambientes, para recolher sugestões. As crianças foram atores muito presentes nesse processo. Os meios de comunicação deram espaço jamais visto para a causa. A extensão e a profundidade do movimento geraram um clima de intensa participação, interesse e pressão política em favor da criança.

O funcionamento das comissões (nacional e estaduais) durante dois anos, numa diversidade de ações técnicas e políticas, demonstrou que o tema dos direitos da criança na sociedade brasileira é capaz de reunir, unir, mobilizar e produzir resultados que alteram o rumo da história do atendimento à criança. O que aconteceu no âmbito federal ocorreu, também, em todos os estados e no Distrito Federal. A criança foi assunto de debates na Assembleia Nacional Constituinte, nos ministérios envolvidos, na imprensa (TV, rádio, jornais e revistas), nas escolas e nas pré-escolas, em universidades, nas Assem-

bleias Legislativas e nas Câmaras de Vereadores, em consultórios pediátricos, salas de advocacia, igrejas, sedes de movimentos sociais. Um abaixo-assinado com 1,2 milhão de assinaturas, conseguidas por crianças, pais, profissionais e imensa quantidade de jovens voluntários, pedindo a inclusão dos direitos da criança na Constituição, foi entregue ao vice-presidente da Assembleia Nacional Constituinte sob os *flashes* dos jornalistas, que estamparam as imagens na TV e nos jornais no dia seguinte.

Todo esse movimento levou a uma visão de criança mais ampla que a de *menor*, e ela passou a ser concebida como *cidadã*: não mais como problema, mas como pessoa sujeito de direitos, não mais fracionada em áreas independentes – físico, social, afetivo, cognitivo –, mas um ser indivisível que requer, para ser compreendido e adequadamente atendido, atenção integral.

Uma pesquisa sobre a imagem da criança na imprensa escrita, após a Assembleia Nacional Constituinte, comprovou a mudança radical na forma como ela passou a ser apresentada. A mensagem da Comissão, construída num processo democrático e participativo, foi captada, assimilada e retransmitida. Preparava-se, assim, o caminho para as novas leis que regulamentariam princípios e determinações da Constituição Federal: o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nos anos imediatos à promulgação da Constituição, e, mais adiante, da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas).

2.2. Os princípios constitucionais

A Constituição Federal de 1988 redefiniu os princípios da República e restabeleceu o Estado de Direito. Esse novo quadro político inseriu a criança num contexto de cidadania e definiu novas relações entre ela e o Estado. São os seguintes os principais dispositivos constitucionais que criaram o novo paradigma para essa relação.

2.2.1. Direitos

- a) A criança é um *sujeito de direitos*. Seus direitos são citados no artigo 227 da Constituição. Ela é vista, portanto, na integralidade de sua pessoa.
- b) Seus direitos devem ser garantidos com *absoluta prioridade* pela família, pela sociedade e pelo Estado.
- c) *Abrangência*: “[...] direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária”, e direito de estar “[...] a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (art. 227, *caput*).

- d) O direito da criança à educação infantil é solidário ao *direito dos pais trabalhadores* (não mais apenas da mulher), à educação de seus filhos e dependentes (além dos filhos biológicos, são incluídos os adotivos ou que estão sob sua guarda), durante todo o período que antecede a escolarização compulsória, isto é, do nascimento aos 6 anos de idade (não mais apenas no período da amamentação, como preconizava a CLT).
- e) A *creche*, com tudo o que ela comporta de cuidado para crianças de 0 a 3 anos, adquire um novo lugar: *a educação*. A Constituição coloca-a no capítulo da Educação. Isso significa que o cuidado que envolve a atenção às crianças mais novas é uma tarefa e uma atividade educativa.

2.2.2. Deveres

- a) Os direitos da criança (e do adolescente) devem ser atendidos pela família, pela sociedade e pelo Estado com absoluta prioridade (art. 227, *caput*).
- b) O Estado tem o dever de garantir a educação infantil às crianças de até 5 anos em creches e pré-escolas (art. 208, IV). A Emenda Constitucional nº 53/2006 baixou de 6 para 5 anos o período da educação infantil porque, em 2005, o início do ensino fundamental obrigatório foi estabelecido aos 6 anos.
- c) Compete aos municípios manter, com a cooperação técnica da União e do estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental (art. 30, VI).
- d) No que se refere à educação, os municípios devem atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental.

2.2.3. Descentralização e participação

As ações governamentais no atendimento dos direitos da criança (e do adolescente) serão organizadas com base nas diretrizes constitucionais:

- a) descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal, e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal;
- b) participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (art. 227, § 7º, e 204, I e II).

2.2.4. Relações entre os entes federados no atendimento do direito à educação infantil integral

O Brasil é uma república federativa formada pela União, os estados, o Distrito Federal e os municípios (que atualmente são 5.565), todos com autonomia nos termos da Constituição (art. 18). Os entes federados não se organizam política e administrativamente em níveis hierárquicos, mas numa linha horizontal, diferenciando-se nas competências.

A Constituição Federal classifica e define três tipos de competências: (a) específicas e privativas, (b) comuns e (c) concorrentes. A saúde e a assistência

pública são competências comuns, de sorte que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuam em todos os níveis e etapas – políticas e diretrizes, planejamento e execução. A educação, a cultura, a proteção à infância são competências concorrentes, em relação às quais à União cabe apenas estabelecer normas gerais, e aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, cabe a execução. Assim, sobre a educação infantil, o Ministério da Educação fixa as diretrizes e as normas nacionais e presta assistência técnica aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, para desenvolvimento de seus programas.

A definição da política, a elaboração do plano municipal de educação, a criação de programas e projetos de educação infantil e ensino fundamental são competências de cada município, a respeito do que a União e o estado podem apenas ditar princípios e diretrizes gerais, além de prestar-lhes assistência técnica, direta ou por intermédio dos estados. Uma forma de a União atuar mais proativamente, visando a incrementar a expansão e a melhoria da qualidade, por exemplo, é criando programas nacionais e oferecendo-os aos municípios, acompanhados de recursos financeiros federais. Os recursos são repassados por solicitação, mas vinculados ao respectivo programa. Eles sempre serão uma opção do município, nunca uma imposição ou uma interferência da União.

Temos, assim, dois princípios constitucionais que regem as relações entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios: a autonomia e o regime de colaboração (art. 23 da CF). Ao erigir o município ao nível de ente autônomo da República Federativa, a Constituição não o declara autossuficiente; antes, elege o princípio da colaboração entre os entes, para garantir as condições de cada um cumprir suas respectivas competências.

2.3. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)¹¹

O ECA é o estatuto jurídico da criança cidadã. Ele consagra uma nova visão da criança e do adolescente na sociedade brasileira, afastando o olhar autoritário, paternalista, assistencialista e repressivo do Código de Menores e coloca, no lugar dele, o da criança cidadã, sujeito de direitos, em processo de desenvolvimento e formação. Adota a *doutrina da proteção integral*, em oposição ao *princípio da situação irregular*.

11. Lei nº 8.069/1990.

Três itens, aqui, merecem destaque:

- a) a descentralização político-administrativa da atenção aos direitos da criança – à União cabe formular a política nacional e as diretrizes gerais; aos municípios, bem como ao Distrito Federal, o atendimento, contando, para isso, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado;
- b) a participação da sociedade, por meio de suas organizações representativas, na formulação das políticas, no planejamento das ações e no controle da ação do Estado, em todos os níveis;
- c) a criação do Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente, que começa a contribuir para que as crianças tenham acesso à creche e à pré-escola e nela recebam educação integral de qualidade. O Conselho Tutelar, os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Ministério Público e outras organizações da sociedade são chamados a zelar por que os direitos da criança sejam atendidos, entre eles, o direito à educação a partir do nascimento.

2.4.A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)¹²

A LDB define a educação infantil como primeira etapa da educação básica e atribui a ela “como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (art. 29). A creche, portanto, tem o papel de iniciar essa educação integral, da mesma forma que a pré-escola, de continuá-la.

A formação exigida dos profissionais é de nível superior, em curso de licenciatura, em universidades e institutos superiores de educação. Resolução recente do Conselho Nacional de Educação (CNE)¹³ suprime a habilitação específica em educação infantil, bem como outras habilitações, no curso de pedagogia, ampliando o leque de atuação do licenciado. Mesmo assim, exige que o curso ofereça estudos e prática de ensino também em educação infantil, de sorte que o estudante seja formado para, entre outras atividades educacionais, “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”¹⁴.

É admitida, na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a formação mínima de magistério de nível médio, na modali-

12. Lei nº 9.394/1996

13. BRASIL, 2006c.

14. Idem, art. 5º, II.

dade normal (art. 62). Essa permissão só vale para as regiões onde não existem profissionais formados em nível superior. A LDB marca, assim, a profissionalização da educação infantil.

Além disso, a LDB determina que as creches sejam integradas aos respectivos sistemas de ensino, estabelecendo um prazo de três anos para efetivar essa passagem (art. 89).

Em síntese, a legislação educacional brasileira, a partir de 1996, expõe com meridiana clareza a concepção de educação desde o nascimento, em estabelecimentos especificamente educacionais, com finalidade de desenvolvimento integral.

3. Formulação de diretrizes, políticas, planos e programas que aplicam o novo paradigma sobre a criança e seu atendimento (1996 até os dias atuais)

3.1. Diretrizes nacionais sobre a educação infantil

O Conselho Nacional de Educação, órgão normativo do sistema de ensino da União, com competência para definir diretrizes para a educação nacional, emite pareceres e resoluções sobre a educação infantil, que devem ser seguidos pelos diferentes entes federados nas respectivas áreas de competência. Merecem referência, neste estudo, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil e as Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil¹⁵.

As Diretrizes Curriculares:

[...] contemplando o trabalho nas creches para as crianças de 0 a 3 anos e nas chamadas pré-escolas ou centros e classes de educação infantil para as de 4 a 6 anos, além de nortear as propostas curriculares e os projetos pedagógicos, estabelecerão paradigmas para a própria concepção destes programas de cuidado e educação, com qualidade (BRASIL, 1998c).

Elas enfatizam “a necessidade do trabalho integrado entre as áreas de Políticas Sociais para a Infância e a Família, como a Saúde, o Serviço Social, o Trabalho, a Cultura, Habitação, Lazer e Esporte” (BRASIL, 1998c).

A terceira diretriz refere-se às propostas pedagógicas, que “devem promover em suas práticas de educação e cuidados a integração entre os aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivo/linguísticos e sociais da criança, entendendo que ela é um ser total, completo e indivisível” (BRASIL, 1998c).

15. BRASIL, 1998c, 1999.

Continua, na quarta diretriz:

Ao reconhecer as crianças como seres íntegros, que aprendem a ser e conviver consigo próprias, com os demais e o meio ambiente de maneira articulada e gradual, as Propostas Pedagógicas das Instituições de Educação Infantil devem buscar a interação entre as diversas áreas de conhecimento e aspectos da vida cidadã, como conteúdos básicos para a constituição de conhecimentos e valores (BRASIL, 1998c).

As Diretrizes Operacionais tratam, especificamente, da transição e da integração das creches à educação. Fixam normas relativas à vinculação das instituições de educação infantil aos respectivos sistemas de ensino, às propostas pedagógicas, à formação dos professores para essas instituições e a espaços e materiais pedagógicos, considerando sempre a globalidade do educar e cuidar.

3.2. O Plano Nacional de Educação (PNE)¹⁶

O PNE destina um capítulo para a educação infantil, estabelecendo diretrizes político-pedagógicas comuns à creche e à pré-escola e metas comuns e específicas. Destacamos as seguintes diretrizes:

Para orientar uma prática pedagógica condizente com os dados das ciências e mais respeitosa possível do processo unitário de desenvolvimento da criança, constitui diretriz importante a superação das dicotomias creche/pré-escola, assistência ou assistencialismo/educação, atendimento a carentes/educação para classe média e outras, que orientações políticas e práticas sociais equivocadas foram produzindo ao longo da história. Educação e cuidados constituem um todo indivisível para crianças indivisíveis, num processo de desenvolvimento marcado por etapas ou estágios em que as rupturas são bases e possibilidades para a sequência.¹⁷

Entre as metas sobre o papel educacional da creche e sua integração ao sistema de ensino, determina:

- o atendimento, até 2011, de 50% das crianças de 0 a 3 anos e de 80% das de 4 a 6 anos (Meta 1);
- a elaboração de padrões mínimos de infraestrutura para creches e pré-escolas (Meta 2);
- a elaboração de projetos pedagógicos próprios em todas as instituições de educação infantil, portanto, também as creches (Meta 9);

16. Lei nº 10.172/2001.

17. BRASIL, 2001.

- a instituição de mecanismos de colaboração entre os setores de educação, saúde e assistência em manutenção, expansão, administração, controle e avaliação das instituições de atendimento às crianças de 0 a 3 anos de idade (Meta 11);
- o fornecimento, pelos municípios, de materiais pedagógicos adequados às faixas etárias e às necessidades do trabalho pedagógico (Meta 13).

A qualidade do atendimento também está nas metas do Plano, ao determinar que sejam estabelecidos parâmetros de qualidade dos serviços de educação infantil, como referência para a supervisão, o controle e a avaliação, e como instrumento para a adoção de medidas de melhoria da qualidade (Meta 17).

3.3. Papel da Coedi: ser indutora de políticas públicas para a educação infantil no Brasil e coordenadora geral da Política e do Plano Nacional de Educação Infantil

A Secretaria de Educação Básica (SEB), do Ministério da Educação, ocupa-se das três etapas da educação básica: infantil, fundamental e média. Cada etapa está a cargo de uma coordenação geral. A Coordenação Geral de Educação Infantil (Coedi) tem sob sua responsabilidade articular essa etapa com as seguintes, subsidiar a formulação da Política Nacional de Educação Infantil e prestar assistência técnica aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios no desenvolvimento de seus sistemas de ensino, no tocante à educação infantil.

No exercício dessas atividades, ela orienta-se, como os demais órgãos do governo federal, pelos princípios de autonomia e do regime de colaboração entre os entes federados, respeitando as competências próprias dos sistemas de ensino e a diversidade regional. Além desses princípios gerais, ela tem como diretriz, para sua atuação, as disposições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Plano Nacional de Educação, especificamente o capítulo sobre educação infantil, e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). As demandas dos sistemas de ensino constituem, também, referências para sua atuação.

Sobre o tema deste estudo, a Coedi tem promovido debates e elaborado documentos que orientam, subsidiam e inspiram os sistemas de ensino a promover a integração das creches à educação, bem como a interrelação entre o educar e o cuidar.

Nesses documentos, destacam-se: “Por uma política de formação do profissional de educação infantil” (1994); “Integração das instituições de educação infantil aos sistemas de ensino: estudo de caso de cinco municípios que assumiram desafios e realizaram conquistas” (2002); “Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação” (2005); “Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na

Educação Infantil (Proinfantil)” (2005); “Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil” e “Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil ” (2006)¹⁸.

3.4. Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb)

Criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, o Fundeb estabelece um novo modelo de financiamento da ensino básico público, nas suas três etapas: infantil, fundamental e médio. Ele reúne, em 27 fundos estaduais, 80% dos recursos vinculados à educação para distribuir (exceto os dos impostos municipais) segundo as matrículas que o estado e cada um de seus municípios mantêm nas respectivas redes públicas. A União complementa os fundos estaduais que não alcançam o valor mínimo por aluno-ano estabelecido nacionalmente. A partir do 4º ano, o aporte da União será o equivalente a no mínimo 10% do total de todos os fundos.

Na proposta de Emenda Constitucional enviada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, a educação de 0 a 3 anos (creche) tinha sido excluída do Fundeb. Uma ampla mobilização social de entidades engajadas na luta pelo direito à educação infantil no Brasil conseguiu reverter essa situação. A creche foi incluída no Fundeb e este foi considerado o melhor aperfeiçoamento da proposta. Nunca se falou tanto sobre o direito e o significado da educação nos três primeiros anos de vida, quanto durante os dois anos de tramitação legislativa da Proposta de Emenda à Constituição Federal. O debate político sobre o papel da creche como instituição de educação lhe deu novo *status* no cenário social e educacional brasileiro.

Com o Fundeb, todas as matrículas em estabelecimentos de educação infantil da rede municipal, inclusive as dos estabelecimentos privados sem fins lucrativos conveniadas com o poder público, recebem determinado “valor aluno-ano”, para sua manutenção. Isso não é suficiente para promover a expansão do atendimento. Há outros recursos no âmbito do município (e também da União, como o Programa Proinfância, criado em 2007, para construção e equipamento de novos estabelecimentos para educação de crianças de 0 a 3 anos), que podem ser aplicados na expansão.

Esse foi mais um passo adiante na política educacional brasileira para a garantia do direito da criança à educação infantil de qualidade a partir do nascimento, em coerência com o esforço histórico de integrar o cuidar e educar num único processo educativo, realizado em estabelecimentos de educação infantil.

18. Os documentos de 2005 em diante estão disponíveis em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id.=556>>.

III. A ARGUMENTAÇÃO SOBRE A INTEGRAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL AOS SISTEMAS DE ENSINO

Os argumentos preponderantes que fundamentaram a decisão de situar o atendimento de educação e cuidado no âmbito da educação são conceituais. Eles se reportam às noções de criança cidadã e de políticas públicas. Argumentos administrativos e financeiros ficaram em segundo plano, dependentes da concepção filosófica e política de pessoa e de políticas públicas.

1. O conceito de criança

O processo histórico descrito anteriormente foi consolidando a concepção de criança como sujeito histórico, social, produtor de cultura, ativo e criativo, cujo desenvolvimento se dá de forma indivisível. Ela não pode ser vista apenas como um corpo que precisa de cuidado, tampouco como uma mente sem corpo ou uma inteligência que aprende num corpo ao qual não se dê atenção. O argumento é, pois, da coerência das ações de educação infantil, que sejam respeitosas da unidade da criança.

2. O conceito de políticas públicas

Esping-Andersen (1993) ressalta que as políticas públicas de Estado se desenvolveram de acordo com três possibilidades: a) a universalista, fortemente calcada na intervenção do Estado; b) a corporativista, em que a cidadania social é estruturada segundo as contribuições que cada setor proporcionaria ao Estado e c) a residualista, com o Estado que atende apenas os menos favorecidos e o mercado que supre serviços para os que possam pagar por eles.

No Brasil, nas últimas décadas, as políticas públicas estabelecem-se em torno das universalistas, voltadas para toda a população, para garantir direito de todos (tais são as políticas de saúde, educação, habitação, alimentação, saneamento, segurança etc.) e das residualistas, voltadas para determinada parcela da população, a fim de garantir um direito que está sendo lesado ou impedido (a política de assistência àqueles que não têm suas necessidades básicas satisfeitas, a pessoas e grupos marcados pelo signo da exclusão ou da pobreza).

Esses dois conceitos – o de criança e o de políticas públicas – organizam o argumento que situa a educação infantil no âmbito da política educacional: (a) ela é um direito universal, de toda criança, a partir do nascimento e (b)

visa a formar o ser integral, a personalidade harmônica, num processo que integra o que, visto de fora, pode se nomear físico, social, emocional ou mental.

A argumentação apela para a coerência entre o direito universal à educação em estabelecimentos específicos do nascimento aos 6 anos de idade e a política educacional que tem por função garantir este direito. Por essa razão, a educação infantil não se vincula mais à assistência social, que se volta ao atendimento de situações especiais, por exemplo, de crianças abandonadas, vítimas de violência doméstica, privadas da convivência familiar, e outras situações de vulnerabilidade.

3. Argumento da lei

A Constituição Federal, ao instituir creches e pré-escolas no capítulo da educação, sob a designação de educação infantil como direito de todas as crianças desde o nascimento, referenda os argumentos anteriores. Em decorrência do lugar que a Constituição lhes destina, o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional tratam a educação infantil do nascimento aos 6 anos como tema da educação, sob a responsabilidade dos sistemas de ensino. Coerentemente, as novas diretrizes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) encaminharam negociações com o Ministério da Educação, para repassar a este a continuidade do seu programa de creches.

Outros possíveis argumentos não foram considerados quando dessa decisão. Sob o ponto de vista financeiro, não haveria diferença em ser a criança atendida na área social ou na educacional, desde que o fosse com a integralidade do cuidar e educar. Argumentos de natureza política ocorrem no âmbito municipal, onde uma secretaria de assistência social pode sentir perda de poder e temer redução de recursos orçamentários, caso se transfiram as creches para a educação. Eventualmente têm sido apresentados argumentos de que a rede municipal de ensino não estaria preparada para realizar todas as atividades envolvidas no cuidado das crianças, que envolve não apenas a atenção numa creche, mas também a relação com suas famílias, as questões afetivas de relacionamento entre criança e família e a violência doméstica.

O argumento do mercado de trabalho da mulher, ou da família, mais amplamente, é relevante para a oferta do serviço de atendimento da criança, mas se aplica tanto para a creche quanto para a pré-escola e não as exime das funções de cuidado e educação, nem é critério para estarem em um ou outro ministério.

Teoricamente, poderia ter havido outro encaminhamento; por exemplo, a Assistência Social se encarregaria da faixa etária de 0 a 3 anos, prestando atendimento integral de cuidado e educação, e o setor de Educação, da faixa seguinte (4 a 6 anos), incluindo desde as atenções de cuidado às de educação. A opção brasileira pela inserção do atendimento educacional das crianças de 0 a 3 anos (e de todo o atendimento tradicionalmente feito pelos diferentes modelos de creche) no setor de Educação obedece às concepções anteriormente explicitadas e consagradas na Constituição e nas leis decorrentes (ECA, LDB, Loas).

Uma segunda consideração, de natureza pedagógica, diz respeito à continuidade do processo educacional. Na hipótese do fracionamento da educação infantil em dois segmentos etários (0-3 e 4-6 anos) com atenção em dois setores diferentes (Assistência e Educação, respectivamente), poderia ficar comprometida a sequência do processo educacional da criança. O propósito de garantir continuidade tanto no que se refere a método quanto a conteúdo, nesse período tão sensível da vida, recomenda que ambos estejam sob a mesma política, o mesmo setor, a mesma orientação técnica e pedagógica.

Nesse sentido, avança, no Brasil, a ideia de criar “estabelecimentos de educação infantil” que atendam as crianças de 0 a 6 anos, no mesmo espaço, com as necessárias divisões internas de ambientes específicos para as diferentes faixas etárias. A intenção é evitar ruptura na trajetória educacional da primeira infância. À medida que esse modelo de estabelecimento educacional se instala nos sistemas municipais de ensino, a creche e a pré-escola vão deixando de existir como unidades separadas.

IV. PROCESSO E TRANSIÇÃO EM NÍVEL MINISTERIAL

I. Mudança conceitual e transferência de gestão

No Brasil, a transferência da responsabilidade é considerada em dois níveis: (a) o da Política Nacional de Educação, que envolve as diretrizes político-pedagógicas, e o Plano Nacional de Educação, a cargo do Ministério da Educação, e (b) o de política municipal, que comporta o planejamento e a administração dos sistemas de ensino locais, a cargo dos municípios. Mesmo que não tenha instituído seu sistema de ensino, ele é responsável pela rede escolar municipal, ou seja, pelo atendimento das crianças.

No primeiro nível, a decisão é tomada por estatutos legais: a Constituição Federal situa a educação infantil no capítulo da Educação, nomeando formalmente a creche e a pré-escola como instituições que oferecem essa educação. A LDB define o mesmo e único objetivo para a educação infantil de 0 a 6 anos e concede três anos para as creches passarem ao sistema de ensino. O Plano Nacional de Educação estabelece metas para ambas as instituições e metas específicas para a creche e para a pré-escola. Uma delas é o atendimento, até 2011, de 50% das crianças de 0 a 3 anos. Há perfeita coerência entre os ditames constitucionais e das leis ordinárias, bem como nos documentos de política e do plano de educação.

2. Estrutura administrativa para proceder à transferência

Não existe no Brasil um órgão de coordenação nacional específico para gerenciar de forma integrada as diferentes políticas voltadas para a infância. Educação, assistência, saúde, proteção, cultura, cada um tem seu órgão setorial próprio e/ou programas que atendem às crianças. Mesmo assim, para a transferência do Programa de Creche do MDS ao MEC, foi criado um grupo interministerial de existência temporária.

Como foi mencionado no item I, 3.1, o Conselho Nacional de Educação, no ano 2000, expediu normas para a integração, com indicações operacionais nos itens de vinculação das creches ao respectivo sistema de ensino, elaboração das propostas pedagógicas, formação dos professores, espaços e materiais pedagógicos para as instituições de educação infantil.

A Coordenação Geral de Educação Infantil (Coedi), órgão integrante da estrutura do Ministério da Educação, situado na Secretaria de Educação Básica (em nível paralelo às coordenações gerais do ensino fundamental e do ensino médio), assume a concepção de educação integral e integrada e a

assistência técnica aos municípios para operarem essa transferência. Orientações técnicas, sugestões de estratégias, promoção de intercâmbio de experiências entre os municípios sobre essa transferência, publicação de experiências bem sucedidas são exemplos de atividades realizadas pela Coedi. Nessa ação, ela pode contar com a cooperação dos estados, que também têm atribuições de assistência técnica aos seus municípios (ver organograma do Ministério da Educação – Quadro 1, Anexo 1).

Como ação prática, a transferência dá-se por decisão e implementação dos governos municipais, cujos sistemas de ensino são autônomos, sendo obedecidas as leis e as normas gerais expedidas pela União ou, complementarmente, pelos estados. No momento presente, as situações são diversas, desde a completa absorção pela educação de todas as creches da Assistência Social e dos convênios que esta mantinha com as creches comunitárias, até aquela em que todas as creches continuam sob a administração da Assistência Social. Não existem órgãos federais nos municípios. Por esta razão, para prestar assistência técnica e fazer o acompanhamento desta e de outras ações, a Coedi vale-se de diferentes meios de encontro e comunicação, direta e indireta, e de outros instrumentos indutores. Deve-se ter presente que a descentralização é um princípio constitutivo da concepção federativa da República do Brasil, e não uma medida de gestão da coisa pública.

A determinação de que as creches sejam incluídas no sistema de estatísticas da educação¹⁹, e a disponibilidade de recursos financeiros do Fundeb para as matrículas de educação infantil nestas instituições são mecanismos que induzem os municípios a fazer a transferência.

3. Garantia de serviços de qualidade para todas as crianças

Os princípios da educação nacional aplicam-se a todos os níveis educacionais, sejam eles da responsabilidade da União, do estado ou do município; assim, também, os que se referem à qualidade. Na área da educação infantil, o MEC editou parâmetros de infraestrutura e parâmetros de qualidade para a educação infantil, que orientam as ações dos municípios e que, por serem metas do PNE (metas 2 e 19 do capítulo Educação Infantil), têm força de lei. Na medida em que estes são aplicados, a qualidade tende a melhorar, desde a creche até a pré-escola, mas a prática não é necessariamente subsidiária da melhor orientação. É notório que as creches, seja no âmbito da

19. O sistema de estatísticas educacionais e os censos escolares realizados anualmente são de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep).

Assistência, seja no da Educação, apresentam qualidade bem inferior às pré-escolas, e melhorar sua qualidade constitui o principal desafio dos sistemas de ensino, paralelamente à promoção de sua expansão.

As creches que atendem filhos de mães trabalhadoras geralmente têm horário integral, mas um bom número é de tempo parcial. Nesse caso, são necessárias outras formas de cuidado e educação destas crianças no outro horário. O PNE determina a adoção progressiva do tempo integral para as crianças de 0 a 6 anos (meta 18), mas não estabelece o ritmo da progressividade, nem fixa prazos para alcançar determinados percentuais de tempo integral. O Fundeb atribui um valor por matrícula de tempo integral superior ao de tempo parcial, mas a diferença entre ambos é muito pequena (ver Tabela 6) e não motiva os sistemas de ensino a fazerem a extensão para tempo integral. Restam quatro possibilidades de solução: (a) a pressão das famílias para terem seus filhos atendidos durante a jornada de trabalho, (b) a compreensão de prefeitos e secretários municipais de educação de que o tempo parcial não resolve o problema dos pais e deixa a criança sem cuidado e educação durante quatro horas por dia, (c) a atuação do Ministério Público, com Termos de Ajuste de Conduta, para garantir à criança o direito à atenção educacional de que precisa e (d) a elevação, no Fundeb, do valor criança-ano da educação infantil de tempo integral que corresponda ao custo real.

V. PROCESSO E TRANSIÇÃO EM NÍVEL LOCAL

Como discutido nos itens anteriores, no Brasil, os movimentos em defesa da educação de crianças de 0 a 6 anos em instituições de ensino trazem, em seu bojo, a dualidade entre a educação pré-escolar e a assistência, entre a educação e o cuidado da primeira infância, acrescida da interface, por vezes ambígua, das instâncias públicas e privadas. Nos dias de hoje, apesar de essa dualidade ainda representar obstáculos para mudanças nas concepções de atendimento às crianças pequenas, por exemplo, sua mais forte consequência é o estímulo à emergência das preocupações educacionais a um plano de destaque, tanto no campo das políticas, quanto na produção de conhecimento na área.

O recente *status* educacional e de direito da criança, adquirido pelas conquistas legais²⁰, determina a atuação mais efetiva do sistema educacional nas suas diferentes instâncias: federal, estadual e municipal, no sentido, principalmente, de adaptação às diversas exigências para a integração de creches e pré-escolas aos sistemas de ensino e à consequente necessidade de normatização nos âmbitos estadual e municipal, tais como: a definição de diretrizes curriculares nacionais, a elaboração de planos decenais nacional, estadual e municipal de educação, a formação do profissional para atuar na educação infantil, dentre outros aspectos dela decorrentes, explanados ao longo deste relatório. Neste item, o processo e a transição da educação infantil em nível local representam as ações realizadas no âmbito municipal.

Sem dúvida, a legislação, fruto de uma história de lutas e reivindicações de diferentes grupos da sociedade civil organizada, representa um avanço no campo da educação infantil. Apesar disso, a educação da criança pequena ainda enfrenta desafios à sua concretização, tanto no que se refere à ampliação do atendimento, à melhoria da qualidade, ao financiamento e à inserção das instituições nos sistemas de ensino, quanto aos aspectos relativos à concepção e à formação de seus profissionais. Essa realidade aponta, necessariamente, para a reorganização das redes de educação infantil, configurando um período de transição que vem sendo marcado por diferentes ajustes inerentes ao processo.

Novas tensões são evidenciadas nesse cenário, especialmente nos municípios, no que tange às responsabilidades da gestão da política e da oferta de serviços entre as áreas de educação e assistência social. A concepção de integração da educação infantil ao sistema educacional marca a opção brasileira,

20. Constituição Federal, de 1988; Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990, e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996.

distinta da opção de outros países, de integração de políticas de primeira infância. O Brasil tem várias políticas de primeira infância – sendo as mais significativas as de educação infantil, saúde, assistência social e a de justiça/proteção²¹. Embora exista, nestas diferentes políticas, uma dimensão educativa, a educação infantil é assumida como dever do Estado e ofertada em estabelecimentos educacionais públicos e privados. Assim, a opção brasileira foi a de definir a educação infantil como primeira etapa da educação básica, ou seja, integrá-la ao sistema educacional no seu todo, como política educacional, e não como política integrada de primeira infância.

Nesse sentido, pretende-se abordar aqui as medidas tomadas e suas consequências, bem como reafirmar o fato de que o campo da educação infantil tem tido avanços, na medida em que se encontra regulado, dispõe de recursos públicos, registra melhorias no processo de normatização, com repercussões no ensino superior, nos cursos de pedagogia – que definem novas diretrizes curriculares para atender à formação de professores para a educação infantil –, no incremento de pesquisas que abrangem a área etc. Além disso, é possível evidenciar, por um lado, o quanto o ingresso da educação infantil nos sistemas de ensino traz implicações nas demais etapas, modalidades e níveis de ensino, no sentido de serem conduzidas a repensar concepções, revendo práticas e adequando posições com base nas novas relações que se estabelecem na educação. Por outro, não se pode desconsiderar a luta pela construção da identidade da educação infantil, pelo resguardo das especificidades que lhe são próprias, para não se tornar apenas preparatória para o ensino fundamental.

1. O papel do município: o caminho trilhado

O formato do sistema educacional brasileiro – um sistema institucional e descentralizado, no qual o Estado se responsabiliza pela educação ofertada em estabelecimentos próprios, em programas formais –, é uma opção que gera consequências, como a de não incorporar modalidades não formais ou alternativas, como fazem alguns outros países. Em outras palavras, há um

21. Exemplos de projetos e programas desenvolvidos na esfera federal que incluem as crianças de 0 a 6 anos: Ministério da Saúde – Programa Nacional de Aleitamento Materno (Pniam), Programa Nacional de Triagem Neonatal (PNTN), Programa Nacional de Imunização (PNI), Política Nacional de Alimentação Nutricional; Assistência Social – Programa de Atenção Integral à Família (Paif), Programa Bolsa Família, Atenção à Criança de 0 a 6 Anos; Ministério da Justiça – Projeto Sentinela (atendimento de crianças e adolescentes vítimas de violência, abuso e exploração sexual), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PET), Programa Crianças, Centro de Atendimento (SOS).

sistema federal, um distrital, 27 estaduais e pode-se chegar a ter 5.654 municipais. A educação escolar brasileira, a partir de 1997, passa a se compor de dois níveis, a educação básica e a educação superior. O primeiro nível compreende três etapas: educação infantil²² (de 0 a 5 anos e 11 meses de idade, não obrigatória), ensino fundamental obrigatório (dos 6 aos 14 anos) e ensino médio (dos 15 aos 17 anos).

Aos municípios cabe a organização, a manutenção e o desenvolvimento dos órgãos e das instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e aos planos educacionais da União e dos estados, ofertando a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, sendo permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.²³

As instituições de ensino dos diferentes níveis (educação básica e superior) classificam-se nas seguintes categorias administrativas: (I) públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo poder público; (II) privadas, aquelas mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. As instituições privadas de ensino, por sua vez, enquadram-se nas categorias: (a) particulares em sentido estrito; (b) comunitárias – aquelas constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de pais, professores e alunos, que incluam, em sua entidade mantenedora, representantes da comunidade; (c) confessionais – as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas; (d) filantrópicas – constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, de direito privado, que possuem o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas).

Na legislação, o município tem a opção de organizar o sistema de ensino de três formas distintas, quais sejam: organizar, manter e desenvolver os órgãos e as instituições oficiais de um sistema próprio de ensino, integrando-o a

22. É importante destacar que as denominações legais de educação infantil – creche (0 a 3 anos) e pré-escola (4 a 6 anos) – constituem referências a grupos de idade. Na prática, no entanto, encontram-se instituições denominadas creches que atendem a faixa etária acima de 3 anos, bem como pré-escolas que atendem menores de 4 anos. Nas representações usuais da população, baseadas na tradição, a creche é geralmente entendida como um estabelecimento de tempo integral, destinado às populações mais pobres (BRASIL, 2006g, p.11; UNESCO, 2006).

23. Os percentuais são 18% sobre a receita líquida federal de impostos e 25% sobre a receita líquida de impostos dos estados e dos municípios.

políticas e planos educacionais da União e dos estados; optar por se integrar ao sistema estadual de ensino, ou, ainda, compor com ele um sistema único de educação básica.

Os sistemas de ensino têm autonomia para complementar a legislação nacional por meio de normas próprias, específicas e adequadas às características locais. O município que não organizou o sistema municipal de ensino, bem como não implantou o Conselho Municipal de Educação (CME), permanece integrado ao sistema estadual e segue as normas definidas pelo Conselho Estadual de Educação (CEE) de seu estado. Nas cidades em que o sistema municipal de ensino foi organizado, a competência da regulamentação da educação infantil é do CME. De modo geral, as normas abordam critérios e exigências que balizam o funcionamento das instituições de educação infantil, tais como: formação dos professores; espaços físicos, incluindo parâmetros para assegurar higiene, segurança e conforto; número de crianças por professor; proposta pedagógica; gestão dos estabelecimentos; documentação exigida.

A educação infantil é ofertada em instituições próprias – creches, pré-escolas, escolas, centros ou núcleos de educação infantil, independentemente da denominação ou do nome de fantasia que adotem, em jornada de horário integral e/ou parcial –, por meio de práticas pedagógicas cotidianas, intencionalmente planejadas e sistematizadas em um projeto pedagógico, construído com a participação da comunidade escolar e extraescolar, e desenvolvido por professores habilitados e submetidos a múltiplos mecanismos de acompanhamento e controle social.

Muitos municípios utilizam o espaço físico de escolas de ensino fundamental para ampliar turmas de pré-escolas (crianças de 4 a 6 anos), entretanto é importante ressaltar que essa alternativa exige que a proposta pedagógica contemple as especificidades da faixa etária e que o espaço físico esteja adequado para o desenvolvimento do trabalho pedagógico da educação infantil.

Assim sendo, o panorama municipal é hoje muito díspar, pois são desiguais as condições sociais e econômicas dos municípios brasileiros. Tal disparidade coloca-se no tipo de oferta de ensino (creche, pré-escola, fundamental e médio), no número de matrículas, na categoria administrativa dos estabelecimentos e, também, na qualidade da oferta – formação docente, equipamentos físicos e pedagógicos. Buscar a unidade do sistema diante de tal diversidade, aceitar e conviver com diferenças, sem tornar o sistema disperso e/ou excludente, compreender e conceber o espaço educativo, com o envolvimento, a discussão e a formação dos profissionais que nele atuam, implica uma série de ações

político-pedagógicas e administrativas consistentes, objetivas e que tenham continuidade. Aí reside o cerne do processo de transição local, o principal desafio da opção brasileira pela estrutura federativa e pela municipalização da educação básica, que tem consequências na política, pela ruptura na organização hierarquizada e centralizada. Por isso, se o município tem fragilidades ou potencialidades, elas projetam-se com maior ou menor intensidade na política educacional.

O maior desafio que essa organização por regime de colaboração vem propor é o de se construir um sistema de educação no qual as esferas governamentais (municipal, estadual e federal) atuem de forma articulada, com o objetivo de concretização de uma escola pública de qualidade destinada a todos os cidadãos brasileiros. A opção legal de constituição de um sistema municipal de ensino está alicerçada na construção da gestão democrática no ensino público, aberto à universalização de acesso e permanência, em um salto qualitativo mais amplo do direito à educação.

Dessa maneira, os municípios que organizam o próprio sistema de ensino assumem também a autonomia para estabelecer normas para a sua rede de ensino fundamental e de educação infantil pública e privada, cabendo-lhes também a supervisão de instituições do seu sistema; ou seja, definem as normas da gestão democrática do ensino, de acordo com as suas peculiaridades, respeitando os princípios de participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e das comunidades escolar e local. Portanto, assegurar às unidades escolares de educação básica progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira é, também, meta dos sistemas.

Atualmente no Brasil, mais da metade (54,6%) dos municípios optaram por permanecer vinculados aos respectivos sistemas estaduais, o que significa dizer que se subordinam às normas e à supervisão do estado a que pertencem. Há cerca de dois mil sistemas municipais de ensino, e isso evidencia o processo gradativo de autonomia municipal.

Sendo assim, deve-se considerar que os desafios a serem enfrentados pelo município não são específicos da educação infantil; entretanto, não há dúvidas de que a integração de creches e pré-escolas à educação tem exigido esforços das políticas locais, tanto para novas ações que nascem nesse formato – como a construção de novas instituições com equipamentos e pessoal adequados –, quanto para uma política educacional que já estava construída. Integrar as instituições existentes à educação traz demandas, como a regulação do campo às especificidades da faixa etária, o credenciamento destas instituições

e sua adequação às novas normas, à formação dos profissionais etc. Na verdade, o desafio da integração apresenta duas dimensões: a integração do que já existe e a do que vai passar a existir.

Aqui se destaca o papel indutor do Ministério da Educação (MEC) na consolidação das políticas educacionais, elaborando documentos, recomendações, parâmetros para subsidiar estados e municípios nas suas políticas locais, em direção à coerência na concepção da oferta educacional nacional. No item 5 deste relatório, serão abordadas algumas destas ações, rumo à consolidação das reformas legais.

Na legislação educacional brasileira, os conselhos municipais de educação antecederam à instituição dos sistemas de ensino, conforme apontam os dados da pesquisa “Perfil dos conselhos municipais de educação de 2006” (BRASIL, 2007b). Há experiências de conselho municipal na década de 1970, mas sua institucionalização ocorreu em 1988. Ainda, segundo o documento,

[...] embora os conselhos de educação integrem, hoje, a estrutura de gestão dos sistemas de ensino, na história e na legislação educacional não há uma relação direta entre sistema de ensino e conselho de educação. Se no âmbito federal e estadual a tradição já instituiu a presença vinculada de ambos, nos municípios ainda encontramos conselhos sem a criação do sistema e sistemas sem a presença de conselhos. No caso de conselhos municipais de educação em municípios que não instituíram seus sistemas de ensino, os conselhos se situam como órgãos de deliberação coletiva na estrutura de gestão das secretarias de educação, segundo as atribuições que lhes são conferidas nas respectivas leis de criação (BRASIL, 2007b, p.17).

Conforme os resultados da pesquisa supracitada²⁴, os conselhos municipais de educação vão afirmando sua identidade e ocupando espaço na gestão e na formulação de políticas educacionais com avanços e muitos desafios. Dos 5.564 municípios brasileiros, verificam-se os seguintes avanços expressivos: 3.127 têm Conselho Municipal de Educação instituído, representando 56%

24. “Dos 2.430 municípios que responderam à referida pesquisa em 2006, 2.038 (84%) possuem conselho de educação, criado por lei; 1.289 (53%) possuem sistema de ensino instituído e 1.214 (50%) possuem plano de educação, aprovado por lei municipal. A região Sudeste é a que apresenta índices mais elevados de CMEs (94%) e PMEs (66%) instituídos. A região Centro-Oeste apresenta o índice mais elevado de municípios com SMEs (57%) instituídos. A região Norte registra os índices mais baixos de CMEs (67%), SMEs (49%) e PMEs (32%), instituídos por lei municipal” (BRASIL, 2007b, p.18). Cabe a ressalva de que os respondentes representam menos da metade dos municípios brasileiros.

do total dos municípios existentes; 37% deles têm Sistema Municipal de Ensino (SME) e 33% contam com um Plano Municipal de Educação (PME).

Comparando-se os dados de 2006 com os de 2004, verificou-se que, enquanto a criação de CMEs cresceu 79%, a de SMEs cresceu 121% (de 937 para 2.072) e de PMEs, 367% (de 392 para 1.830). De 2005 para 2006, o número de conselhos de educação aumentou em 24,1%, o de sistemas de ensino aumentou em 35,9% e o de planos de educação em 65,8%. Estes dados revelam a tendência à aproximação entre SMEs, CMEs e PMEs, o que leva à constituição dos sistemas municipais de educação em sua plenitude: com conselhos e planos de educação. Assim, verificam-se os avanços obtidos na autonomia municipal e no fortalecimento institucional dos sistemas de ensino.

Observa-se que o processo de integração de creches e pré-escolas à educação no nível local tem se efetivado de três formas distintas: integração apenas das instituições que já existiam no âmbito público (“passagem” do atendimento ofertado em diferentes secretarias para a coordenação da educação), integração apenas das instituições recentes criadas após a LDB (a coordenação das antigas permanece nas secretarias de origem, como de saúde, assistência ou trabalho) ou, ainda, preservando o princípio legal, e integração tanto das instituições públicas quanto das privadas.

Vale ressaltar que, na história da educação infantil, a opção do Estado brasileiro na construção de políticas públicas voltadas para a educação das crianças pequenas estimulou soluções opcionais, criadas pela comunidade, como creches domiciliares, creches comunitárias, filantrópicas e até mesmo privadas com fins lucrativos. Muitas destas instituições são fruto de movimentos comunitários, de mulheres em luta pelo direito a um lugar digno para deixar os filhos durante a jornada de trabalho. Várias surgiram nos anos de repressão política, no vácuo de uma ação governamental junto à população de baixa renda, e ofereciam a educação alternativa para as crianças, sem a tutela de um Estado autoritário. Embora os tempos políticos tenham mudado, as condições precárias de muitas destas creches mantiveram-se. Várias creches comunitárias ainda ocupam espaços improvisados, localizados em comunidades pobres, favelas, invasões, periferias em geral, lugares que, como o seu entorno, funcionam como podem, com recursos da comunidade e de convênios com o poder público. São instituições que prestam serviço público – não governamental, não estatal – junto às camadas mais pobres da população, instituições que contam com verbas públicas para se manter e que precisam mais do que os recursos que já recebem dos convênios atuais para poder oferecer um serviço de melhor qualidade à população infantil pobre,

seja com instalações e materiais mais adequados, seja com pessoas habilitadas para atender as crianças, entre outras.

Se, por um lado, há equívocos sobre as responsabilidades e as competências municipais e estaduais, por outro, a política de educação infantil tem assumido novos contornos, adquirindo uma identidade em relação a referências nacionais de qualidade de serviços, para a infraestrutura, para a proposta pedagógica, para o funcionamento, para a definição de um perfil profissional – antes, qualquer pessoa poderia atuar nessa área –, para o estabelecimento de fontes de recursos constitucionalmente subvinculadas.

Quanto ao financiamento, destaca-se, também, a recente conquista de verbas subvinculadas para a educação infantil, com sua inclusão no Fundeb.²⁵ Trata-se, do ponto de vista do papel do Estado na construção da política de atendimento à educação infantil, de um significado ímpar.

Assim, tratar a creche como um equipamento educacional e projetá-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 de 0 aos 6 anos é uma questão provocadora para a sua integração ao sistema de ensino, diferentemente da pré-escola, que já fazia parte das preocupações dos educadores e da política educacional brasileira, embora de forma marginal e com a justificativa de etapa preparatória para o ensino fundamental.

O esforço de mobilização e conscientização dos sistemas municipais de educação para o cadastramento no Censo Escolar de todos os estabelecimentos educacionais, credenciados e em processo de credenciamento, e até mesmo dos não credenciados, tem permitido avanços na ruptura da concepção de creche como equipamento assistencial.

São ainda escassos os estudos centrados na análise da educação infantil, no âmbito das municipalidades, das experiências que estão sendo desenvolvidas pelos poderes municipais, principalmente aqueles que reúnem a multiplicidade das estratégias que vêm sendo implantadas e seus impactos, decorrentes da transição do atendimento assistencial para o atendimento educacional, sob responsabilidade municipal. Não há, nos municípios, um órgão ao qual compete a coordenação integrada das ações de assistência, saúde, proteção e educação. O princípio é único: integrar os estabelecimentos aos sistemas de ensino significa funcionar com características educacionais, sob a coordenação

25. Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – Lei 11.494/2007 (BRASIL, 2007a).

do setor da Educação. Os processos de transição e regulamentação são variados e distintos entre si, bem como as condições de funcionamento das instituições. Assim, os municípios convivem com os desafios decorrentes da mudança de concepção do atendimento às crianças de 0 a 6 anos nos discursos oficiais e nas práticas existentes no seu interior: a herança do trabalho assistencial, modelo que embasou as iniciativas públicas e privadas de atendimento à criança pobre, caracterizando parte significativa dos estabelecimentos como depósito de crianças e a existência de sistema educacional pouco flexível e hierarquizado. No centro dessa questão está a conquista legal: um atendimento educacional de qualidade, com professores habilitados, escolas com condições físicas adequadas à faixa etária, currículos formulados com base na concepção de criança e que percebam na sua integridade, e não apenas como aluno.

Em síntese, a gestão da educação infantil é responsabilidade prioritária das instâncias municipais. Cabem aos municípios a oferta, a organização e a gestão de sua rede de instituições de educação infantil e, também, a regulamentação, o acompanhamento, a orientação e a fiscalização das demais, públicas e privadas, que existem em seu território geográfico.

A responsabilidade legal do município pela oferta pública em estabelecimentos de ensino às crianças pequenas já completou uma década e, nos últimos anos, os governos locais vêm desempenhando a tarefa de ampliar vagas em creches e pré-escolas, bem como desenvolvendo concursos públicos para atender à nova demanda educacional. Nessa trajetória, muitos municípios procuraram delinear propostas, certamente pautadas nas próprias convicções ideológicas, de seus compromissos políticos e de suas condições econômicas, sociais e culturais. Pouco a pouco, a educação retoma o centro da cena, tornando o currículo uma questão política que provoca a rediscussão do papel do MEC no cenário nacional e internacional. Os debates sobre os projetos político-pedagógicos de estados e municípios, por vezes, foram atropelados pela urgência da definição de parâmetros, da elaboração de projetos para cumprir a lei. É consenso que não basta o Conselho definir as normas; é preciso que a Secretaria de Educação oriente as instituições e dê os suportes técnico-pedagógico e financeiro necessários para que elas consigam adequar-se às novas exigências.

Respeitadas as diretrizes curriculares nacionais e as normas estabelecidas pelas secretarias de educação, os estabelecimentos de ensino têm autonomia pedagógica. Cabe, portanto, às instituições de educação infantil elaborar e executar sua proposta pedagógica; administrar seu pessoal e seus recursos

materiais e financeiros; assegurar o cumprimento dos dias letivos estabelecidos; supervisionar o cumprimento do plano de trabalho dos professores; articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola, além de compartilhar com os pais o acompanhamento do desenvolvimento dos seus filhos e da proposta pedagógica.

Aos docentes das instituições são atribuídas funções diversas, assim como a de participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino, planejar o seu cotidiano e acompanhar o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças de forma sistemática e contínua, o que lhes confere a autoria do seu trabalho pedagógico²⁶. Diversos autores, especialmente Kramer e Souza (1996), contribuem para afirmar que o professor não pode ser executor de práticas desenvolvidas por outros e de métodos que lhes são impostos. No processo de transição, a inserção de creches e pré-escolas como a primeira etapa da educação básica exige a constituição de espaços de formação e reflexão, a fim de que crianças e adultos não se sujeitem ao novo, mas às possibilidades deste, tornando-se autores no seu trabalho. Assim, falar de crianças e adultos remete-nos a considerar a pluralidade, ou seja, a necessidade de lidar com as diferenças e percebê-las como marcas de nossa condição humana.

É importante assumir que a autonomia pedagógica das instituições está em curso e tem provocado intenso debate em torno da construção da identidade da educação infantil. Em creches e pré-escolas brasileiras, marcadas historicamente por diferentes concepções e formas de atendimento, esta identidade apresenta-se com distintos perfis, ora apoiados na escolarização, ora na assistência. Diferentes são as concepções de infância, da educação voltada para as crianças e do atendimento. Embora coexistam múltiplas propostas decorrentes das práticas sociais, os estudos científicos e os documentos oficiais têm contribuído para a busca de unidade na concepção de infância e educação.

26. Conforme aponta o artigo 13 da LDB (BRASIL, 1996a).

VI. CONSOLIDAÇÃO E NOVAS REFORMAS

Reiterando o que foi dito anteriormente, o processo de integração de creches e pré-escolas aos sistemas de ensino, no Brasil, situa-se no âmbito de uma política educacional que não dissocia educação e cuidado, que rompe com a ideia de atendimento assistencial, que se institui como direito público subjetivo do cidadão desde que nasce e que, portanto, responsabiliza o Estado pela obrigatoriedade de oferta numa ação complementar à família e à comunidade.

Estas concepções estão associadas às mudanças de paradigma em relação à visão de criança, de infância e de educação infantil. Trata-se de mudanças que implicam a oferta de vagas suficientes para atender à demanda e à qualidade desta oferta, porque o sujeito de direitos – independentemente de qualquer circunstância como gênero, raça/etnia, religião, classe social, local de moradia ou de condição econômica – impõe uma educação de qualidade, capaz de promover o desenvolvimento integral, ampliando o seu universo cultural e sua participação no mundo social e natural, favorecendo a construção de sua subjetividade, promovendo trocas e interações, respeitando as diferenças, colaborando para o seu bem-estar físico, emocional e afetivo, entre outros.

Tudo isso significa, na prática, oferecer às crianças um cotidiano planejado e organizado de acordo com seus interesses e necessidades, com equipamentos suficientes e adequados e docentes qualificados para tal. Nessa perspectiva, a integração está em processo, num movimento contínuo e intenso, em que antigas questões começam a ganhar espaço rumo à superação de contradições e impasses.

A realidade brasileira é múltipla, diversa e também estruturalmente desigual. O avanço nas concepções não superou ainda a discrepância de oportunidades educacionais territorialmente demarcadas entre centro e periferia, cidade e campo, capital e interior, entre bairros do mesmo município, entre municípios, entre estados e entre regiões do país (BRASIL, 2007b). Reduzir as desigualdades de oportunidades educacionais, para os sistemas de educação, é um desafio que se inicia na educação infantil.

Por sua vez, a integração à educação significa a inserção da educação infantil em um campo cujas questões são centrais no cenário político, econômico e social de um país como o Brasil, que precisa reverter suas desigualdades históricas. Ser a primeira etapa da educação básica resulta em participar da Política Nacional de Educação, com metas a serem alcançadas, conforme propõe o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 10.172, de 2001, e de seu desdobramento mais recente, o Plano de Desenvolvimento da

Educação (PDE), de 2007. As metas, por serem de âmbito nacional, envolvem os três entes federativos e o compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras, conforme o regime de colaboração legalmente determina.

A seguir, serão discutidos alguns dados da educação infantil em diálogo com metas do PNE para esta etapa educacional, de forma a se traçar um panorama do processo de consolidação da experiência brasileira na integração de creches e pré-escolas aos sistemas educacionais locais.

I. Acesso à educação infantil

Conforme resultados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as crianças de 0 a 6 anos representam um contingente populacional decrescente, porém ainda muito significativo, segundo se observa na Tabela 1.

Tabela 1 – Crianças de 0 a 6 anos de idade – Brasil, 2001 e 2007

	Ano			
	2001		2007	
	Total por mil	%	Total por mil	%
Total	22.070	100,0	19.990	100,0
0 a 3 anos	12.295	55,7	10.958	54,8
4 a 6 anos	9.775	44,3	9.032	45,2

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad 2001-2006. Microdados.

Em 2006, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) registrou uma taxa de fecundidade de 2,0 nascimentos por mulher, atingindo o nível de reposição populacional. Em 2007, a taxa continuou caindo e chegou a 1,95 nascimento por mulher. Em relação às regiões brasileiras, a taxa de fecundidade apresenta valores diferentes, evidenciando maior número de nascimentos nas regiões menos desenvolvidas e municípios e bairros mais pobres. A região Norte apresenta a maior taxa de fecundidade, com 2,6 filhos por mulher; em seguida vem a Nordeste, com 2,29, e a Centro-Oeste, com 2,01. Na região Sul, foi registrada a taxa de 1,78 filho por mulher e na região Sudeste, 1,62. Embora a taxa de fecundidade das mulheres brasileiras tenha diminuído, as pesquisas mostram que, na faixa etária de 0 a 6 anos, concentra-se o maior número de crianças pobres. O relatório do UNICEF sobre a Situação da Infância no Brasil, de 2006, ao discutir o Índice de Desenvol-

vimento Infantil (IDI),²⁷ mostra que, em 2004, quase 1.350 municípios brasileiros (25%) apresentavam baixo IDI, 3.650 municípios estavam no padrão considerado médio e apenas 560 (10%) apresentavam desenvolvimento infantil alto (IBGE, 2006, p.116).

A Tabela 2, que traz o rendimento médio mensal das famílias de crianças de 0 a 6 anos de idade nas grandes regiões brasileiras, evidencia a concentração da população infantil desta faixa etária nas camadas mais pobres da população.

Tabela 2 – Famílias com crianças de 0 a 6 anos de idade, total e respectiva distribuição percentual, por classes de rendimento médio mensal familiar *per capita*, segundo as grandes regiões – 2007

Grandes Regiões	Famílias com crianças de 0 a 6 anos de idade						
	Total (1.000 famílias) *	Distribuição percentual, por classes de rendimento familiar mensal médio <i>per capita</i> (salário mínimo) (%)					
		Até 0,5	Mais de 0,5 a 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 3	Mais de 3 a 5	Mais de 5
Brasil	15.567	42,8	26,5	15,1	4,0	3,0	1,8
Norte	1.570	52,4	22,5	10,2	2,6	1,6	0,7
Nordeste	4.697	64,1	17,8	7,0	1,7	1,3	0,8
Sudeste	6.001	30,0	31,6	19,8	5,3	4,2	2,4
Sul	2.135	28,8	31,3	23,1	6,2	4,0	2,5
Centro-Oeste	1.164	35,5	31,4	15,8	4,5	3,6	3,3

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2007.

Nota: Famílias com pelo menos uma criança dentro do grupo de idade destacado.

* Inclusive as famílias sem rendimento e sem declaração de rendimento.

Uma política inclusiva não pode desconsiderar o significativo número de crianças brasileiras de 0 a 6 anos de idade e suas condições de vida. Frequentar

27. O IDI incorpora variáveis relacionadas a: oferta de serviços de saúde (cobertura pré-natal, imunização), oferta de serviços de educação e cuidado, e proteção que a família deve proporcionar à criança nos primeiros anos (representado pelo nível de escolaridade do pai e da mãe).

espaços de educação infantil também inclui ser cuidado e ter as necessidades básicas atendidas.²⁸

O Censo Escolar, realizado anualmente, constitui-se em um importante suporte técnico para a formulação e a avaliação das políticas educacionais e de distribuição de recursos. As informações do Censo Escolar beneficiam análises não só da cobertura do atendimento, mas também da qualidade da oferta nas redes públicas e privadas do país. Não se pode deixar de mencionar, por exemplo, que o repasse de verbas do Fundeb depende do número de crianças informado no Censo Escolar do ano anterior e, por isso, fazer-se presente no Censo foi uma importante conquista da educação infantil.

A Tabela 3, reproduzida do Relatório 1, sobre as desigualdades na escolarização no Brasil (BRASIL, 2007c), traz uma síntese de dados da Pnad – 1995 e 2005, traçando um panorama do acesso nesta década.

Tabela 3 – Taxa de frequência escolar das crianças de 0 a 5 anos de idade por sexo, cor, situação do domicílio, grandes regiões e faixas de rendimento mensal familiar per capita, segundo grupos de idade – Brasil, 1995 e 2005

Brasil, sexo, cor e situação no domicílio	0 a 3 anos de idade			4 a 5 anos de idade		
	1995	2005*	Diferença	1995	2005*	Diferença
Grandes regiões e faixas de rendimento						
Brasil	7,6	13,3	5,8	42,4	63,7	21,3
Sexo						
Homens	7,7	13,6	5,9	41,3	63,5	22,1
Mulheres	7,5	13,1	5,6	43,5	63,9	20,3
Diferença	0,2	0,6		-2,2	-0,4	
Cor						
Branca	8,7	14,6	5,9	44,8	65,7	20,9
Negra ou parda	6,2	12,0	5,7	39,8	61,8	22,0
Diferença	2,5	2,7		5,0	3,9	

28. Desde 1955, o Brasil tem o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), que garante, por meio da transferência de recursos financeiros, a alimentação escolar dos alunos da educação infantil e do ensino fundamental, matriculados em escolas públicas, filantrópicas, indígenas e comunidades quilombolas. Seu objetivo é atender às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência na escola. Atualmente, o valor repassado pela União, por dia letivo, é de R\$ 0,22 por criança, sendo, nas escolas indígenas e nas comunidades quilombolas, de R\$ 0,44 *per capita*. Disponível em: <www.mec.gov.br>.

Brasil, sexo, cor e situação no domicílio	0 a 3 anos de idade			4 a 5 anos de idade		
	1995	2005*	Diferença	1995	2005*	Diferença
Situação do domicílio						
Urbano	9,2	15,2	6,0	48,2	67,5	19,3
Rural	2,7	5,0	2,3	25,0	46,3	21,3
Diferença	6,5	10,2		23,2	21,2	
Grandes regiões						
Norte**	5,6	7,0	1,3	44,3	54,4	10,0
Nordeste	7,1	11,7	4,6	47,2	70,9	23,7
Sudeste	8,3	15,8	7,5	43,1	67,3	24,1
Sul	8,6	16,1	7,4	32,8	49,1	16,3
Centro-Oeste	5,5	10,0	4,5	34,4	49,9	15,5
Diferença Sul-Norte	3,0	9,1	6,1			
Diferença Nordeste-Sul				14,4	21,8	
Faixa de rendimento familiar <i>per capita</i>						
20% mais pobres	4,9	9,0	4,1	31,0	53,9	22,9
20% mais ricos	20,3	27,8	7,5	72,0	85,7	13,7
Diferença	15,4	18,8		41,0	31,8	

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 1995 e 2005 (BRASIL, 2007c, p. 34).

*Valores harmonizados, excluindo a população rural da região Norte.

**Exclusivo a população rural.

Observa-se que o acesso à educação infantil cresceu no período e foi mais expressivo na pré-escola. Os dados mostram que os fatores sociodemográficos da população se apresentaram como fortes determinantes deste acesso. Especialmente para as crianças de 0 a 3 anos, o aumento significou maior frequência à creche dos grupos mais favorecidos, aumentando a diferença entre os mais ricos e os mais pobres (de 15,4% para 18,8%). Na faixa etária de 4 a 6 anos, embora os mais ricos continuem a ter mais acesso, houve aumento de 22,9% da frequência à pré-escola dos mais pobres (de 31% para 53,9%), o que diminuiu a distância de acesso entre os grupos.

O Relatório 2, sobre as desigualdades na escolarização no Brasil (BRASIL, 2007c), compara dados das Pnads 2005 e 2006, num exercício para buscar o movimento em curso no cenário educacional. A Tabela 4, a seguir, traz a síntese de como evoluiu o acesso das crianças à primeira etapa da educação básica entre um ano e o outro:

Tabela 4 – Acesso restrito à educação infantil de qualidade, sobretudo pelas crianças de 0 a 3 anos

Indicadores	2005			2006		
Taxa de frequência à Creche: crianças de 0 a 3 anos	Brasil: 13%			Brasil: 15,5%		
			Desigualdades*			Desigualdades*
	Negra/parda 11,6%	Branca 14,5%	2,9	Negra/Parda 13,8%	Branca 17,1 %	3,3
	Rural 4,6%	Urbana 15,2%	10,6	Rural 6,6%	Urbana 17,6%	11,0
	Norte 5,8%	Sul 16,1%	10,3	Norte 8,0%	Sudeste 19,2%	11,2
20% + pobres 8,6%	20% + ricos 27,6%	19,0	20% + pobres 9,7%	20% + ricos 29,6%	19,9	
Taxa de frequência à Pré-escola: crianças de 4 e 5 anos	Brasil: 63%			Brasil: 67,6%		
			Desigualdades*			Desigualdades*
	Negra/Parda: 60,6%	Branca 65,3%	4,7	Negra/Parda 65,4%	Branca 70,2%	4,8
	Rural 44,5%	Urbana 67,5%	23,0	Rural 50,0%	Urbana 72,0%	22,0
	Sul 49,1%	Nordeste 70,9%	21,8	Sul 53,7%	Nordeste 73,8%	20,1
20% + pobres 52,2%	20% + ricos 85,7%	33,5	20% + pobres 58,0%	20% + ricos 87,2%	29,2	

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 2005 e 2006 (BRASIL, 2007c, p.36).

* Em pontos percentuais.

Embora o crescimento da frequência às creches tenha praticamente dobrado na década 1995-2005 e aumentado de um ano para o outro, este percentual continua aquém das necessidades sociais e das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) para esta faixa etária – atingir, em 2006, a cobertura de 30% das crianças. O acesso às creches ainda é desigual entre as crianças das diferentes regiões do país; entre as da zona urbana e da rural; entre as brancas e as negras ou as pardas; e entre as de famílias mais pobres e mais ricas. A maior desigualdade verifica-se quando comparadas as taxas de frequência das crianças às creches, segundo a renda de suas famílias: 9,7% das crianças do quinto de renda mais baixo (20% mais pobres) frequentaram creche, enquanto, no quinto de renda mais elevado, essa taxa foi de 29,6%.

A situação do acesso à educação de crianças de 4 e 5 anos é bem melhor, conforme apontam os dados da Pnad 2006: 67,6% das crianças desta faixa etária frequentam a pré-escola, percentual que ultrapassa a meta prevista pelo PNE (cobertura de 60% das crianças de 4 a 6 anos, em 2006). Estes percentuais anunciam um quadro mais otimista para a educação brasileira, já que, conforme o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), feito pelo Inep, há aumento de 32% nas chances de uma criança brasileira concluir o ensino médio quando tem acesso à educação infantil (BRASIL, 2007b, p. 44). Os estudos têm evidenciado que frequentar a educação infantil gera efeitos positivos ao longo da vida escolar para qualquer criança, embora com maiores repercussões nas camadas mais pobres da população (CAMPOS, 1997; BRASIL, 2007c).

Em números absolutos, os censos escolares de 2000 e de 2006 revelam o aumento de mais de 600 mil matrículas na educação infantil, sendo significativamente maior o atendimento em instituições públicas. Nas creches, é grande a diferença entre as matrículas na rede pública e na privada, mas esta proporção aumenta, se considerarmos o fato de que há creches comunitárias – computadas como privadas –, que recebem verbas públicas de convênios com as prefeituras. Na pré-escola, mais de 70% das matrículas são da rede pública. Esses dados são apresentados na Tabela 5, a seguir.

Tabela 5 – Número de matrículas na educação infantil, em instituições públicas e privadas, creches e pré-escolas – Brasil, 2000-2006 *

	Dependência administrativa	2000	2006
Creches	Pública	582.238	917.460
	Privada	334.626	510.482
Subtotal		916.864	1.427.942
Pré-escola	Pública	3.332.173	4.148.226
	Privada	1.089.159	1.439.927
Subtotal		4.421.332	5.588.153
Total		5.338.196	6.016.095

Fonte: MEC/Inep, Censo Escolar 2000 e 2006. Disponível em: <www.edudatabrasil.inep.gov>.

*O Edudata, fonte de consulta de dados sobre o Censo Escolar, em março de 2009, disponibilizava informações até 2006.

A Tabela 6 traz a proporção do número de estabelecimentos das redes pública, conveniada (privada sem fins lucrativos) e particular (lucrativas), por creches e pré-escolas registradas no Censo Escolar 2005. Nota-se que o poder público abarca quase a totalidade dos estabelecimentos (78,2%) e, destes, a grande maioria pertence à esfera municipal.

Tabela 6 – Proporção de estabelecimentos de educação infantil das redes pública, conveniada e particular por creches e pré-escolas – Brasil, Censo Escolar 2005

	Totais (100%)	Públicas	Conveniadas*	Particulares**
Total educ. infantil	137.912	70,0%	8,2%	21,8%
Creche	32.296	53,0%	16,3%	30,7%
Pré-escola	105.616	75,1%	5,7%	19,2%

Fonte: MEC/Inep. Censo Escolar, 2005.

* Privadas sem fins lucrativos (comunitárias, filantrópicas, confessionais).

**Privadas com fins lucrativos.

Como já foi exposto, é de responsabilidade prioritária dos municípios a oferta e a gestão da educação infantil, cabendo a cada um dos 5.564 deles a formulação e a execução de suas políticas. Conforme o relatório sobre as desigualdades na escolarização no Brasil (BRASIL, 2007c), entre as razões

identificadas para o baixo acesso das crianças pequenas à educação infantil, encontra-se a insuficiência de vagas e de recursos financeiros para a rede pública. O Quadro 2 (Anexo 2) mostra que, em 2006, quase um terço dos municípios brasileiros (29,5%) ainda não ofertava vagas em creches públicas.

Não existem dados nacionais sobre demanda para a educação infantil. Especialmente para a faixa etária de 0 a 3 anos, observa-se que sempre existirá uma parcela da população que não demandará a educação nos primeiros anos de vida. O consenso sobre a importância da creche para a criança pequena está longe de ser atingido, e uma das metas do PNE é promover debates com a sociedade civil sobre o direito das crianças à educação infantil, para que se possa envolver os pais nessa questão. As crianças pobres e suas famílias, pela oferta reduzida, ficam com poucas opções de atendimento.

Com a aprovação do Fundeb, em 1º de janeiro de 2007, houve aumento do aporte de verbas da União.²⁹ A inclusão no Fundo de creches e pré-escolas públicas e privadas não lucrativas conveniadas abre grande perspectiva de ampliação da oferta. A função supletiva da União e a elevação do valor do custo-aluno prometem a melhoria da qualidade desta oferta.

Por sua vez, o Fundeb traz uma questão central para o financiamento: o estabelecimento de um custo-aluno capaz de garantir a qualidade educacional. Como cabe à União entrar com uma parcela de recursos sempre que, no âmbito de cada estado, o valor não alcançar o mínimo definido nacionalmente, é importante que este valor seja suficiente para a oferta com qualidade. Em 2008, a União teve ação complementar em um terço dos estados brasileiros: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí. O Fundeb tem função equalizadora, tanto pela complementação da União para os estados que não atingem o mínimo estipulado, quanto entre os municípios do mesmo estado. Embora a diferença entre o valor mínimo aluno-ano e o máximo chegue a ser o dobro, as disparidades já foram bem mais significativas anteriormente aos fundos nacionais de educação (Fundef e Fundeb).

29. A complementação da União está definida da seguinte forma: 2,0 bilhões de reais em 2007; 3,0 bilhões de reais em 2008; 4,5 bilhões de reais em 2009; e 10% do valor total do Fundo a partir de 2010.

A tabela a seguir traz os valores mínimos e máximos praticados em 2008.

Tabela 7 – Valor aluno-ano de creches e pré-escolas em horários integral e parcial, mínimo e máximo estimados para repasse do Fundeb, em 2008

	Creche integral	Pré-escola integral	Creche parcial	Pré-escola parcial
Mínimo	1.245,58	1.302,20	905,57	1.019,11
Máximo: Roraima (RR)	2.925,95	2.954,41	2.055,24	2.312,14

Fonte: Anexo 1 da Portaria Interministerial nº 1.027, de 19 de agosto de 2008 (IBSA, 2008).

O estabelecimento de parâmetros de qualidade dos serviços de educação infantil é uma das metas do PNE, necessária para se chegar a um custo-aluno que garanta a qualidade da oferta, bem como para subsidiar as instâncias locais na eleição de critérios para alocação de recursos.

Carreira e Pinto (2007) apresentam um estudo realizado no âmbito da Campanha Nacional pelo Direito da Criança, em que, após o estabelecimento de indicadores de qualidade e do desenho de uma escola padrão de qualidade, chegaram ao custo-aluno-qualidade inicial (CAQi) por etapas e modalidades da educação básica. O CAQi para creche de horário integral foi de R\$ 3.783,00, sem alimentação, e R\$ 4.139,00, incluída a alimentação; e para pré-escola, em horário parcial, o custo aluno-ano foi de R\$ 1.659,00, sem refeição, e R\$ 1.789,00, com refeição. Comparando estes valores com os da Tabela 7, vemos que o custo-aluno-ano mais elevado do Brasil não atingiu o valor do CAQi para creches. Na pré-escola, por sua vez, o custo-aluno-ano dos estados de Roraima, São Paulo, Espírito Santo, Distrito Federal, Acre e Amapá, em 2008, estiveram acima do CAQi. Trata-se do anúncio de que o financiamento começa a ser mais sólido em alguns estados e, conseqüentemente, nas instâncias locais.

Ter verbas destinadas ao financiamento da educação infantil foi fundamental para a consolidação da área. Junto com o aporte financeiro, faz-se necessário o suporte técnico para a adequada administração das verbas em prol da qualidade da oferta, bem como o acompanhamento e o controle social dos recursos. O último é exercido por meio de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb³⁰, já implantado em todos os municípios

30. O Conselho é composto por dois representantes do Poder Executivo Municipal/Secretaria Municipal de Educação, um representante dos professores da educação básica pública, um representante dos diretores das escolas básicas públicas; um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas; dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública; dois representantes dos estudantes da educação básica pública, sendo um deles indicado pela entidade de estudantes secundaristas. Se, no município, houver um Conselho Municipal de Educação e/ou Conselho Tutelar, um de seus membros também deverá integrar o Conselho do Fundeb. Embora exista o número mínimo de nove membros para a composição desse Conselho do Fundeb, na legislação não existe limite máximo, devendo, no entanto, ser observada a paridade/equilíbrio na distribuição das representações.

brasileiros. Este órgão colegiado, composto por representantes da comunidade escolar e da administração pública, tem como função principal acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito das esferas municipal, estadual e federal. Como todo processo democrático e de participação da sociedade civil organizada é uma construção, observa-se que esta instância de participação começa a ganhar um lugar político importante na gestão e no controle dos recursos públicos para a educação.

Quanto à formação de gestores, além de iniciativas locais, destaca-se o Programa Escola de Gestores³¹, lançado pelo MEC, em parceria com 17 universidades federais, em abril de 2007, que tem como meta formar mais de 150 mil gestores de escolas públicas municipais e estaduais nos próximos anos. A Escola de Gestores oferece uma especialização de 400 horas para os dirigentes com graduação e um curso de atualização de 180 horas para aqueles de nível médio. Em que pese à ênfase na gestão do ensino fundamental, não se pode desconsiderar que, na visão sistêmica atribuída à educação pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), de 2007, a educação infantil e o ensino médio são considerados *sustentáculos* do ensino fundamental. O documento menciona a importância da educação infantil para as crianças:

Todos os estudos recentes sobre educação demonstram inequivocamente que a aprendizagem e o desenvolvimento dos educandos no ensino fundamental, principalmente dos filhos de pais menos escolarizados, dependem do acesso à educação infantil (BRASIL, 2007b, p. 8).

Além disso, situa a educação infantil como uma importante base para a aprendizagem e o desenvolvimento das crianças. O reconhecimento pode fazer muita diferença na gestão das políticas educacionais locais.

A ampliação da oferta de educação infantil, pública e gratuita, especialmente para as creches, é imperiosa para o Brasil atingir as metas do PNE, de, até o ano de 2011, ter 50% das crianças de 0 a 3 anos em creches e 80% das de 4 a 5 anos frequentando pré-escolas. A consolidação de uma política educacional inclusiva e democrática, por sua vez, necessita centrar esforços, das três instâncias federativas, em ações direcionadas prioritariamente às crianças de 0 a 3 anos das camadas desfavorecidas, às negras e pardas e às moradoras das áreas rurais.

31. Seu objetivo é qualificar diretores e vice-diretores das escolas públicas da educação básica, na perspectiva da gestão democrática e do direito à educação de qualidade. As vagas em cursos de especialização e de atualização passaram de 4 mil, em 2007, para 6,6 mil, no primeiro semestre de 2008.

2. Qualidade na educação infantil

A expansão da educação infantil não pode prescindir da qualidade do serviço oferecido à população. O tema da qualidade na educação infantil foi pauta de discussões, seminários e publicações, no âmbito das universidades, dos fóruns estaduais de educação infantil, do Movimento Interforuns de Educação Infantil do Brasil (Mieib), do Ministério da Educação, entre outros, no período de elaboração da LDB e logo após a sua promulgação. Os debates promovidos pelo MEC com especialistas da área e representantes de entidades da sociedade civil resultaram em várias publicações distribuídas nacionalmente. Entre elas, destacam-se: “Política Nacional de Educação Infantil” (BRASIL, 1994a), “Por uma política de formação do profissional de educação infantil” (BRASIL, 1994b), “Critérios para o atendimento em creches que respeitam os direitos fundamentais das crianças” (BRASIL, 1995a), “Propostas pedagógicas e currículo em Educação Infantil” (BRASIL, 1996b), “Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de Educação Infantil” – volumes 1 e 2 (BRASIL, 1998a).

É também do período uma série de resoluções e pareceres do Conselho Nacional de Educação que tiveram como finalidade a consolidação da educação infantil como primeira etapa da educação básica. Destes, enfatizamos as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, as Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Docentes da Educação Infantil e dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, em nível médio, na modalidade Normal.

A primeira, com força de lei, tem como objetivo orientar as instituições de educação infantil na organização, na articulação, no desenvolvimento e na avaliação de suas propostas pedagógicas, para que assumam a educação das crianças em todas as suas dimensões. Este documento e mais detalhadamente o seu parecer³² trazem princípios e fundamentos³³ da dimensão educativa que se almeja junto às crianças pequenas e evidencia a necessidade de cada unidade educacional elaborar a sua proposta pedagógica.

Ainda em direção à consolidação da dimensão educativa, foi elaborado e distribuído a todos os professores do país que atuavam na educação infantil no ano de 1998, o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil

32. BRASIL, 1998c.

33. As diretrizes têm como fundamentos: o respeito aos princípios éticos da autonomia, da responsabilidade, da solidariedade e do respeito ao bem comum; aos princípios políticos dos direitos e deveres da cidadania, exercício da criticidade e do respeito à ordem democrática, e aos princípios estéticos da sensibilidade, da criatividade, da ludicidade e da diversidade de manifestações artísticas e culturais.

(RCNEI)³⁴. É um documento em três volumes, disponível no *site* do MEC, que foi concebido, conforme a carta que o introduz,

para servir de um guia de reflexões de cunho educacional sobre objetivos, conteúdos e orientações para os profissionais que atuam diretamente com crianças de zero a seis anos, respeitando seus estilos pedagógicos e a diversidade cultural brasileira (vol. 1, p. 3).

Em que pese às discussões, este *guia* de orientações curriculares causou e ainda causa impacto na área educacional (sua forma de elaboração, suas concepções etc.), ele traz elementos para se conceber a dimensão curricular e pedagógica da educação infantil e tem servido como ponto de partida para os municípios elaborarem suas propostas curriculares e as escolas, seus projetos político-pedagógicos.

Uma das metas do PNE é justamente a elaboração de projetos político-pedagógicos, com a participação dos profissionais de ensino. Como o Censo Escolar não inclui este indicador, não é possível contabilizar o número de instituições de educação infantil que apresentam projeto político-pedagógico. Este é um dos documentos geralmente exigidos na regulamentação das unidades de educação infantil; portanto, deve existir como documento administrativo nas escolas regulamentadas.

A integração da educação infantil aos sistemas de ensino impulsionou a elaboração e a revisão das propostas curriculares municipais. Observa-se um movimento das secretarias municipais de educação na produção de instrumentos para subsidiar creches e escolas na elaboração dos seus projetos político-pedagógicos. Questões técnicas também evidenciam os limites e as possibilidades das esferas locais neste processo, seja pela qualificação da equipe técnica das secretarias, seja pelas possíveis parcerias com especialistas e universidades.

Apesar disso, o projeto político-pedagógico de uma escola é muito mais que uma exigência formal para a sua institucionalização. É a aposta coletiva de um grupo, um caminho que se registra ao longo do próprio caminhar coletivo, como instiga Kramer (1996). Nesta perspectiva, a formulação de propostas e projetos é um trabalho que exige estudos, reflexões, tempo e espaço de discussão nas unidades escolares, além do fortalecimento do trabalho de equipe. Há fatores que remetem a dois pontos interrelacionados e ainda frágeis na consolidação da área: as condições de trabalho dos professores e sua formação inicial e continuada.

34. BRASIL, 1998d.

A inserção de creches e pré-escolas na educação tem consolidado também a profissionalização do educador infantil. Após a LDB, a função docente, nesta etapa de ensino, antes exercida por qualquer profissional, passou a ser de responsabilidade de um professor com formação de nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal. Ser professor da primeira etapa da educação básica é pertencer a uma categoria profissional definida, sindicalizada, portanto, com espaço legítimo de reivindicação.

A LDB equiparou a carreira docente do professor da educação infantil à do professor dos anos iniciais do ensino fundamental. Por isso, passou a ter direito a um plano de carreira e a todas as conquistas da categoria, como a inclusão na Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que institui o piso salarial nacional para professores da educação básica pública. Observa-se que o valor de R\$ 950,00, para uma jornada de 40 horas semanais, estipulado por esta lei, favorece uma parcela significativa de professores da educação infantil. Conforme o Quadro 2 (Anexo 2), os professores das creches, com formação em nível superior, tinham uma média salarial de R\$ 759,00, para uma jornada de 30 horas, o que aponta para médias inferiores para os professores que ainda não têm ensino superior.

Em relação ao nível de escolaridade dos professores de creches e pré-escolas, comparando os dados do Censo Escolar de 2000 com os de 2006, vê-se a diminuição de professores que têm apenas o ensino fundamental: nas creches, de 22,1%, passaram a representar 5,2% e, nas pré-escolas, de 9,3% passaram a representar 2,1%. A escolaridade em ensino médio completo, em 2006, atingia 60,8% dos professores das creches e 52,3% dos da pré-escola; e, quanto ao nível superior, em 2006, 34% dos professores das creches tinham algum curso superior, ao lado de 45,6% dos das pré-escolas. Os percentuais expressam o avanço significativo na área, embora ainda fiquem aquém da meta do PNE de ter “todos os profissionais com formação em nível médio (modalidade Normal) até 2006 e 70% com formação em nível superior, até 2011”.

Em relação à formação de professores, foi principalmente depois da implantação do primeiro fundo nacional para a educação, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), de 1997, que a formação continuada ganhou maior visibilidade nas redes públicas. A formação em serviço de professores

em exercício passou a fazer parte da pauta das secretarias municipais e estaduais, e também da União. Na perspectiva da meta do PDE “de habilitar professores em exercício através da execução de programas de formação em serviço em articulação com instituições de ensino superior e cooperação técnica e financeira da União e dos Estados”, foram organizados programas especiais de formação de professores.

Na instância federal, atualmente, para promover a formação inicial de professores em exercício sem a habilitação mínima exigida, estão sendo desenvolvidos os programas: Proinfantil, para professores da educação infantil; Proformação, para os que atuam nos anos iniciais do ensino fundamental; e Prolicenciatura, para os dos anos finais do ensino fundamental que não têm licenciatura.

O Proinfantil é um programa de formação em nível médio, na modalidade Normal, para professores que trabalham em creches e pré-escolas públicas e privadas (filantrópicas e comunitárias). Tem a carga horária de 3.200 horas distribuídas em quatro módulos semestrais de 800 horas cada, com a duração de dois anos. É um programa emergencial previsto para terminar em 2011, em parceria com universidades públicas, que objetiva atingir o maior número possível dos quase 40 mil professores sem habilitação.

Vale ressaltar que, além das iniciativas da União, vários estados e municípios também apresentam programas de formação de professores. Em nível estadual, são inúmeras as experiências de programas de formação para os professores atuantes nas redes de ensino. Para a formação superior, entre várias outras iniciativas, citam-se: o Programa Veredas, que resulta da parceria entre a Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais e a Universidade Federal de Minas Gerais, que forma professores de educação infantil e anos iniciais em pedagogia; o Curso Normal Superior de Ponta Grossa, parceria entre a Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) e a Universidade Eletrônica do Brasil, que habilitou 2.577 professores; o PEC-Formação, uma experiência de formação de professores dos anos iniciais do ensino fundamental em nível superior, resultado de uma parceria entre a Secretaria de Estado de São Paulo e três universidades paulistas (PUC-SP, USP e Unesp), que formou, em 2002, 6.300 professores; em sua segunda edição, o PEC-Municípios, que incluiu professores de educação infantil, foram formados, no final de 2008, 4.700 professores, de 41 municípios do estado de São Paulo, entre outros.

Por sua vez, a especificidade da educação infantil diz respeito também à própria área educacional, chamando as universidades à produção científica,

à formação de professores, à ampliação de projetos de extensão, entre outros. Algumas conquistas já se observam no âmbito universitário, tais como a inclusão da habilitação do magistério em educação infantil nos cursos de pedagogia³⁵, que tem provocado debates e alterações curriculares, e a ampliação da produção acadêmica com maior número de pesquisas, dissertações e teses defendidas na área da educação infantil, após a LDB.

Quanto à infraestrutura, uma das metas do PNE é a elaboração de padrões mínimos de infraestrutura para o funcionamento adequado da educação infantil. Esta meta foi atingida em 2006, quando, depois de vários seminários regionais e fóruns de discussão promovidos pelo MEC, foram publicados dois documentos: “Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de educação infantil” – volumes 1 e 2 (BRASIL, 2006e), que tem como finalidade orientar os sistemas na construção e na adaptação de espaços adequados à educação infantil e subsidiá-los na regulamentação das instituições que estão sob sua gestão e fiscalização; e “Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil” – volumes 1 e 2 (BRASIL, 2006f), que discute a qualidade na educação infantil de forma abrangente, trazendo resultados de pesquisas sobre o tema, as competências dos sistemas de ensino em relação ao compromisso com a qualidade da oferta, chegando a parâmetros de qualidade a serem atingidos pelas instituições.

Os dados do Censo Escolar permitem analisar variáveis como: tamanho das escolas (número de salas), presença de salas de TV-vídeo, laboratórios de ciências e de informática, acesso à internet, biblioteca, quadra de esporte³⁶ (parque), sanitário, água, luz, esgoto, entre outros. Assim como o relatório sobre as desigualdades da escolarização no Brasil (BRASIL, 2007c), tomamos para fins deste estudo duas categorias para analisar a infraestrutura das creches e pré-escolas, com base em dados do Censo Escolar 2006³⁷: a presença de parque (quadra de esporte), entendendo que este poderia evidenciar um equipamento mais amplo, com espaço para brincadeiras e desenvolvimento de atividades psicomotoras em geral, e sanitário adequado à faixa etária, tomado como condição de segurança e higiene das crianças.

A Tabela 8, a seguir, traça um panorama dessas duas variáveis, nas redes pública e privada com dados dos censos escolares de 2000 e de 2006.

35. Ver Diretrizes Curriculares para o Curso de Pedagogia – Resolução CNE/CP nº1, de 15 de maio de 2006 (BRASIL, 2006c).

36. Como o Censo abrange a educação básica e a superior, sem uma especificidade para a educação infantil ainda delimitada, as quadras de esporte são, na educação infantil, espaços para atividades esportivas, de movimentação ampla, comumente designada de “parque”.

37. BRASIL, 2006d.

Tabela 8 – Número de creches e pré-escolas, públicas e privadas, com sanitário adequado e parque infantil (quadra de esporte) – Censo Escolar, Brasil 2000-2006 *

		2000					2006				
		Total	Com parque	%	Com sanitário	%	Total	Com parque	%	Com sanitário	%
Pré-escola	Pública	61.919	8.230	13,3	10.823	17,5	80.786	11.471	14,2	18.864	23,3
	Privada	22.698	8.250	36,3	15.394	67,8	26.589	11.561	43,5	21.736	81,7
Total		84.617	16.480	19,5	26.217	31,0	107.375	23.032	21,4	40.600	37,8
Creches	Pública	11.289	575	5,1	4.779	42,3	18.492	1.305	7,1	10.091	54,6
	Privada	9.628	2.558	26,6	6.869	71,3	16.187	5.955	36,8	13.722	84,8
Total		20.917	3.133	15,0	11.648	55,7	34.679	6.260	18,0	23.813	68,7

Fonte: MEC/Inep, Censo Escolar 2000 e 2006. Disponível em: <www.edudatabrasil.inep.gov>.

*O Edudata, fonte de consulta de dados sobre o Censo Escolar, em março de 2009, disponibilizava informações até 2006.

A melhoria da infraestrutura das creches e pré-escolas é uma meta a ser conquistada, mas que ainda não se fez visível na inserção da educação. Também neste ponto, pertencer à educação traz perspectivas de mudança, já que faz parte do PNE melhorar a infraestrutura das escolas públicas brasileiras. Nessa direção, em 2007, o governo federal, exercendo função suplementar junto aos municípios, lançou o Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), programa que visa à expansão de espaços mais adequados, com a construção de creches e escolas de educação infantil e a aquisição de equipamentos. Conforme dados do MEC, entre 2007 e 2008, o Proinfância investiu na

construção de 973 escolas em 939 municípios. A meta para 2009, assim como para 2010, é financiar mais 500 unidades. No total, os recursos disponibilizados por meio do programa devem ultrapassar a marca de R\$ 1,8 bilhão, de 2007 até o fim de 2010.

Outra conquista da educação infantil foi a inclusão, em 2008, no Programa Nacional de Biblioteca da Escola (PNBE), que distribuiu 1.948.140 livros de literatura para 85.179 creches e pré-escolas públicas. Os acervos foram compostos por textos em verso (poemas, quadras, parlendas, cantigas, trava-línguas, adivinhas), em prosa (pequenas histórias, novelas, contos, crônicas, textos de dramaturgia, memórias, biografias), livros de imagens e de histórias em quadrinhos, entre os quais obras clássicas da literatura universal adaptadas ao público da educação infantil.

Cabe ressaltar, ainda, que, na perspectiva da inclusão das crianças brasileiras na educação, foi ampliado o ensino fundamental obrigatório para nove anos de duração³⁸, com a inserção das crianças com 6 anos de idade completos até o início do ano letivo.³⁹ O ensino obrigatório no Brasil passa a incluir maior número de crianças, especialmente as de camadas menos favorecidas, que a ela não tinham acesso. A entrada de crianças de 6 anos no ensino fundamental coloca em perspectiva o diálogo maior entre as duas primeiras etapas da educação básica. A educação infantil, com suas práticas pedagógicas, que visam ao desenvolvimento integral das crianças, portanto, focadas na(s) linguagem(s), na expressão, no espaço do brincar, na apropriação interdisciplinar de conhecimentos etc., e com seu sistema de avaliação de acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, tem muito a contribuir no diálogo com o ensino fundamental. Essa interlocução pode ser profícua para a consolidação da identidade da educação infantil, que, contraditoriamente, muitas vezes se pauta em um modelo escolar inadequado também para a educação das crianças dos anos iniciais do ensino fundamental.

38. Lei nº 11.114/2005 (BRASIL, 2005a).

39. Lei nº 11.274/2006 (BRASIL, 2006a).

VII. CONSEQUÊNCIAS DA INTEGRAÇÃO

A grande consequência da integração de creches e pré-escolas à educação tem sido a afirmação da educação infantil como direito das crianças. Como se observou no item anterior, tem havido ampliação da oferta e maior investimento na qualidade dos serviços oferecidos. Entretanto, ainda não existem pesquisas de avaliação de impacto.

VIII. LIÇÕES, IMPLICAÇÕES E DESAFIOS REMANESCENTES

A primeira lição da inserção de creches e pré-escolas na educação decorre das conquistas históricas da educação infantil brasileira, que passou a responsabilizar o Estado pela educação das crianças desde que nascem. A sociedade e o Estado brasileiros não podem mais se omitir diante de um direito constitucional do cidadão de pouca idade.

Ao longo da trajetória do reconhecimento da educação infantil como primeira etapa da educação básica, vozes de todas as partes do país pronunciaram-se para fazer valer o reconhecimento da criança como cidadã de direito e de fato. São vozes que assumiram a luta pela identidade da educação das crianças de 0 a 6 anos, pressionando os legisladores e construindo, com os governos, uma política educacional coerente com os princípios democráticos. Sem o movimento social organizado, não teria sido possível vislumbrar as conquistas hoje alcançadas, na cobertura do atendimento, na elaboração de um currículo para a infância com indicadores de qualidade, no financiamento, nos canais de participação e controle social etc. Talvez esta tenha sido uma das maiores lições vividas pelo Estado brasileiro, que vem dialogando e enfrentando os desafios postos pela sociedade em prol da opção adotada na formulação da Política Nacional de Educação Infantil.

Como aponta Bobbio (1992), o direito à educação traduz-se no direito à educação escolar, pois é no interior da escola que se coloca a educação à disposição das crianças. Essa foi a opção adotada pela Brasil. O desafio, hoje, como lembra o autor, não é mais de fundamentar os direitos do homem, mas de protegê-los. Um importante passo na garantia do direito à educação deu-se quando ela passou a ser definida como direito público subjetivo, o que significou poder de ação na proteção e na defesa de um bem considerado inalienável e, ao mesmo tempo, legalmente reconhecido (HORTA, 1998, p. 6). Este poder de ação implica acionar o poder público e mobilizar instâncias da sociedade civil organizada no caso da falta de atendimento à demanda pela educação. Assim, por exemplo, os responsáveis pelas crianças pequenas podem recorrer ao Conselho Tutelar⁴⁰, que faz os devidos encaminhamentos em direção à proteção do direito da criança.

40. O Conselho Tutelar é um órgão público municipal de caráter autônomo e permanente, cuja função é zelar pelos direitos da infância e juventude, conforme os princípios estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Os conselheiros são pessoas eleitas, por meio do voto direto, para mandato de três anos, que têm o papel de porta-voz das respectivas comunidades, atuando junto a órgãos e entidades, para assegurar os direitos das crianças e adolescentes.

Atender à demanda pela educação infantil é cumprir um dever do Estado, diante de um direito da criança e de uma opção dos pais. A proteção dos direitos sociais, perante as desigualdades brasileiras, tem exigido a presença do Estado e o controle da sociedade civil organizada na adoção de políticas públicas adequadas para o seu efetivo cumprimento.

Esta lição tem como sustentáculo a concepção de que as crianças são seres sociais ativos, produtores de cultura e, ao mesmo tempo, por ela produzidos, sujeitos de direitos, cidadãos em processo, cujo desenvolvimento se dá de forma integral nos aspectos físicos, sociais, emocionais e cognitivos. Tal concepção traduz o esforço e o desafio de se repensarem as práticas educativas, em âmbito público e privado, mais condizentes com a integralidade da criança, portanto, com a identidade desse campo de atuação. O atendimento em instituições educacionais voltadas para a educação e o cuidado de crianças de 0 a 6 anos, em esforço conjunto com suas famílias, tem especial relevância, pelo ineditismo de seus propósitos.

Outra lição refere-se ao modelo federativo do Estado. Ressalta-se a importância do processo vivido nas últimas décadas na construção de consensos que permitiram viabilizar uma política nacional de educação infantil, entre as diferentes instâncias governamentais, que envolveu diversos setores da sociedade civil, entidades não governamentais, governos, conselhos municipais, estaduais e da União, legisladores. Enfim, múltiplos olhares, tempos e espaços, cujo resultado é o reconhecimento das creches e pré-escolas como estabelecimentos educacionais, integrantes dos sistemas de ensino, portanto, regulamentados, geridos e supervisionados pelos órgãos da educação. Por isso, hoje, resguardadas as particularidades deste atendimento, portam-se como uma unidade educativa.

Constituir-se como primeira etapa da educação básica implica participar do campo de disputa da política educacional: definir recursos financeiros, diretrizes, programas e ações. Nesse processo, foi possível, por exemplo, promover ações em torno de ampla mobilização para a inclusão das creches e pré-escolas no Fundeb. Programas de expansão e melhoria da qualidade da educação têm sido outro alvo deste campo. Distribuição de material pedagógico, livros de literatura, transporte escolar, merenda, construção e reforma de equipamentos físicos, formação de professores, entre outros, são exemplos da inserção da educação infantil na política educacional.

Destaca-se, ainda, que a opção brasileira trouxe, para os âmbitos político, administrativo e teórico, novo olhar sobre as crianças pequenas e sobre as especificidades da educação voltada para elas. Talvez esta seja a maior implicação decorrente da integração da educação infantil.

Com base nas análises feitas ao longo deste relatório, embora ainda não haja muitos estudos sobre impacto, são evidentes as conquistas decorrentes da opção pela integração de creches e pré-escolas à educação. Houve avanços na organização do Estado em torno de um pacto federativo, na organização dos sistemas de ensino, na definição de regras de financiamento, na ampliação do acesso, na discussão sobre parâmetros de qualidade e sobre as especificidades desta etapa educacional, e na profissionalização docente. Nesse sentido, os desafios são fruto das conquistas da área e inerentes ao processo de sustentação da política de educação infantil. Assim, reconhece-se a diversidade, em conteúdo e profundidade, dos muitos benefícios da integração e dos desafios a serem enfrentados.

Sendo o Brasil um país de dimensões continentais, que apresenta diferenças regionais e culturais significativas, além de elevada desigualdade social, conquistas e desafios precisam ser observados a partir do contexto em que se apresentam: o desafio para alguns – entes federados, secretarias de educação, conselhos, instituições de educação infantil – pode ser conquista para outros. Nessa perspectiva, apresentam-se as questões a seguir, ora desafios, ora recomendações e reflexões para os diferentes níveis de gestão – das políticas ao cotidiano escolar – rumo à consolidação da qualidade da primeira etapa da educação básica para as crianças brasileiras.

I. Em relação à concepção de educação infantil

As conquistas significam um trabalho contínuo de reflexão, capaz de provocar mudanças em concepções e práticas excludentes. Neste sentido, é importante:

- traduzir em práticas político-pedagógicas a ideia da unidade da criança, a indivisibilidade entre o corpo e a mente, a interdependência dos aspectos físicos, sociais, emocionais e cognitivos;
- buscar uma identidade de atendimento educacional que rompa com os modelos sanitarista e assistencialista, bem como com o modelo escolar instrucional e preparatório, dualidades que representam obstáculos para mudanças;
- instituir mecanismos de colaboração entre educação, saúde, proteção social, assistência, cultura, visando ao atendimento integral à criança, em complementaridade à família;
- estabelecer um currículo integrado de creche e pré-escola, de forma articulada com os anos iniciais do ensino fundamental, rompendo com as segmentações;

- abrir um canal de diálogo permanente com os profissionais do ensino fundamental, no sentido da troca de experiências teórico-práticas, especialmente no momento de transição, de inserção das crianças de 6 anos no ensino fundamental e de ampliação desta etapa de ensino para nove anos de duração, pois questões sobre avaliação continuada, acompanhamento e registro do desenvolvimento infantil, sobre as atividades lúdicas e sobre as brincadeiras são importantes ações, que podem contribuir para reconsiderar a criança de 0 a 10 anos e as propostas pedagógicas a ela dirigidas.

2. Em relação à gestão nacional

É função da União induzir políticas e exercer papel suplementar junto aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Nos últimos anos, é notório o esforço do MEC no exercício destas funções. Entretanto, para favorecer a equidade, faz-se necessário dar continuidade às políticas, sendo fundamental:

- criar, manter e ampliar programas nacionais, oferecendo-os aos municípios, acompanhados de recursos financeiros federais, incrementando a expansão e a melhoria da qualidade do atendimento;
- apoiar financeiramente os municípios e o DF para a construção, a reforma e a ampliação das instituições de educação infantil, bem como para a aquisição de equipamentos, mobiliário, brinquedos, materiais pedagógicos e livros de literatura infantil;
- apoiar tecnicamente os demais entes federados, a fim de que promovam a formação inicial e continuada dos professores em exercício na educação infantil, para não apenas habilitar os que não têm a formação mínima exigida por lei, mas também incentivar a progressão na carreira docente;
- estabelecer parâmetros de qualidade dos serviços de educação infantil, como referência para a supervisão, o controle e a avaliação, como instrumento para a adoção de medidas de melhoria da qualidade;
- divulgar estudos e pesquisas que evidenciem a importância da educação infantil de qualidade e o seu papel no desempenho escolar dos alunos;
- dialogar com os fóruns estaduais de educação infantil na avaliação da Política Nacional de Educação Infantil;
- desenvolver seminários regionais para a discussão dos principais entraves da oferta educacional, bem como as soluções encontradas.

3. Em relação à gestão local

O compromisso dos municípios e de suas instituições públicas e privadas com a qualidade da oferta de educação infantil exige ações integradas e capazes de:

- expandir e ampliar a oferta do atendimento público com qualidade;
- criar condições de acesso e frequência à creche para as populações que não têm tido esse atendimento assegurado;
- estender a oferta de educação infantil em horário integral;
- favorecer a elaboração de planos estaduais e municipais de educação, em consonância com a legislação vigente, estipulando metas e estratégias de ação que visem à efetiva integração das instituições de educação infantil aos sistemas de ensino, e todas as consequências dela decorrentes;
- investir na melhoria da qualidade, garantindo espaços, equipamentos, brinquedos e materiais adequados nas instituições de educação infantil, considerando a diversidade cultural e as necessidades educacionais especiais;
- garantir a identidade das instituições de educação infantil, assegurando sua autonomia e a autoria dos seus professores pelo trabalho ali realizado;
- promover e incentivar a participação de professores em exercício em programas de formação inicial e continuada;
- elaborar plano de carreira para o magistério da educação infantil;
- inserir, no sistema de ensino, todas as creches, sejam elas mantidas por convênios e/ou estejam sob a administração da Assistência Social, sejam elas não credenciadas;
- criar condições para que todas as instituições de educação infantil existentes no município respondam ao Censo Escolar;
- incentivar a articulação entre as diversas secretarias e setores, por meio da realização de ações e programas integradores;
- criar melhores condições de trabalho para os professores, diminuindo o número de crianças por turma, garantindo horas de planejamento, estudo e formação na sua jornada de trabalho;
- promover a inclusão dos professores da rede privada não lucrativa nas ações de formação continuada da Secretaria de Educação.

4. Em relação às práticas pedagógicas

É necessário consolidar o espaço de reflexão nas instituições de educação infantil de forma que as práticas possam:

- ser planejadas, consideradas e construídas coletivamente, tendo como ponto de partida as crianças de 0 a 6 anos que se deseja educar, seu contexto sócio-histórico, suas culturas, relações, interações e ampliações possíveis;
- assegurar às crianças os direitos à brincadeira, à atenção individual, a um ambiente acolhedor, ao contato com a natureza, à higiene, à alimentação sadia, a desenvolver sua curiosidade, imaginação e capacidade de expressão, ao movimento em espaços amplos, à proteção, ao afeto, à amizade, à expressão de seus sentimentos, ao desenvolvimento de sua identidade cultural e religiosa;
- considerar as especificidades das crianças menores de 3 anos na construção das propostas pedagógicas, uma vez que, na maioria das instituições, adapta-se para elas o que é pensado para as maiores;
- promover situações em que os profissionais, as crianças e as famílias estabeleçam relações de pertencimento, para que se sintam parte integrante da instituição;
- conceber o espaço pedagógico como um local facilitador de interações e de confrontos das crianças entre elas – favorecendo a cultura de pares –, das crianças com os adultos – ambos experimentando a descoberta de ensinar e aprender –, e dos adultos entre si, sejam eles mães, pais, professores etc., que vivem o intenso desafio de perguntar o seu papel, revendo seus conhecimentos e suas experiências;
- refletir criticamente sobre o cotidiano, propondo uma educação infantil em que as crianças se desenvolvam, construam e adquiram conhecimento e se tornem autônomas e cooperativas;
- desenvolver atividades compartilhadas e diálogo constante da gestão da instituição com a equipe de profissionais, crianças e suas famílias;
- superar a concepção limitada à função de guarda e preparo para o ensino fundamental, entendendo a creche e a pré-escola como espaços de formação cultural;
- abrir espaço para as diferentes linguagens, como possibilidades de expressão de conhecimentos e pensamentos acerca do mundo, das culturas, como processo importante na formação de identidades, sendo, portanto, um eixo privilegiado de trabalho;

- estabelecer um ambiente cultural rico de possibilidades, em que a pintura, a modelagem, o desenho, o teatro e a expressão corporal, a música, a literatura etc. propiciem diferentes possibilidades de expressão;
- levar em conta a maneira como as crianças brincam e suas preferências, pois estas indicam uma produção de sentidos e ações;
- criar espaços coletivos de estudo, discussão e registro dos profissionais que trabalham nas instituições sobre as experiências desenvolvidas com as crianças, como condição indispensável para um “fazer educativo” que se propõe avaliar permanentemente as relações estabelecidas no âmbito institucional (profissionais, crianças e famílias) e os pressupostos teóricos vigentes, suas metas e objetivos;
- criar condições para que se deem a formação continuada de professores e a formação em serviço, pois desse processo depende a construção da proposta pedagógica e, principalmente, o desafio de relacionar concepções teóricas com as questões do cotidiano e das práticas com as crianças.

IX. NOVOS MARCOS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL (2009-2010): CONSEQUÊNCIAS E DESAFIOS*

As políticas públicas para a educação têm-se efetivado com base em um intenso processo de debate em toda a sociedade, especialmente nas instituições acadêmicas e nas diversas entidades que demandam ações em torno do direito à educação pública e de qualidade para todos os brasileiros. No tocante à educação infantil, há vários projetos que lograram sua inclusão na agenda governamental e que, por isso, passam a determinar novos marcos educacionais para as crianças e para os sistemas educacionais. A presente seção tem por finalidade adensar a reflexão sobre as mudanças ocorridas nos anos de 2009 e 2010 no cenário da educação infantil.

A integração de creches e pré-escolas aos sistemas de ensino significou a inserção da educação infantil em um campo cujas questões são centrais no cenário de um país como o Brasil, que precisa reverter suas desigualdades históricas. Ser a primeira etapa da educação básica foi resultado da participação de instituições públicas e privadas, de diferentes organismos e agentes da sociedade civil e da Política Nacional da Educação, que traça metas e objetivos constantemente reformulados conforme as exigências políticas, econômicas e sociais. As principais transformações ocorridas entre os anos de 2009 e 2010 implicaram emendas constitucionais, que foram traduzidas em deliberações estaduais e municipais, de acordo com os princípios da descentralização e municipalização do país, para regulação e funcionamento das instituições de educação infantil. Sabe-se, contudo, que nem todas as decisões conseguem garantir, na parte ou no todo, os preceitos motivacionais que iniciaram a construção da agenda política dos diversos interessados. Isso posto, alinham-se, abaixo, os principais marcos regulatórios para a educação infantil produzidos neste período, bem como a síntese das discussões, questões e desafios decorrentes.

O primeiro marco refere-se às alterações dos incisos I e VII do artigo 208 da Constituição Federal, que estende a obrigatoriedade da educação – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada até mesmo sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, e o acesso a programas complementares – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares, de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (Emenda Constitucional nº 59). Vários educadores manifestaram-se, preocupados quanto aos possíveis efeitos negativos da obrigatoriedade de matrícula e frequência

* Capítulo elaborado por Maria Fernanda Rezende Nunes e Patrícia Corsino.

na pré-escola. Apesar da oportunidade de inclusão de uma parcela de crianças que não tem acesso a esta etapa educacional, é necessário que as práticas pedagógicas na educação infantil não se apoiem em um modelo de conhecimento escolarizante, mecânico, com propostas cujos resultados já se podem prever. Elaborar e monitorar estratégias de transição entre creche, pré-escola e escola de ensino fundamental permite refletir acerca das condições destas etapas de ensino, suas diferenciações, bem como os desafios da organização dos sistemas de ensino e em termos de políticas e gestão pública, de propostas curriculares e de formação de professores e de todos os profissionais envolvidos neste trabalho (KRAMER; NUNES; CORSINO, 2011, p. 72).

Muitas vezes, as mudanças constitucionais podem produzir inconsistências na concepção norteadora da Carta Magna. No caso específico da educação infantil, imprecisões referentes à delimitação da faixa etária constituem mote para acertos, desvios e equívocos na implementação da política, destacando-se entre eles, conforme pontua Rosemberg (2010): “crianças de 0 a 6 anos de idade”, expressão utilizada pela Constituição e pela LDB; “educação infantil gratuita às crianças de até 5 anos de idade”, referência da Lei 11.274/2006⁴¹; educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 anos de idade, texto da EC nº 53, de 2006, que cria o Fundeb. Ciente dessa imprecisão, a Resolução CNE/CEB nº 5, de 17 de dezembro de 2009, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, assim delimita a faixa etária:

Art. 5º [...]

§ 2º É obrigatória a matrícula na Educação Infantil de crianças que completam 4 ou 5 anos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula.

§ 3º As crianças que completam 6 anos após o dia 31 de março devem ser matriculadas na Educação Infantil.⁴²

Outro aspecto, decorrente das mudanças na legislação, diz respeito à integração entre a creche (0 a 3 anos) e a pré-escola (4 e 5 anos). Para muitos⁴³, a expressão *educação infantil*, pela materialidade das ações desenvolvidas após

41. BRASIL, 2006a.

42. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que “acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI”.

43. ROSEMBERG, 2009; MALTA, 2010; SILVA; GOUVEIA, 2010; CORSINO; KRAMER; NUNES, 2011.

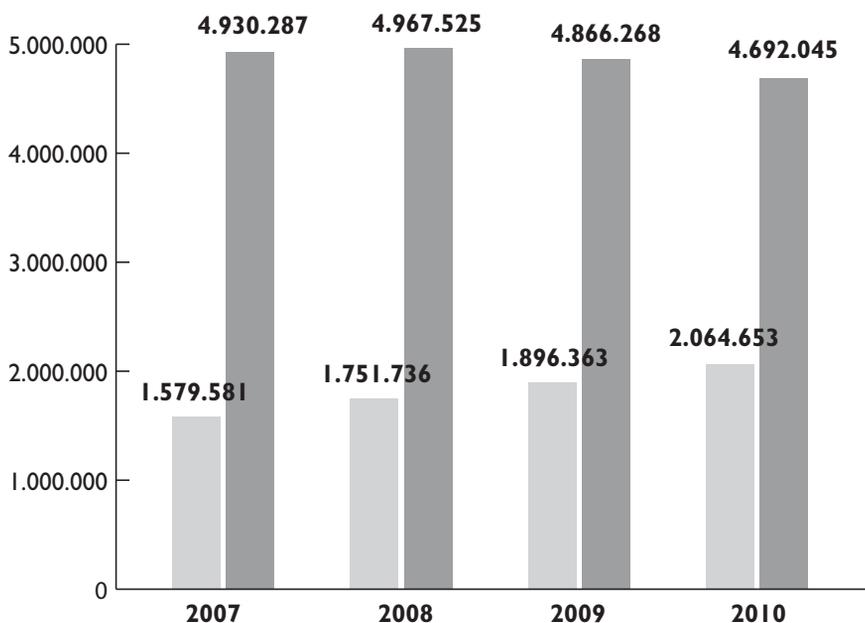
a Emenda Constitucional nº 59, reconfigura-se, aproximando a pré-escola do ensino fundamental e distanciando a creche do que se tem defendido como direito das crianças. Conflitos dessa ordem foram observados por Siqueira (2011, p. 118), em estudo desenvolvido em determinado município da Baixada Fluminense, no Rio de Janeiro. Tendo entrevistado a coordenadora do setor na Secretaria Municipal de Educação, dela recebeu um cartão de visita que a identificava como “coordenadora de Educação Infantil e Creche”. Ante tal situação, indaga a autora: creche não é educação infantil neste município? Assim, entidades de pesquisa na área educacional, entre outras, apontam a necessidade de um sistema integrado de organização da educação, com vistas a alcançar equilíbrio na oferta, evitando o descompasso da creche e da pré-escola, decorrente tanto da interpretação legal sobre a concepção da educação infantil dos entes federados, que afeta diretamente a qualidade, quanto dos mais recentes índices de cobertura do atendimento. O Gráfico 1 abaixo torna evidentes as diferenças de frequência em creches e pré-escolas.

Vale atentar para o fato de que, segundo os dados da Pnad⁴⁴, em 2009, a taxa de frequência para a população de até 3 anos foi de 18,4%. Este percentual é considerado baixo e ainda distante do previsto pelo PNE (2001) para a faixa etária (30%), permanecendo desiguais as condições de acesso entre as regiões. A pré-escola, por sua vez, teve parte do público-alvo transferido para o ensino fundamental, que passou a receber crianças com 6 anos de idade⁴⁵. A taxa de frequência das crianças de 4 a 6 anos à escola – pré-escola ou escola de ensino fundamental –, em 2009, foi de 81,3%. Segundo os dados do MEC/Inep, em 2010, registram-se 52% de alunos com 6 anos na educação infantil, o que revela que a implantação do ensino fundamental de 9 anos não está concluída.

44. Fonte: Pnad 2009 – Comunicado Ipea nº 66, 2010.

45. Em alguns municípios, conforme o mês de referência, vão para o ensino fundamental, no início do ano letivo, crianças com menos de 6 anos, conforme já pontuado.

Gráfico I – Número de matrículas na educação infantil – Brasil, 2007-2010



Fonte: MEC/Inep. *Sinopse estatística, 2010.*

Acrescenta-se que a maior parte das matrículas em creches está sob responsabilidade das redes municipais de ensino, que abrangem 65,2%, seguidas pela rede privada, com 34,0% – a maior participação da rede privada entre as etapas de escolarização da educação básica. A relação público/privado, especialmente no que diz respeito às creches, é um dos pontos que merecem atenção, já que historicamente muitas destas instituições surgem no âmbito da caridade, da filantropia e dos movimentos sociais comunitários. Muitas mantêm convênios com a instância pública e exercem importante função no atendimento às crianças das camadas populares e de áreas periféricas. Há também creches públicas com parte significativa de seus profissionais, inclusive os que exercem a função docente, constituída de terceirizados, vinculados a organizações sociais ou organizações não governamentais, que recebem verbas públicas para realizar tal gestão, evidenciando a municipalização a ser efetivada de fato.

Em abril de 2010, foi realizada a Conferência Nacional de Educação (Conae) com o tema central Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação – Suas Diretrizes e Estratégias de Ação, que referendou esses propósitos para o Plano Nacional de Educação

(PNE 2011-2020), destacando, em relação ao atendimento educacional em creches:

[...] garantia de aporte financeiro do governo federal para a construção, reforma, ampliação de escolas e custeio com pessoal, para aumento da oferta de vagas em 50%, até 2012, e a universalização do atendimento à demanda manifesta, até 2016, especificamente às crianças da faixa etária de 0 a 3 anos de idade, em período integral, a critério das famílias, assegurando progressivamente seu atendimento por profissionais com nível superior e garantia de formação continuada. (BRASIL, 2010, p. 68).

De acordo com Vieira (2010), as taxas de escolarização das crianças na faixa de idade de 0 a 6 anos ainda se situam abaixo de 50%. Mesmo assim, quando se desagrega este índice, percebe-se, por um lado, o elevado acesso à pré-escola e taxas diminutas para o segmento das crianças menores de 3 anos de idade. Por outro, chama-se a atenção para o fato de que “é na variável idade que observamos as maiores disparidades de acesso, em relação às variáveis localização, renda e etnia/cor” (VIEIRA, 2010, p. 818), conforme já mencionado.

O Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, enviado ao Congresso como Projeto de Lei nº 8.035/2010, traz um documento, anexo ao projeto, composto de 20 metas e mais de 170 estratégias, discorrendo sobre os diferentes níveis e modalidades de ensino, e tratando do atendimento escolar, da ampliação do acesso e da qualidade, da formação dos docentes, entre outros temas. O atraso na tramitação reflete o processo democrático de construção do projeto e também conflitos, tensões, coalizões e negociações no jogo de forças da política educacional.

Como primeira meta, dispõe sobre a expansão da educação infantil:

Meta 1: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de quatro e cinco anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a cinquenta por cento da população de até três anos. (BRASIL, 2010b)

Para tanto, várias estratégias foram adotadas, destacando-se entre elas : (a) definir o regime de colaboração e metas de expansão, segundo padrão nacional de qualidade compatível com as peculiaridades locais; (b) implantar um programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para a rede escolar pública, voltado à expansão e à melhoria da rede física de creches e pré-escolas públicas; (c) fomentar a formação inicial e continuada de profissionais do magistério e estimular a articulação entre programas

de pós-graduação *stricto sensu* e cursos de formação de professores para a educação infantil, de modo a garantir a construção de currículos capazes de incorporar os avanços das ciências no atendimento da população de 4 e 5 anos; (d) fomentar o atendimento das crianças no campo na educação infantil e respeitar a opção dos povos indígenas; (e) fomentar a oferta do atendimento educacional especializado complementar aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a transversalidade da educação especial na educação infantil.

Há, evidentemente, uma mobilização, em especial dos fóruns de educação infantil, na inclusão de emendas ao Projeto de Lei, no sentido de salvaguardar conquistas e evitar equívocos, sabendo que não há unanimidade na área. Algumas estratégias restringem-se, por exemplo, à escola pública. Retoma-se a indagação sobre a concepção do que é público. Há que se considerar que “[...] entre o Estado e o mercado há uma infinidade de organizações que não são nem estatais nem privadas” (SCHMIDT, 2009, p. 36).

Outras metas que merecem destaque versam sobre a formação dos professores para atuar no âmbito da educação infantil:

Meta 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. [...]

Meta 16: Formar 50% dos professores da educação básica em nível de pós-graduação *lato e stricto sensu*, garantir a todos formação continuada em sua área de atuação.

É notório que, no embate de formulação da política pública, uma decisão representa apenas uma grande quantidade de intenções sobre a solução de um problema expressas na forma de determinações legais: decretos, resoluções etc. (RUA, 1998, p. 12). Entretanto, como enfatiza Rua, nada disso garante que a decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida (RUA, 1998, p. 12). Vale enfatizar que, nas agendas políticas de contextos municipais bastante distintos, manifestam-se interesses diversos, seja em discursos coincidentes, seja em discursos aparentemente contraditórios. Na política pública, a falta de uma ação ou o equívoco de uma decisão pode perdurar, no âmbito educacional, por várias décadas.

Assim, não é ingênua a necessidade de reafirmar alguns consensos construídos nos documentos legais, ao longo do processo de integração da

educação infantil, evitando possíveis retrocessos na concepção e na formulação da política pública educacional. Nesse sentido, as novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, instituídas pela Resolução do CNE nº 5, de 17 de dezembro de 2009, reafirmam em seu artigo 5º:

Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, é oferecida em creches e pré-escolas, as quais se caracterizam como *espaços institucionais não domésticos* que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que *educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade no período diurno*, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social [destaque nosso] (BRASIL, 2009b).

Essa Resolução, de cunho mandatório, pretendeu revisar as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, movimento essencial para incorporar os avanços presentes na política, na produção científica e nos movimentos sociais. No seu artigo 8º, dispõe sobre os objetivos da proposta pedagógica das instituições de educação infantil:

[...] deve ter como objetivo garantir à criança acesso a processos de apropriação, renovação e articulação de conhecimentos e aprendizagens de diferentes linguagens, assim como o direito à proteção, à saúde, à liberdade, à confiança, ao respeito, à dignidade, à brincadeira, à convivência e à interação com outras crianças.

Ressalta-se que as novas diretrizes – que ampliam os objetivos da dimensão educativa – vêm ao encontro da demanda dos sistemas e das instituições, pois o processo de integração da educação infantil aos sistemas de ensino tem impulsionado a elaboração e a revisão das propostas curriculares municipais. Há um movimento das secretarias municipais de educação para produzir instrumentos que subsidiem creches e escolas na elaboração dos seus projetos político-pedagógicos – sem dúvida, uma conquista da primeira etapa da educação básica. Não obstante isso, questões técnicas evidenciam os limites e as possibilidades das esferas locais também neste processo, seja pela qualificação da equipe técnica das secretarias, seja pelas possíveis parcerias com especialistas e universidades, seja, ainda, pelas formas mais ou menos democráticas de participação docente na elaboração das propostas (CORSINO; NUNES, 2011, p. 344).

Para subsidiar a elaboração das Diretrizes, o MEC e o CNE demandaram projetos de cooperação técnica a especialistas da área, os quais foram debatidos em diversos seminários antes de serem encaminhados ao Conselho.

Ainda no exercício da função colaborativa, o MEC/Coedi, visando à operacionalização das novas diretrizes, coordenou a produção de onze textos, escritos por professores oriundos de diferentes universidades brasileiras, que versam sobre perspectivas curriculares para creches e pré-escolas. Este conjunto de publicações, disponíveis no *site* do Ministério⁴⁶, objetiva fornecer aos sistemas de ensino um suporte teórico que favoreça a ampliação da oferta de educação infantil na perspectiva da integração entre creches e pré-escolas, de forma a superar tanto o viés assistencial da creche, quanto o caráter preparatório da pré-escola.

Em relação à avaliação da educação infantil, o MEC publicou, também em 2009, o documento intitulado “Indicadores da qualidade na educação infantil”, que é um instrumento de autoavaliação das instituições, amplamente discutido nos fóruns de educação infantil Brasil afora. Pré-testado e reformulado, intenta debater a avaliação de forma *participativa e aberta a toda a comunidade* – professores, pais, funcionários – e *articulada às questões institucionais*. A proposta é que esta avaliação possa subsidiar práticas educativas democráticas, que respeitem os direitos fundamentais das crianças. Dois grandes desafios definem-se no uso deste instrumento de avaliação: a) fazer valer as diferentes vozes da comunidade escolar em sistemas de ensino hierarquizados e competitivos; b) compreender que os resultados não se prestam à comparação entre as instituições, pois indicar critérios de qualidade institucional significa ter consenso de valores e expectativas. Por conseguinte, instituições mais exigentes e comprometidas tendem a se autoavaliar com maior rigor.

Nos últimos dois anos, tem-se consolidado, no âmbito das políticas educacionais, o Plano de Ações Articuladas dos Municípios (PAR). Trata-se de um plano de metas elaborado pelos municípios com base em uma avaliação diagnóstica da realidade educacional local, vinculado ao Plano de Desenvolvimento da Educação Básica (PDE), que tem o objetivo de *enfrentar estruturalmente as desigualdades de oportunidades educacionais na perspectiva de reduzir desigualdades sociais e regionais*. A demanda consolidada neste plano é, hoje, o instrumento do regime de colaboração entre os entes federados. Nesta via, é fundamental a visibilidade da educação infantil na avaliação diagnóstica, para que, de fato, possa valer a visão sistêmica da educação básica postulada pelo PDE. Numa rua de muitas vias, conjugam-se a demanda do PAR, as metas do PDE e a oferta de projetos e programas do MEC no exercício de sua função colaborativa. Como consequência, há

46. BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Portal*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12579%3Aeducacao-infantil&Itemid=859>.

maior responsabilização dos entes federados em suas competências, exigindo parcerias, compromissos mútuos e articulação entre programas e projetos para alavancar processos.

Também nos últimos anos, o MEC ampliou os convênios junto aos municípios no âmbito do Proinfância⁴⁷. Apesar disso, os dados disponibilizados pelo Ministério indicam os desafios que se impõem à execução dos convênios pelas municipalidades para a construção das creches – apenas cerca de metade das obras financiadas pelo Proinfância conseguiram, em dois anos, chegar à fase de finalização e solicitar recursos para compra de mobiliário e equipamentos. Observa-se que a gestão de recursos públicos é uma questão administrativa complexa, pois, no percurso entre a descentralização dos recursos e a conclusão das obras, há ainda muitos entraves.

Em relação a equipamentos e materiais, cabe ressaltar que, pela EC nº 59, os educandos da pré-escola passam a ter direito a *programas suplementares de material didático-escolar*. Dois grandes programas estão consolidados nas outras etapas da educação básica: o Plano Nacional do Livro Didático (PNLD) e o Programa Nacional de Biblioteca na Escola (PNBE). Creches e pré-escolas públicas foram incluídas neste a partir de 2008. As obras de literatura infantil são um recurso fundamental para a educação infantil e é importante a ampliação do PNBE, para que mais textos literários possam circular entre as crianças pequenas. Por sua vez, os livros didáticos para a educação infantil são incompatíveis com as novas Diretrizes Curriculares. É necessária a implementação de programas que visem ao fornecimento de jogos, brinquedos, materiais de artes, instrumentos musicais, entre outros materiais didático-escolares adequados à faixa etária da educação infantil, para que sejam garantidas as suas especificidades. Este fato remete às questões pedagógicas e conseqüentemente à formação de professores, um dos pontos-chave da qualidade da educação infantil no processo de integração entre creches e pré-escolas.

Segundo o Relatório de Observação nº 2, do Observatório da Equidade (BRASIL, 2007c), em 2007, havia ainda 11% de docentes sem formação de magistério ou licenciatura⁴⁸ em exercício na educação infantil. Este percentual

47. Conforme consta no *site* do MEC: em 2009, celebrou convênios para a construção de 700 creches e mais 214 convênios para equipar as escolas em fase final de construção; em 2010, foram celebrados convênios para a construção de 628 escolas de educação infantil e recursos para mobiliário e equipar 299 creches, e, para 2011, a previsão é de investir na edificação de 1.500 escolas, no âmbito da segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2).

48. Cabe ressaltar que esses números estão bem aquém das metas do PNE 2001-2010, de ter todos os professores em exercício na educação básica com formação de nível médio, modalidade Normal, até 2006, e 70% com formação em nível superior, até 2011.

refere-se a professores, sem incluir os profissionais que são contratados como auxiliares, berçaristas, recreadores, agentes, monitores, estimuladores, babás, entre outras designações dadas aos que são de fato professores, para os quais, porém, para o ingresso em creches e pré-escolas, não se exige formação. Muitos exercem função docente, especialmente nas creches, mas, pelo enquadramento funcional, não recebem o piso salarial de professor, nem se constituem como categoria profissional com poder de reivindicação. Segundo dados do MEC/Inep, no Censo Escolar de 2009, foram registrados 95.630 auxiliares, sendo 13,24% destes sem escolaridade de ensino médio.

O Proinfantil, que teve início em 2005 e que, até o final de 2011, terá formado mais de 16.000 professores no ensino médio, na modalidade Normal, ainda não conseguiu vencer a meta de ter todos os professores em exercício com a formação mínima exigida por lei. Este programa emergencial, com término previsto para 2011, com nova demanda advinda do PAR, poderá ter mais um novo grupo. Observa-se o surgimento de novas demandas de formação inicial, porque o desafio reside também nas exigências de formação para o ingresso na carreira docente. Com a expansão de creches e pré-escolas, muitos municípios continuam fazendo concursos para professores e auxiliares sem exigência de formação mínima para o exercício do magistério. Há um aspecto político-administrativo que se vale da histórica desprofissionalização do docente atuante junto às crianças pequenas, que entra em disputa com os novos marcos legais, insistindo em manter a segmentação entre creches e pré-escolas.

É exatamente pela via da formação e da profissionalização do docente da educação infantil que a integração entre creches e pré-escolas poderá realizar-se. A formação de professores tem sido assinalada pelas pesquisas e pelos documentos oficiais (BRASIL, 2006f, v. 1 e 2) como um dos principais fatores que afetam a qualidade na educação infantil. A formação é um direito do professor e, com o Decreto nº 6.755/2009, passou a fazer parte da Política Nacional de Formação de Professores (PNFP), sendo *compreendida como compromisso público de Estado e como política permanente de estímulo à profissionalização* (BRASIL, 2009a). Este decreto concebe os docentes como agentes formativos de cultura e traz para a responsabilidade de estados, municípios e do Distrito Federal a formulação de suas políticas locais de formação. O decreto define a formação de professores com princípios e objetivos de uma política nacional, perspectiva política que supõe a articulação dos entes federados em prol da melhor qualificação dos professores. O desafio desta política, no que concerne à educação infantil, está justamente na compre-

ensão das especificidades do trabalho docente em creches e pré-escolas, com repercussões nos cursos de formação inicial, especialmente a pedagogia, e nas diferentes modalidades de formação continuada.

Quanto à pedagogia, é preciso que as instituições de ensino superior (IES) garantam nos seus currículos disciplinas que atendam às especificidades, que o próprio curso seja capaz não apenas de certificar o professor de educação infantil, mas de legitimar a profissionalização do docente da primeira etapa da educação básica. Isso articula-se à universidade e aos seus três eixos: ensino, pesquisa e extensão. O campo se fortalece, na medida em que pesquisas fundamentam o ensino e a extensão, e vice-versa. As metas do PNE para o próximo decênio – de formar todos os docentes em nível superior e 50% deles em nível de pós-graduação – vão demandar estudos e pesquisas articulados à práxis pedagógica, sendo fundamental o diálogo entre graduação e pós-graduação. O envolvimento e o comprometimento das universidades com a produção de conhecimentos e com a formação de professores são fundamentais para a consolidação do campo e para a profissionalização docente. Neste caso, trata-se de um desafio para a concretização do PNFP e para o próprio MEC.

Os novos marcos legais amealhados nos dois últimos anos (2009-2010) pela educação infantil trazem com eles consequências e desafios. É oportuno o momento de mudanças; mas não se pode perder de vista que rompimentos e criações se fazem com disputas, resistências, desvios, e que, nas políticas, o que está em jogo são os projetos de sujeito e de sociedade.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, A. C. Avaliação e implementação de programas de qualidade em educação infantil: metodologias, critérios e resultados; a experiência de Belo Horizonte. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL E IV SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ATENÇÃO À CRIANÇA DE 0 A 6 ANOS, Brasília, 1996. *Anais..* Brasília: MEC, OEA, 1996. p. 263.
- BARBOSA, E. M. M. Os direitos da criança e a assistência social. *Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano*. São Paulo, v. 3, n. 1, p. 89-96, jan./jun. 1993.
- BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOBBIO, N. *Estado, governo, sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BRASIL. (Constituição de 1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, que institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: 30 jan. 2009a.
- BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1993a.
- BRASIL. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. *Legislação*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1970-1979/L6697.htm>.
- BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Legislação*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Legislação*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1993b. art. 2º, § 1º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm>.
- BRASIL. Lei nº 8.743, de 9 de dezembro de 1993. Inclui a categoria funcional de Agente de Portaria no Anexo X da Lei nº 7.995, de 9 de janeiro de 1990. *Legislação*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1993c. art. 2º, § 1º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8743.htm>.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Legislação*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>.
- BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Legislação*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10172.htm>.

BRASIL. Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. *Legislação*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2005a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm>.

BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. *Legislação*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm>.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 6 de fevereiro de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Legislação*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. *Legislação*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11738.htm>.

BRASIL, Ministério da Educação. *Crítérios para o atendimento em creches que respeitam os direitos fundamentais das crianças*. Brasília: MEC, 1995a.

BRASIL, Ministério da Educação. *Perfil dos conselhos municipais de educação: relatório da pesquisa*. Brasília: MEC, 2006b. (mimeo).

BRASIL, Ministério da Educação. *Plano de Desenvolvimento da Educação*. Brasília: MEC, 2007b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm>>.

BRASIL, Ministério da Educação. *Política Nacional de Educação Infantil*. Brasília: MEC, 1994a.

BRASIL, Ministério da Educação. *Por uma política de formação do profissional de educação infantil*. Brasília: MEC, 1994b.

BRASIL, Ministério da Educação. *Propostas pedagógicas e currículo em educação infantil*. Brasília: MEC, 1996b.

BRASIL, Ministério da Educação. *Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil*. Brasília: MEC, 1998a. 2 v.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Parecer CNE/CEB nº 4/1998, que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental*. Brasília: CNE, 1998b.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Parecer CNE/CEB nº 5/2005, que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Pedagogia*. Brasília: CNE, 2005b.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Parecer CNE/CEB nº 22/1998, que trata das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*. Brasília: CNE, 1998c.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Resolução CNE/CEB nº 1, de 7 de abril de 1999*. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília: CNE, 1999. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0199.pdf>>.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Resolução CNE/CP nº 1, de 15 de maio de 2006*. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, licenciatura. Brasília: CNE, 2006c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_06.pdf>.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Resolução CNE/CP nº 5, de 17 de dezembro de 2009*. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília: CNE, 2009b.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Sinopse Estatística da Educação Básica*. Brasília, 2010a. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo escolar 2000, 2001, 2005, 2006*. Brasília: Inep, 2006d. Disponível em: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>>.

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

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

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, 2005c.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Projeto Revisão de Políticas e Serviços de Educação Infantil UNESCO-OCDE. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Relatório de gestão*: Secretaria de Educação Básica. Brasília: MEC/SEB, 2006g. p. 10-11. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/2007/relgest_06.pdf>.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. *Educação infantil: bibliografia anotada*. Brasília: ME/SEF/DPE/Coedi, 1995b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. *Propostas pedagógicas e currículo em educação infantil: um diagnóstico e a construção de uma metodologia de análise*. Brasília: MEC/SEF/DPEF/Coedi, 1996c.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil*. Brasília: MEC/SEF, 1998d. 3 v.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria Geral. *Programa Nacional de Educação Pré-Escolar*. Brasília: MEC, 1981a. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001765.pdf>>.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Fundação Legião Brasileira de Assistência. *Vamos fazer uma creche?* Projeto Casulo. Rio de Janeiro: Fundação Legião Brasileira de Assistência, 1981b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento Nacional da Criança. Divisão de Proteção Social. *Plano de assistência ao pré-escolar*. Brasília: MS, 1967.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. *Portaria nº 460, de 18 de dezembro de 2007*. Brasília: MDS, 2007c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. Câmara Técnica da CIT. Educação Infantil. Brasília: MDS, s.d. Disponível em: <www.congemas.org.br/>.

BRASIL. Presidência da República. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *As desigualdades na escolarização do Brasil, 2005*. Brasília: Observatório da Equidade, IBGE, Dieese, Ipea, 2005d. (Relatório sobre as desigualdades na escolarização do Brasil; 1). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/observatoriodaequidade/#>>.

BRASIL. Presidência da República. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *As desigualdades na escolarização do Brasil, 2007*. Brasília: Observatório da Equidade, IBGE, Dieese, Ipea, 2007c. (Relatório sobre as desigualdades na escolarização do Brasil; 2). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/observatoriodaequidade/#>>.

BRASIL. Presidência da República. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *As desigualdades na escolarização do Brasil, 2009*. Brasília: Observatório da Equidade, IBGE, Dieese, Ipea, 2009b. (Relatório sobre as desigualdades na escolarização do Brasil; 3). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/observatoriodaequidade/#>>.

BRASIL. Projeto de Lei nº 8.035/2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. *Legislação*. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projeto/PL/2010/msg701-101215.htm>.

CAMPOS. M. M. *Educar e cuidar: questões sobre o perfil do profissional de educação infantil*. In: BRASIL, Ministério da Educação. *Por uma política de formação do profissional de educação infantil*. Brasília: MEC, 1994.

CAMPOS, M. M. Desafios à efetivação do direito à educação infantil. In: CONFERÊNCIA DO CURSO CIDADANIA E DIREITO À EDUCAÇÃO, 9, Brasília, 8 mai. 2010. *Anais..* Brasília: Ação Educativa/Programa Ação na Justiça, 2010.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. *Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo direito à educação, 2007.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE) “CONSTRUINDO UM SISTEMA NACIONAL ARTICULADO DE EDUCAÇÃO: PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – SUAS DIRETRIZES E ESTRATÉGIAS DE AÇÃO”, Brasília, 2010. *Anais..* Brasília: MEC, 2010.

CORSINO, P.; NUNES, M. F. R. A institucionalização da infância: antigas questões e novos desafios. In: CORSINO, P. (Org). *Educação infantil: cotidiano e políticas*. Campinas, SP: Autores Associados, 2009. p. 12-25.

CORSINO, P. Educação infantil e desigualdade. *Revista Presença Pedagógica*. Belo Horizonte: Editora Dimensão, v. 13, n. 77, p. 46-53, set./out. 2007.

CORSINO, P. *Infância, linguagem e letramento: educação infantil na rede municipal de ensino do Rio de Janeiro*. 2003. Tese (Doutorado em Educação) – PUC-Rio, Rio de Janeiro.

CRAIDY, C. M. A educação da criança de 0 a 6 anos: o embate assistência e educação na conjuntura nacional e internacional. In: MACHADO, M. L. de A. (Org.). *Encontros e desencontros em educação infantil*. São Paulo: Cortez, 2002.

DEL PRIOE, M. (Org). *História das crianças no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1999.

DIDONET, V. *Creche: a que veio... Para onde vai... Em Aberto*. Brasília: MEC/Inep, v. 18, n. 73, p. 11-27, jul. 2001.

DIDONET, V. A criança de 0 a 6 anos no Brasil e seu atendimento educacional: questões a considerar. *Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano*, São Paulo, v. 3, n.1, p. 43-52, jan./jun. 1993.

DIDONET, V. *Desafios legislativos na revisão da LDB: alguns aspectos gerais e itens sobre a educação infantil*. Brasília: Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, Ata da Audiência Pública, 28 ago. 2007.

DIDONET, V. *A educação de zero a seis anos: a integração entre o cuidar e o educar*. Disponível em: <<http://www.ensinofernandomota.hpg.ig.com.br/textos.htm>>. Acesso em: 13 fev. 2009.

DIDONET, V. Fragmentos de história da educação infantil no Brasil: algumas reflexões. *Revista Virtual de Gestão de Iniciativas Sociais*, v. 2, jun. 2008. Disponível em: <http://www.ltdsufrij.br/gis/Fragmentos_de_historia.htm>. Acesso em: 10 fev. 2009.

DIDONET, V. As implicações das competências do bebê para a pedagogia da infância. In: ARAGÃO, R. O. de (Org.). *O bebê, o corpo e a linguagem*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2004.

DIDONET, V. *Subsídios a uma política educacional para o pré-escolar*. 1977. Tese (Mestrado) – Universidade de Brasília.

DOMINGUES, J. M. *Cidadania, direitos e estado do bem-estar social*. Rio de Janeiro: Departamento de Educação da PUC-Rio, nov. 1998. (Cadernos de educação; 21).

ESPING-ANDERSEN, G. *Los tres mundos del estado del bien-estar*. Valencia: Alfons el Magnamim, 1993.

FREITAS, M. C. (Org.). *História social da infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1997. p. 137-157.

GARCIA, M. E.; COSTA, A. C. G. *Das necessidades aos direitos*. São Paulo: Malheiros Editores. 1994. (Série direitos da criança).

GOHN, M. G. M. *A força da periferia: a luta das mulheres por creches em São Paulo*. São Paulo: Vozes, 1985.

HORTA, J. S. B. *Direito a educação e obrigatoriedade escolar*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, jul. 1998. p. 5-34. (Caderno de pesquisa; 104).

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2006.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2007.

IBGE. *Pesquisa sobre padrões de vida 1996-1997*: primeira infância. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2000.

IBGE. *Portal*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, s.d. Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

IBSA. Portaria Interministerial nº 1.027 de 19/08/2008 – Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2008 e revoga a Portaria Interministerial nº 598, de 19/05/2008. *Legislação*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada, 2008. Anexo 1. Disponível em: <<http://www.ibsa.org.br/files/legislacao/1237477386.pdf>>.

KAGA, Y.; BENNET, J.; MOSS, P. *Caring and learning together: a cross-national study on the integration of early childhood care and education within education*. Paris: UNESCO, 2010.

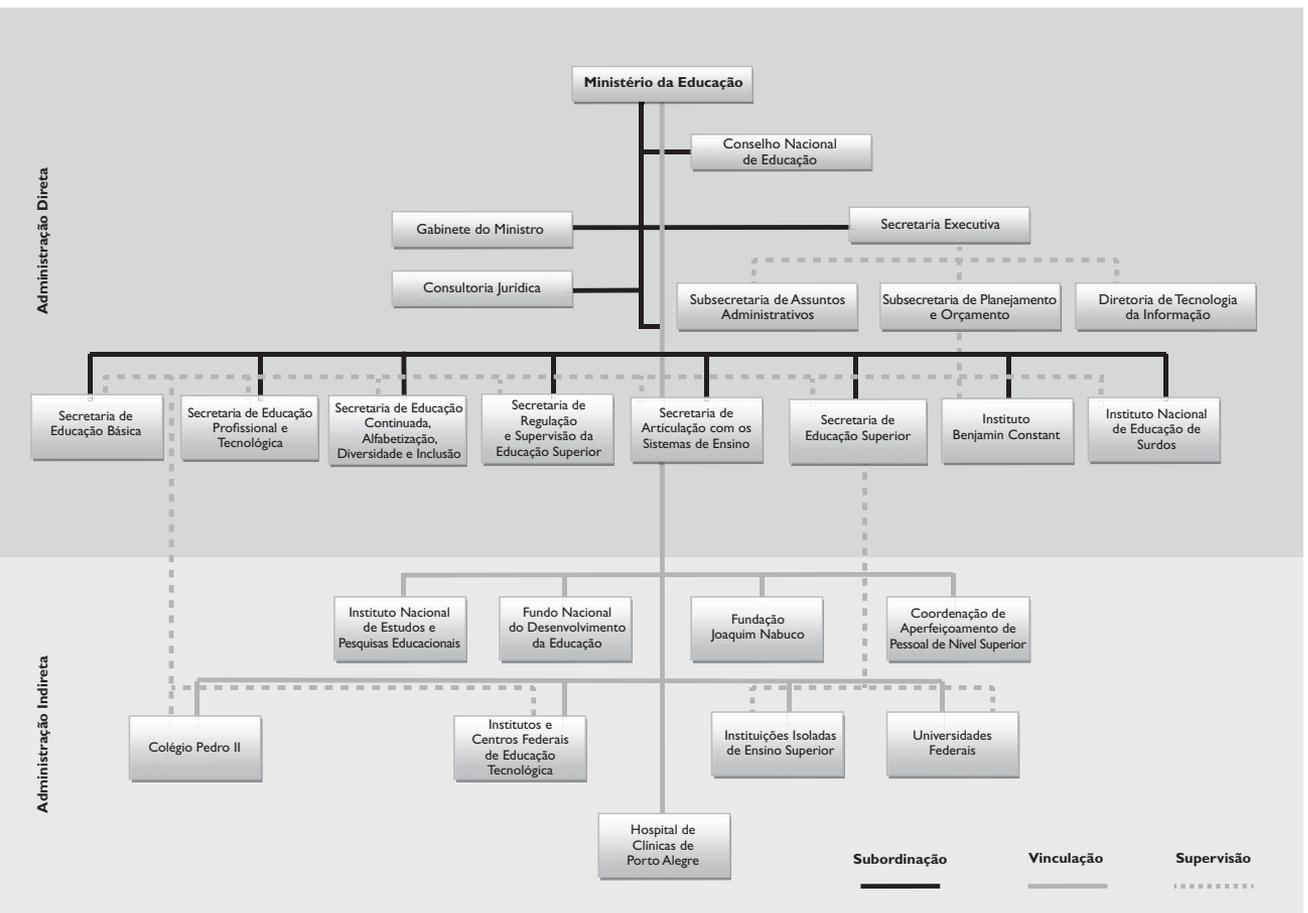
KAPPEL, D. As crianças de 0 a 6 anos no contexto sociodemográfico nacional. In: PRÉ-CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO INFANTIL – ASBREI, 2003. *Anexo dos Anais...* Brasília: ABEI, 2003. p. 116-136.

- KRAMER, S. *A política do pré-escolar no Brasil: ou a arte do disfarce*. Rio de Janeiro: Achiamé, 1984.
- KRAMER, S. (Org). *Profissionais de educação infantil: gestão e formação*. São Paulo: Ática, 2005.
- KRAMER, S.; JOBIM e SOUZA, S. (Orgs). *Histórias de professores: leitura, escrita e pesquisa em educação*. São Paulo: Ática, 1996.
- KRAMER, S.; NUNES, M. F. R. *Gestão pública, formação e identidade de profissionais de educação infantil*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2007. p. 423-454. (Cadernos de pesquisa; 37).
- KRAMER, S.; NUNES, M. F.; CORSINO, P. Infância e crianças de 6 anos: desafios das transições na educação infantil e no ensino fundamental. *Educação e Pesquisa*, v. 37, n. 1, p. 220, jan./abr. 2011.
- KUHLMANN JR., M. Educação Infantil e políticas para a infância no Brasil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA OMEP: INFÂNCIA E EDUCAÇÃO INFANTIL, REFLEXÕES PARA O INÍCIO DO SÉCULO, Rio de Janeiro, 2000. *Anais..* Rio de Janeiro: Ravil Editora e Recursos Audiovisuais, 2000.
- KUHLMANN JR., M. *História da educação infantil brasileira*. Disponível em: <http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/rbde14/rbde14_03_moyses_kuhlmann_jr.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2009.
- KUHLMANN JR., M. *Infância e educação infantil: uma abordagem histórica*. Porto Alegre: Mediação, 1998.
- NUNES, M. F. R. *Educação infantil no Estado do Rio de Janeiro: um estudo das estratégias municipais de atendimento*. 2005 Tese (Doutorado em Educação) – UFRJ, Rio de Janeiro.
- NUNES, M. F. R. Educação infantil: instituições, funções e propostas. In: CORSINO, P. (Org). *Educação infantil: cotidiano e políticas*. Campinas, SP: Autores Associados, 2009, p. 26-36.
- NUNES, M. F. R.; CORSINO, P. Políticas universalistas e residualistas: os desafios da educação Infantil. In: KRAMER, S.; ROCHA, E. A. C. (Orgs.). *Educação infantil: enfoques em diálogo*. Campinas, SP: Papirus, 2011.
- OMEP BRASIL. *A criança precisa de atenção*. Brasília: Omepe Brasil/Brasília, 1980.
- PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (Orgs.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1995.
- RIZZINI, I. Criança e menores, do pátrio poder ao poder pátrio: uma história da legislação para a Infância no Brasil. In: PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (Orgs.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Universitária Santa Úrsula, 1995.

- ROSEMBERG, F. *Depoimento à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal sobre PLS 414 e PLC 6755*, 12 mai. 2010. Brasília: Senado Federal, 2010.
- ROSEMBERG, F. *Política de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2002. (Caderno de pesquisa; 115).
- RUA, M. das G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. das G.; CARVALHO, M. I. V. de (Orgs.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo, 1998.
- SCHMIDT, J. P. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J. R. dos; LEAL, R. G. (Orgs.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*, tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009.
- SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL E IV SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ATENÇÃO À CRIANÇA DE 0 A 6 ANOS, Brasília, 1996. *Anais..* Brasília: MEC, OEA, 1996.
- SIQUEIRA, R. B. *Implantação de turmas de educação infantil em escolas de ensino fundamental: solução ou paliativo?* 2011. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- UNESCO. *Educação para todos: o compromisso de Dakar*. Brasília: UNESCO, 2000. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>>.
- UNESCO. *Os Serviços para a Criança de 0 a 6 anos no Brasil: algumas considerações sobre o atendimento em creches e pré-escolar e sobre a articulação de políticas*. Brasília: UNESCO, 2003. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001308/130876m.pdf>>.
- UNESCO. Policy Review Report: Early Childhood Care and Education in Brazil. UNESCO/OECD Early Childhood Policy Review Project. Paris: UNESCO, OECD, Jul. 2006. (Early childhood and family policy series; 13). Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001512/151271e.pdf>>.
- UNICEF. *Situação da infância brasileira 2006: crianças de até 6 anos; o direito à sobrevivência e ao desenvolvimento*. Brasília: UNICEF, 2007.
- VASCONCELOS, V. M. R.; AQUINO, I. M. L.; LOBO, A. P. S. L. L. A integração da educação infantil ao sistema de ensino: exigências e possibilidades pós-LDB. In: SOUZA D. B.; FARIA, L. C. M. O. (Orgs.). *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2003.
- VIEIRA, L.; FRAGA E SOUZA, G. Trabalho e emprego na educação infantil no Brasil: segmentações e desigualdades. *Educar em Revista*. Curitiba, Editora UFPR, n. especial 1, p. 119-139, 2010.
- WADSWORTH, J. E. Moncorvo Filho e o problema da infância: modelos institucionais e ideológicos da assistência à infância no Brasil. *Rev. Bras. Hist.* São Paulo, v. 19, n. 37, set. 1999.
- ZILLOTTO, M. C. O. Estatuto da criança e do adolescente e a política de atendimento. *Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano*. São Paulo, v. 2, n. 1, p. 15-31, jan./jun. 1992.

ANEXO I

ORGANOGRAMA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO*



* Organograma elaborado de acordo com o Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS) e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão.

ANEXO II

	Causas	Indicadores	2005	2006
Acesso	Oferta insuficiente de vagas na rede pública	Relação demanda / vaga para criança de 0 a 3 anos	Informação inexistente sobre demanda	
		Relação demanda / vaga para criança de 4 a 5 anos	Informação inexistente sobre demanda	
	Insuficiência de recursos públicos para financiar a oferta de educação infantil	Percentual de recursos aplicados pelo Ministério da Educação na educação infantil	0,18%	0,18%
		Número de municípios que têm arrecadação própria inferior a R\$ 100 milhões	863	544
	Educação infantil não é vista como parte da educação e primeira etapa do processo educacional	Percentual de municípios que não têm oferta de creches públicas	32,3%	29,5%
		Percentual de municípios que não têm oferta de pré-escola pública	2,3%	0,5%
Qualidade	Infraestrutura deficiente nas escolas públicas e conveniadas	Percentual de crianças que frequentam educação infantil sem parque infantil	54,6%	53,3%
		Percentual de crianças que frequentam educação infantil sem sanitários adequados	48,7%	44,4%
	Desvalorização da profissão docente	Rendimento mensal médio dos professores de educação infantil com formação de nível superior (30h semanais)	Brasil: R\$ 759,00	Brasil: R\$ 1.029,21
	Formação inadequada de docentes	Professores sem magistério ou licenciatura	14,8%	14,4%
	Fragilidade institucional de muitos municípios	Proporção de municípios que não têm Conselho Municipal de Educação	55%	44%
	Deficiente gestão dos sistemas de ensino e nas escolas da rede pública	Indicador a ser construído		

Fonte: Presidência da República, *As desigualdades na escolarização no Brasil*, nº 2, 2007, p. 36

A Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, é oferecida em creches e pré-escolas, as quais se caracterizam como espaços institucionais não domésticos que constituem estabelecimentos educacionais públicos ou privados que educam e cuidam de crianças de 0 a 5 anos de idade no período diurno, em jornada integral ou parcial, regulados e supervisionados por órgão competente do sistema de ensino e submetidos a controle social.

(Artigo 5º da Resolução nº 5/2009 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil)



Representação
no Brasil



Ministério da
Educação

