



ReLePe



I Encontro Latinoamericano de Professores de Política Educacional
II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO INFANTIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS ATUAIS

Maria Aparecida Guedes Monção
Universidade Cidade de São Paulo - Brasil
Email: maguedes@maxpoint.com.br

Trabalho de natureza teórica

Resumo: Partindo do pressuposto de que a configuração de uma política pública para a primeira infância deve ter como foco a criança pequena e seus direitos fundamentais, o presente artigo tem como objetivo apresentar reflexões sobre os desafios contemporâneos para a educação infantil, compreendida como a primeira etapa da educação básica, cuja finalidade é proporcionar o desenvolvimento integral das crianças pequenas, em ação compartilhada com suas famílias. Dentre as referências teóricas básicas deste texto, destacam-se: Campos (1999, 2006, 2009); Corrêa (2011; 2013); Haddad (1990; 2006); Kramer (1987, 2006); Rosemberg (1999; 2002a; 2002b; 2003; 2009) e Monção (2013). A relevância da temática como objeto de estudo ancora-se na importância de ampliar o debate e as pesquisas a respeito das políticas públicas de educação infantil e na fragilidade da relação entre os direitos conquistados na legislação - especialmente na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - e as ações que os viabilizem. Nesse sentido, é imprescindível aprofundar os estudos que tratem da relação entre as políticas públicas e as práticas cotidianas, como um elemento fundamental para garantir o efetivo avanço na qualidade do atendimento público à criança pequena.

Palavras-chave: Educação infantil. Políticas Públicas.

Introdução

Este artigo tem como objetivo apresentar reflexões sobre os desafios contemporâneos para a política pública de educação infantil, compreendida como a primeira etapa da educação básica, cuja finalidade é proporcionar o desenvolvimento integral das crianças pequenas, em ação compartilhada com suas famílias. Para nortear as reflexões empreendidas ao longo do texto, pautamo-nos na proposição de que as políticas públicas para a primeira infância, bem como as práticas pedagógicas desenvolvidas no interior das instituições, devem ter como base de sustentação os direitos fundamentais das crianças pequenas e a escuta permanente de suas expressões e manifestações.

Considerar os direitos fundamentais das crianças como norteadores das políticas públicas e das práticas cotidianas apoia-se na compreensão da criança como sujeito de direitos, capaz de participar desde a mais tenra idade



de seu processo de formação, e da infância como uma construção social e histórica, reconhecendo as instituições de educação infantil como contexto promotor da socialização das crianças pequenas em espaços coletivos, em parceria com suas famílias.

Em contrapartida, no senso comum, a infância é concebida como uma etapa preparatória para a vida adulta, e a criança como um ser frágil em relação ao adulto. Nas instituições de educação infantil, o senso comum se expressa por meio de práticas pedagógicas alicerçadas no modelo escolar tradicional, muito presente no ensino fundamental e questionado por diferentes educadores e pesquisadores. Denominado de “educação bancária” por Paulo Freire, o modelo escolar tradicional organiza o ensino com ênfase em determinados conteúdos apoiados em uma metodologia de transmissão de informações, que julga serem conhecimentos. Com relação à educação infantil, Júlia Oliveira-Formosinho (2007, p. 13) diz:

[...] a persistência de um modo de fazer pedagógico que ignora os direitos das crianças a ser competente e a ter espaço de participação (o modo pedagógico transmissivo ou pedagogia transmissiva) persiste, não por falta de pensamento e propostas alternativas. De fato, a pedagogia da infância pode reclamar que tem uma herança rica e diversificada de pensar a criança como ser participante, e não como um ser em espera de participação. A persistência deve-se à regulação burocrática da escola que o autor anônimo do século XX, para usar a expressão de João Formosinho e Joaquim Machado, lentamente construiu.

Essa pedagogia transmissiva – ou modelo escolar tradicional – proporciona uma prática pedagógica burocratizada, que não atenta para o processo e a subjetividade do educando e do educador, além de ignorar a necessidade de estabelecer uma relação de compartilhamento do processo de educação das crianças com suas famílias. Pode-se afirmar que tais fatores provocam uma negação da especificidade das instituições de educação infantil, ao desprezar o fato de que a criança pequena aprende experimentando, investigando, brincando, na interação com os adultos – educadores e famílias – e com outras crianças. Na perspectiva escolar transmissiva, valorizam-se as

ações do professor sobre a criança, desconsiderando a importância e o potencial das interações das crianças entre si, tão enfatizadas nas atuais pesquisas sobre as instituições de educação infantil.

A força do modelo tradicional, advindo do ensino fundamental, no segmento da educação infantil, pode ser bem exemplificada com a proliferação do uso de apostilas nas instituições, tanto na rede particular quanto na rede pública. Nos últimos anos, esse sistema tem se expandido de maneira significativa, como afirma a pesquisadora Theresa Adrião, em entrevista ao jornal *O Estado de S. Paulo*:

Está havendo um crescimento da adoção deste tipo de material para a educação infantil. As escolas privadas já usavam há alguns anos, mas as redes públicas começaram a entrar agora [...]. No ensino apostilado, as aulas são padronizadas, assim como os temas e as atividades pedagógicas (BRUM, 2010).

Infelizmente, é muito comum nos dias de hoje encontrarmos crianças a partir de um ano e meio realizando atividades dirigidas de leitura e escrita, e de outras áreas do conhecimento. São exercícios mecânicos e repetitivos que não fazem nenhum sentido para a criança e negam a singularidade da faixa etária bem como preceitos importantes da Psicologia do Desenvolvimento e do direito fundamental dessas crianças de viverem suas infâncias.

A crescente adoção do sistema de ensino privado na educação básica pública incita o enfraquecimento dos momentos coletivos nas instituições e da autonomia da equipe para elaborar o projeto pedagógico, privilegiando o trabalho individual e o controle da prática docente (GARCIA, 2012).

Efetivar os direitos fundamentais das crianças demanda, em primeiro lugar, a compreensão de que a criança é um ser competente, sujeito de direitos e foco de todo o trabalho a ser desenvolvido na unidade; em segundo lugar, que toda a educação da criança efetivada nas instituições de educação infantil deve ser compartilhada com sua família, constituindo-se como um processo de diálogo e partilha – visto que não é possível respeitar os direitos das crianças sem respeitar também os direitos de suas famílias; em terceiro lugar, e não menos importante, requer a compreensão de que, para dar conta desses dois



primeiros objetivos, é necessário que se atente para a formação e as condições de trabalho dos educadores e de toda a equipe da unidade educacional. Estes aspectos constituem a tríade indissociável que deve ser priorizada na implantação das políticas públicas e das práticas cotidianas.

Além desses três aspectos, as políticas públicas de Educação precisam de sustentação legal e financeira e de supervisão do Estado com relação aos serviços prestados.

A área de Educação Infantil vive um momento intenso de revisão de práticas e produção de conhecimentos que buscam efetivar os avanços advindos do campo jurídico e da contribuição das diferentes áreas de conhecimento sobre a criança pequena. Nas pesquisas e artigos científicos, predominam proposições que versam sobre a necessidade de se garantir a especificidade da educação infantil, por meio da constituição de uma Pedagogia da Infância, que, longe de aumentar a fragmentação já existente em nosso sistema educacional, busca dar ênfase às particularidades do trabalho pedagógico com crianças pequenas e muito pequenas em instituições educacionais.

Assim, com o intuito de apresentar alguns elementos presentes no debate atual a respeito dos princípios que devem nortear as políticas públicas e o trabalho interno nas unidades educacionais de educação infantil, este texto foi organizado em duas partes. A primeira apresenta em linhas gerais alguns aspectos relevantes da trajetória da educação infantil que influenciam a constituição das políticas públicas. A segunda parte constitui-se de uma compilação sobre a legislação educacional voltada à educação infantil, articulada às discussões sobre as políticas públicas dessa área. O objetivo da segunda parte é apresentar alguns indicadores que propiciem compreender os impasses atuais para a expansão da rede pública de educação infantil e a permanente tendência do Estado em isentar-se da responsabilidade social com a infância e, mais especificamente, com a criança pequena e com os bebês.

1. Alguns aspectos da trajetória da educação infantil no Brasil

No cotidiano das instituições de educação infantil, a organização do trabalho pedagógico ainda está distante da cultura infantil e dos direitos



fundamentais das crianças. Na maioria das instituições, prevalece a organização de tempos e espaços centrada nos adultos, explicitada por meio de rotinas padronizadas que não levam em conta a subjetividade das crianças pequenas e que favorecem o estabelecimento de relações de dominação do adulto sobre a criança. Além disso, há nas instituições de educação infantil uma rejeição das atividades relacionadas aos cuidados de higiene e alimentação, por parte dos profissionais, que não as classificam como ações pedagógicas.

No dia a dia das instituições de educação infantil, prevalece a crença de que a teoria está distante da prática e, portanto, de que o conhecimento produzido sobre a criança pequena nas diferentes ciências, como a Psicologia, a Sociologia da Infância, a Antropologia, a Pedagogia, pouco auxilia no cotidiano com as crianças, pois na prática é tudo diferente. Nesse sentido, o maior desafio junto às professoras é convencê-las de que o conhecimento produzido sobre a criança e sua infância é, sim, um instrumento potencial para favorecer a constituição de novas práticas pedagógicas.

Nas palavras de Kramer (2008, p. 84):

Todos os que atuam na educação e no campo das políticas sociais voltadas para a infância enfrentam nesse início de século imensos desafios. Questões relativas à situação política e econômica e à pobreza extrema das nossas populações, questões de natureza urbana e social, sem falar nos problemas específicos de cada campo educacional, que cada vez mais assumem proporções graves e têm implicações alarmantes, exigindo respostas firmes e rápidas, nunca fáceis. Muitas são também as possibilidades de abordar o tema e suas diferentes facetas. Hoje, vivemos o paradoxo de ter um conhecimento teórico avançado sobre a infância, enquanto assistimos com horror à incapacidade de nossa geração de lidar com as populações infantis e juvenis.

Inicialmente, a educação das crianças pequenas em espaços coletivos era destinada apenas àquelas famílias que, em função de suas condições sociais, tinham de matricular seus filhos em creches. Foi a partir da década de 1970 que se intensificaram as investigações sobre as crianças e as instituições educacionais, as quais resultaram, nas quatro últimas décadas, em muitos

debates e estudos a respeito do papel que ocupam as creches e pré-escolas na sociedade atual. Questionamentos relativos aos objetivos pedagógicos e políticos dessas instituições têm sido tema recorrente na literatura da área e objeto de pesquisas e estudos sobre a natureza da educação infantil. Diversas pesquisas têm abordado a trajetória histórica da educação das crianças de 0 a 6 anos, com o objetivo de contribuir para a melhoria do funcionamento dessas instituições, cujo olhar deve estar voltado para o desenvolvimento e a socialização das crianças em espaços coletivos, em parceria com suas famílias. Exemplos, entre outros, são os trabalhos de Moysés Kulhmann Júnior (1998) e Lívia Maria Fraga Vieira (1988), que investigam as creches, assim como os de Ana Lúcia Goulart (2002), ao analisar os parques infantis de São Paulo, e de Tizuko Morchida Kishimoto (1988) e Sônia Kramer (1987), que pesquisaram a trajetória da pré-escola.

De maneira geral, os estudos indicam trajetórias distintas entre as creches e as pré-escolas. As primeiras priorizavam a população de baixa renda, tendo como foco a mãe trabalhadora, com preocupações voltadas basicamente para a guarda das crianças; o atendimento se dava em período integral e com professoras leigas. As pré-escolas tiveram sua origem marcada pelos jardins da infância, que buscaram, em seu início, adotar uma perspectiva pedagógica diferenciada para as crianças pequenas, mas restrita a uma pequena parcela da população, representante das camadas mais abastadas da sociedade, normalmente em período parcial e com a atuação de professoras. Posteriormente, com a ampliação da oferta de vagas públicas a outras camadas da população, tais instituições foram modificadas e se constituíram nas pré-escolas ou escolas municipais de educação infantil (Emei), cujo objetivo inicial era a preparação das crianças para o ensino fundamental, com vistas a minimizar o alto índice de reprovação escolar nesse segmento.

Pode-se afirmar que nem a creche, com seu caráter tutelar e substitutivo, nem a pré-escola, com seus objetivos preparatórios e compensatórios vinculados ao ensino fundamental, atendiam à particularidade pertinente à faixa etária de 0 a 6 anos. A creche, por se atrelar ao modelo familiar, eximia-se da realização de um trabalho educativo intencional, e a pré-



escola, por adotar modelos inspirados no ensino fundamental tradicional, traduzia um processo de escolarização precoce. Em síntese, pode-se dizer que tais instituições encarnaram a polarização entre escolarização precoce e tutela, explicitando a cisão entre o cuidar e o educar e, ainda, a constituição de redes paralelas de educação infantil, tendo como maior diferenciador a divisão administrativa, pois as creches pertenceriam à Secretaria de Assistência Social e as pré-escolas, à de Educação.

Atualmente, em grande parte dos municípios brasileiros já ocorreu a integração das creches às secretarias de Educação. Entretanto, apesar de suprimir as diferenças de ordem administrativa, ainda coexistem, entre essas duas instituições, concepções diferentes de criança, de infância e do papel da instituição de educação infantil, fruto do processo, ainda incipiente em nossa sociedade, da educação coletiva de nossas crianças pequenas.

Compreender a criança pequena e promover a integração entre as instituições educacionais de educação infantil requer a interlocução com as diferentes áreas do conhecimento e um diálogo permanente com as práticas pedagógicas efetivadas no interior das instituições.

Tanto os estudos da Psicologia (BRONFENBRENNER, 1996; ROSSETTI-FERREIRA; AMORIM; OLIVEIRA, 2009) quanto os da Sociologia da Infância (SARMENTO, 2008; ABRAMOWICZ, 2011) ajudam na constituição de novas bases para efetivar o trabalho junto à criança pequena, possibilitando uma nova forma de compreendê-la, ao deixar de vê-la apenas pelas suas fragilidades, valorizando suas potencialidades. Os estudos atuais destacam a criança pequena como capaz de estabelecer múltiplas interações e participar ativamente em sua formação. Acrescenta-se a isso o avanço nas discussões sobre os direitos das crianças, desencadeado pela Declaração Universal dos Direitos das Crianças e, no Brasil, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, ao conceber as crianças como sujeitos de direitos.

Considerar a criança como um ser capaz e como sujeito de direitos possibilita olhá-la em seu momento atual e não como um vir a ser, o que denota uma série de questionamentos a respeito de como deve ser a educação coletiva na primeira infância se tomarmos como referência a criança, suas



necessidades e desejos. Como fazer uma escola de educação infantil tendo como foco a criança? Como organizar os tempos e espaços a partir das necessidades da criança? Como respeitar as necessidades individuais em um contexto coletivo? Como constituir uma política pública para a primeira infância tendo como eixo as necessidades e direitos das crianças pequenas e suas famílias?

A resposta para essas questões deve ter como núcleo a compreensão de que, além de um processo de redefinição das práticas cotidianas nas creches e pré-escolas, a política pública para a primeira infância deve levar em conta tais aspectos para sua efetivação e contribuir para a constituição de uma imagem positiva da criança pequena e das instituições de educação infantil.

2 A educação das crianças de 0 a 6 anos nas políticas públicas e na legislação educacional: avanços e desafios

No que se refere à educação da criança pequena, os avanços na legislação brasileira foram impulsionados especialmente pelo envolvimento de profissionais, pesquisadores e militantes da educação infantil que contribuíram para desvelar o cotidiano das instituições e construir novos conhecimentos que subsidiam a construção de uma política pública ancorada no respeito aos direitos fundamentais das crianças. Assim, as mudanças promovidas no campo jurídico foram significativas e têm colaborado para o rompimento das marcas escolarizantes ou assistencialistas ainda presentes no interior das creches e pré-escolas.

Atualmente, a educação infantil está presente na agenda de discussão de gestores de políticas públicas, profissionais da Educação, militantes de diferentes movimentos sociais – em especial os movimentos em defesa da educação infantil –, impulsionada por grandes transformações ocorridas na sociedade, principalmente a industrialização e o avanço rápido das tecnologias, que imprimiram modernas formas de comunicação, estabelecendo diferentes padrões de relações, seja no âmbito privado seja no das relações de trabalho. Tais mudanças impactaram também a esfera familiar, nas formas de organização de seu cotidiano e nas diferentes configurações familiares,



redefinindo papéis e criando novas necessidades. O crescente aumento da inserção das mulheres no cenário político e econômico, em especial sua integração ao mercado de trabalho, tem provocado a alteração das formas de educar a criança pequena.

A mulher ocupa um novo espaço no cenário social e político e, com isso, a educação da criança sofre grandes mudanças. O que anteriormente era de responsabilidade exclusiva da família começa a tomar contornos públicos com o funcionamento das primeiras creches, ainda que destinadas apenas à população de baixa renda. Diante desse quadro, emerge a necessidade de redefinir as relações entre família e poder público, em função do deslocamento da socialização da criança da esfera privada da família para a esfera pública, nas instituições de educação infantil. Esta, aos poucos, deixa de ser compreendida como um “mal necessário” ou um período preparatório para a educação básica, para afirmar-se como o segmento educacional responsável pela socialização da criança pequena, em parceria com a família.

Ao colocar a creche ao lado da pré-escola no capítulo de Educação, a Constituição Federal de 1988 reforçou os debates e lutas a respeito da concepção da educação infantil em seu caráter público e universal, de direito de todas as crianças e famílias, e o papel do Estado em prover a oferta de vagas para todas as crianças bem como a opção da família em colocar ou não a criança na escola de educação infantil. Essa inserção das creches ao lado da pré-escola foi, sem dúvida, a alavanca para desencadear mudanças na forma de conceber a educação infantil e provocar a ampliação dos debates na direção da constituição de uma política nacional para a área de educação infantil.

Após a promulgação da LDB nº 9.394/96, pôde-se observar um amplo processo de mudanças nas instituições de educação infantil, dentre as quais podemos destacar a inserção das creches no sistema de ensino e, no que concerne aos educadores, a formação mínima em nível normal e superior. Essa nova perspectiva promoveu uma mobilização de gestores de secretarias municipais de Educação e do governo federal, em articulação com as



universidades, que resultou em programas de formação para professoras em exercício¹.

Entretanto, a formação das professoras de educação infantil ainda não contempla a singularidade desse segmento, pois os cursos de Pedagogia, em sua maioria, centram suas disciplinas nas séries iniciais do ensino fundamental, detendo-se pouco tempo nas de educação infantil, o que reforça a visão de que estas últimas são uma réplica do ensino fundamental.

A definição da educação infantil como a primeira etapa da educação básica – prevista na LDB –, integrando o cuidado e a educação, numa ação compartilhada com a família, revela sua função socializadora. Nesse sentido, Haddad (2002) afirma que o que pode realmente contribuir para um avanço na educação infantil é o reconhecimento de seu caráter multifuncional, integrando suas funções sociais e educacionais, com a finalidade de garantir o desenvolvimento da criança em sua integralidade, por meio da promoção de um ambiente que proporcione segurança, bem-estar e estimule a brincadeira, a interação e o convívio prazeroso entre crianças e adultos e, ainda, assegure às famílias a conciliação do trabalho e das responsabilidades familiares, promovendo a igualdade de acesso e oportunidades entre homens e mulheres, funções estas que “devem estar em pé de igualdade com a dimensão ensino-aprendizagem e não relegadas a plano secundário” (HADDAD, 2002, p. 94).

Ao realizar uma pesquisa para a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento (OCDE) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), sobre o desenvolvimento de uma abordagem integrada de educação e cuidado infantil e suas implicações no desenvolvimento e implantação de políticas e práticas, Haddad (2006) mostra um cenário de políticas públicas descontínuas, inconsistentes e com paralelismo de atendimento nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, e afirma:

¹ O programa federal Proinfantil, que promove a formação superior de educadores de creches, e o programa ADI-Magistério, promovido pela SME de São Paulo, que formou todas as auxiliares de educação infantil que atuavam nas creches municipais.

Uma abordagem integrada requer um modelo unificado, com uma administração coordenada ou única de serviços e coerência em termos de objetivo, funcionamento, regulamentação, financiamento, critérios de administração, horário de abertura, etc., em oposição aos modelos fragmentados nos quais a sobreposição de responsabilidade tradicionalmente conduz a inconsistência entre os serviços. (HADDAD, 2006, p. 536)

O relatório da OCDE, analisado por Haddad (2006), assinala que a unificação de diferentes redes de atendimento em um único setor, por exemplo, o educacional, não é suficiente para constituir um sistema integrado, o qual “depende de como a sociedade compreende esse serviço” (HADDAD, 2006, p. 523).

A perspectiva de uma política de educação infantil integrada coloca em relevo a dimensão social e política do cuidado e da educação da criança pequena em ambientes coletivos como uma ação compartilhada entre poder público e família, revertendo a lógica de que a responsabilidade da educação da criança seja exclusivamente da família e, portanto, de caráter privado. Essa é uma condição *sine qua non* à constituição de políticas públicas voltadas à criança pequena, que primem pela qualidade do atendimento e integrem objetivos educacionais e sociais, com reflexos na prática cotidiana, contribuindo para o rompimento da polaridade entre cuidar e educar.

As políticas públicas de educação infantil devem constituir-se como possibilidades de tornar reais as conquistas advindas da legislação. Para isso, é preciso encontrar caminhos que permitam romper com os baixos recursos destinados à expansão e manutenção, especialmente das creches, com a proliferação das redes paralelas de educação da criança de 0 a 3 anos e com as lacunas existentes na formação inicial e continuada dos profissionais que atuam na primeira infância.

O desafio de materializar a legislação para a educação infantil por meio das políticas públicas e práticas cotidianas tem como centro a efetivação da escuta profunda das crianças, pois é partindo dessa escuta que serão construídas propostas pedagógicas que realmente atendam às necessidades e



curiosidades infantis, sem descuidar, contudo, dos profissionais que atuam junto a elas e das questões de ordem familiar.

Pode-se dizer que a configuração das políticas públicas para a educação infantil brasileira deu-se conjuntamente ao delineamento da legislação para a área. A permanente tendência do Estado de se esquivar da responsabilidade na implantação de atendimento público à criança pequena em ação complementar à família (ROSEMBERG, 1999, 2002b, 2003, 2009; CAMPOS; MACHADO, 2006; KRAMER, 1987, 2008) expressa-se por meio do incentivo e ampliação da rede paralela de educação infantil, gerida por entidades não governamentais, que atendem gratuitamente a população por meio de convênios com os órgãos públicos.

A presença marcante da política de convênios, como alternativa para o aumento da oferta na educação infantil, contrapõe-se aos ganhos na legislação, que indicam que é o Estado que deve assumir esse compromisso.

[...] A municipalização do ensino fundamental decorrente, principalmente, da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (1996) – e a conseqüente prioridade dada pelos municípios ao ensino fundamental contribuiu, no estado de São Paulo, para reforçar o tradicional atendimento da educação infantil realizado por instituições privadas sem fins lucrativos em convênios com as prefeituras [...] isto porque, em um contexto municipal de ampliação de responsabilidades e demandas, a busca de parcerias com o setor privado tornou-se uma das estratégias adotadas pelos municípios. A parceria entre o poder público e a sociedade civil foi incentivada também pelo contido no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), texto emblemático para o embate aqui apresentado e as adequações legais que as incentivaram, especialmente a EC 19/98 [...] e a Lei Complementar nº 101/2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). (BORGHI; ADRIÃO; ARELARO, 2009, p. 1-2)

Essa tendência de ampliação de instituições de caráter “não formal”, com baixos custos e a participação da família e da comunidade na implantação e manutenção dos serviços, trouxe efeitos nefastos para a educação infantil, como explica Rosenberg (1999, p. 17):

Deve-se notar que esse modelo, ao fazer apelo à comunidade para participar da implantação, baseia-se em “aptidões inatas” das mulheres para cuidarem de crianças pequenas fortalecendo e legitimando duas trajetórias de educação infantil: uma profissional, baseada em formação educacional do corpo docente, envolvendo espaços e equipamentos específicos; outra doméstica-familiar, apoiando-se nos recursos disponíveis na “comunidade” e não na profissionalização das educadoras (que receberiam capacitação esporádica).

Nas décadas de 1970 e 1980, ocorreu a expansão das instituições públicas de educação infantil, fruto da pressão popular, especialmente dos movimentos sociais de luta por creches e do movimento feminista. A rede de creches diretas de São Paulo é resultado desse processo, que coincide também com o momento de abertura política do país. Entretanto, apesar da conquista desses movimentos, as creches foram inauguradas ainda priorizando a população de baixa renda, tendo como critério a mãe que trabalhava e a renda familiar baixa – na época até três salários mínimos –, com professores leigos, sem formação para trabalhar com crianças pequenas. É preciso lembrar que a expansão das instituições públicas se deu de forma muito diferente nos estados brasileiros, e certamente ficou aquém da demanda existente. Até hoje, a cidade de São Paulo é a que possui a maior rede de creches diretas do país, apesar de ainda não se ter universalizado a educação para as crianças de 0 a 4 anos.

De acordo com Rosemberg (2002b), nas décadas de 1970 e 1980 as políticas públicas de educação infantil nos países subdesenvolvidos sofreram forte influência de agências internacionais, dentre elas a Unesco e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), que preconizavam a expansão das matrículas para crianças de 0 a 6 anos por meio de programas de baixo custo e de caráter comunitário, o que a autora denomina como “uma educação para a subalternidade [...]” (ROSEMBERG, 2002b, p. 52).

A atuação desses organismos internacionais nos países subdesenvolvidos baseia-se no estímulo à expansão da educação infantil com a finalidade de combater a pobreza e melhorar o desempenho dos alunos no ensino fundamental. A expansão de vagas nas décadas de 1970 e 1980



desvelou, dentre outros aspectos, “dois processos perversos: aumento do número de professoras sem formação (nível inferior ao ensino médio); retenção de crianças tendo 7 anos e mais na pré-escola, crianças que deveriam estar no ensino fundamental” (ROSEMBERG, 2002b, p. 38).

Pesquisas brasileiras realizadas na década de 1980 já assinalavam os efeitos sombrios dos programas financiados especialmente pelo governo federal, estimulados por Unicef e Unesco, que se configuraram como atendimento “pobre para a população pobre”. Um desses estudos foi realizado por Maria Aparecida Ciavatta Franco (1989), por meio da análise de seis experiências de creches comunitárias, em três regiões diferentes do Brasil. A autora diz que a “calamitosa situação da criança brasileira não é apenas fruto da escassez de recursos, mas de opções políticas que privilegiam os grandes investimentos e sacrificam, particularmente, as populações de baixa renda” (FRANCO, 1989, p. 206).

Nessa mesma direção, o estudo realizado por Maria Clotilde Rossetti-Ferreira, Fabiola Ramoni e Ana Paula Soares Silva (2002) reafirma que nos países em desenvolvimento há uma diferenciação entre os serviços oferecidos aos ricos e aos pobres no processo de expansão de vagas: “[...] quando o alvo é a população pobre, negra e de zona rural, essas políticas se pautam por um discurso da necessidade de atender pobremente a pobreza, que transparece de maneira clara nos documentos do Banco Mundial” (ROSSETTI-FERREIRA; RAMONI; SILVA, 2002, p. 1).

Rosemberg (2002b) acrescenta que a implantação de tais programas causou um retardamento no processo de expansão da rede pública de educação brasileira, bem como na construção e consolidação de um modelo de educação infantil com traços brasileiros, democrático e de qualidade, tendo como foco a criança.

Um novo cenário para a efetivação das políticas públicas brasileiras foi traçado após a promulgação da Constituição Federal, em 1988, com a chegada de uma nova equipe no MEC, na Coordenação Geral de Educação Infantil (Coedi), que elaborou o primeiro documento intitulado *Política nacional para a educação infantil*. Tal documento apresentava concepções e metas que se



distanciavam do modelo que prevaleceu nas décadas de 1970 e 1980, como, por exemplo, as metas para ampliação das instituições de educação infantil pública com qualidade. Essa diferenciação pode ser demonstrada por meio de dois aspectos. O primeiro refere-se à integração entre creches e pré-escolas sem distinção, como a etapa da educação infantil cujo objetivo é cuidar e educar, efetivando os direitos à educação das crianças. O segundo diz respeito à formação dos educadores, proposta em nível médio e superior, rompendo com a perspectiva predominante de contratação de educadores leigos (ROSEMBERG, 2002b).

Este foi um período fértil para a ampliação do debate e a sistematização da educação infantil no Brasil, momento em que foram promovidos os primeiros seminários nacionais de educação infantil, com participação de convidados internacionais. Na ocasião, foram produzidos vários documentos, que contaram com a participação ampla de profissionais da área, pesquisadores, movimentos sociais e universidades, todos envolvidos na luta pela expansão da educação infantil brasileira de qualidade. Entretanto, segundo Rosenberg (2002b), esse processo foi interrompido com a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, que, ao longo de seu governo, adotou os regulamentos do Fundo Monetário Internacional (FMI) para a condução das políticas econômicas, e os princípios do Banco Mundial para a implantação das políticas educacionais. A perspectiva adotada por esse governo retomou propostas das décadas de 1970 e 1980 e desconsiderou esforços realizados na construção de novas bases para as políticas públicas de educação infantil.

As influências do BM na EI brasileira a partir da administração FHC se fazem sentir através de dois eixos complementares: o da reforma educacional geral que, entre outras medidas, preconizou, em seu início, a prioridade absoluta de investimentos públicos no ensino fundamental; o da retomada da proposta de programas “não formais” a baixo investimento público de EI para crianças pequenas pobres. (ROSEMBERG, 2002b, p. 42)

No governo de Fernando Henrique Cardoso, a nova equipe do MEC/Coedi priorizou a elaboração e disseminação do *Referencial curricular*



nacional para a educação infantil (RCNEI) (BRASIL, 1998), que foi distribuído no território nacional em larga escala para as professoras de educação infantil, acompanhado por um programa de formação patrocinado pelo governo federal, denominado “Parâmetros em ação”. Cabe destacar que não foi consenso na área de Educação Infantil a publicação do RCNEI, considerado por vários profissionais e pesquisadores como um rompimento com o processo de debates e sistematização que estavam sendo realizados na gestão anterior da Coedi.

Nesse período, foram elaboradas pelo Conselho Nacional de Educação as *Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil* (DCNEI). Apesar de terem caráter mandatório e de sua importância para a orientação de políticas públicas, planejamento, implantação e avaliação de currículos para a educação infantil, seu debate foi ofuscado e sua divulgação aconteceu de maneira tímida, talvez porque naquele momento tenha ocorrido uma priorização, por parte do governo federal, para a divulgação do RCNEI.

Segundo Rosenberg (2002b), no que se refere aos impactos das reformas educacionais coordenadas pelo governo Fernando Henrique, especialmente no que tange à cobertura na educação infantil, no período entre 1995 e 1999 houve:

- ligeiro aumento da taxa de escolaridade (em creche, pré-escola e ensino fundamental) entre 1995 e 1999 das crianças de 0 até 11 anos;
 - aumento gradual de crianças de 5 e 6 anos frequentando o ensino fundamental;
 - redução sensível de crianças de 7 a 11 anos na EI (diminuição estimada de quase 500 mil crianças, ou 69,7% de redução);
 - aumento muito pequeno de crianças frequentando EI em 1999 com relação a 1995;
 - menor expansão relativa e absoluta da EI no período, que a dos níveis fundamental, médio e superior.
- Ou seja, os dados coletados pelas Pnads e o modelo de análise adotado parecem indicar estagnação da expansão da EI no período de 1995-1999. (ROSEMBERG, 2002b, p. 44-45)

A política propagada pelo Banco Mundial reitera um modelo de educação infantil em que “a perspectiva do cuidado da criança complementar à



família para apoiar o trabalho materno se perde, pois trata-se de atendimento escolar” (ROSEMBERG, 2002b, p. 45).

Rosemberg (2002b, p. 36) constata que os programas com objetivos de baixos custos têm como produto uma educação de baixa qualidade e “reforçam uma socialização precoce para a subalternidade e repúdio à escola”. Distanciam-se muito dos indicadores e critérios de qualidade abordados por diversos autores, tais como Bondioli (2004), Campos e Rosemberg (2009) e Brasil (2006a).

Nas diferentes regiões do Brasil, a educação infantil apresenta graves problemas, colocando em risco o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças. A precariedade dos serviços é expressa nos problemas de infraestrutura, na falta de qualificação profissional, na dificuldade de comunicação com as famílias e na ausência de diretrizes pedagógicas (CAMPOS; FÜLLGRAF; WIGGERS 2006). Nesse cenário de tantas contradições entre os direitos das crianças previstos na legislação e as políticas implantadas, as discussões sobre a qualidade da educação infantil brasileira se afirmam, destacando a necessidade de para além do direito ao acesso, avançar na qualidade da oferta educacional em creches e pré-escolas, situando a criança no centro das reflexões (CAMPOS; MACHADO, 2006).

Os estudos sobre a qualidade na educação brasileira a partir da década de 1990 tomam força com a ampliação das pesquisas, contribuições dos movimentos sociais e, especialmente, com as iniciativas do MEC na produção de documentos para subsidiar essa discussão. O conceito de qualidade expresso no documento *Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil* (BRASIL, 2006a) ancora-se na concepção adotada por Anna Bondioli (2004), cuja compreensão refere-se a uma construção que exige contextualização histórica e negociação entre os sujeitos envolvidos. Por isso, a autora indica, dentre outros aspectos, que a natureza da qualidade é participativa, autorreflexiva, contextual, processual e transformadora (BONDIOLI, 2004, p. 13).

Nesta mesma direção, o documento *Indicadores da qualidade na educação infantil* (BRASIL, 2009) é instrumento de autoavaliação institucional



que propõe a participação de profissionais, famílias e representantes da comunidade na avaliação do trabalho desenvolvido nas instituições, destacando seus aspectos positivos e aqueles que não estão bem e precisam de estratégias para mudança.

O documento é organizado em sete dimensões: 1) planejamento institucional; 2) multiplicidade de experiências e linguagens; 3) interações; 4) promoção da saúde; 5) espaços, materiais e imobiliários; 6) formação; e 7) condições de trabalho das professoras e demais profissionais, cooperação e troca com as famílias e participação na rede de proteção social. A metodologia de avaliação proposta é flexível e permite que cada instituição elabore suas estratégias.

Apesar das iniciativas do MEC e das contribuições acadêmicas e de movimentos sociais, que permitem traçar estratégias e eixos de avaliação da qualidade a partir das condições de oferta e dos contextos institucionais, em 2010 foi necessária ampla movimentação por parte dos pesquisadores, profissionais e movimentos sociais para questionar e repudiar a proposta de avaliação em larga escala individual das crianças na educação infantil. A movimentação se deu em função de uma iniciativa do governo federal, por intermédio da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, que propôs a utilização do Ages & Stages Questionnaires (ASQ-3), criado nos Estados Unidos, para avaliar o desenvolvimento das crianças. O ASQ-3 foi aplicado nas redes de educação infantil direta e conveniada do Rio de Janeiro; as crianças foram avaliadas individualmente em cinco aspectos: 1) comunicação, 2) coordenação motora ampla, 3) coordenação motora fina, 4) resolução de problemas e 5) pessoal/social (BRASIL, 2012, p. 9).

A Coedi posicionou-se contra a adoção dos direitos autorais do ASQ-3, ressaltando: falta de coerência dessa ferramenta de avaliação com a concepção de criança anunciada nas DCNEI; antes da escolha da metodologia e dos instrumentos, é preciso a definição da política de avaliação que se pretende para a educação infantil (BRASIL, 2012).

Visando à adoção de uma perspectiva de avaliação em consonância com a legislação – LDB e DCNEI – e com as produções existentes sobre a



temática, o MEC criou o Grupo de Trabalho (GT) de Avaliação da Educação Infantil, instituído pela Portaria nº 1.147/2011, com o objetivo de elaborar propostas e metodologias de avaliação para a educação infantil. O resultado desse trabalho foi sistematizado no documento *Educação infantil: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação* (BRASIL, 2012), que orienta uma política de avaliação voltada para as instituições, programas e políticas, muito distante da proposta do ASQ-3.

A avaliação *na* educação infantil se refere àquela feita internamente no processo educativo, focada nas crianças enquanto sujeitos e coautoras de seu desenvolvimento [...] é feita pela professora, pelas pessoas que interagem com ela no cotidiano e pelas próprias crianças. A avaliação *da* educação infantil toma esse fenômeno sociocultural (“a educação nos primeiros cinco anos de vida em estabelecimentos próprios, com intencionalidade educacional, configurada num projeto político-pedagógico ou numa proposta pedagógica”), visando responder se e quanto ele atende à sua finalidade, a seus objetivos e às diretrizes que definem sua identidade. Essa questão implica perguntar-se sobre quem o realiza, o espaço em que ele se realiza e suas relações com o meio sociocultural. (BRASIL, 2012, p. 13)

A desqualificação da educação infantil, segundo Rosemberg (1999), é um aspecto que permeia a educação da criança pequena em diferentes países; entretanto, constata-se um conjunto de ações no sentido de qualificá-la, especialmente nos países europeus. Nesses países, a expansão da oferta de educação infantil se deu em função de dois aspectos: a inserção em massa das mulheres no mercado de trabalho; a existência de políticas públicas para a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres.

Já no Brasil, isso não tem ocorrido da mesma forma, tendo em vista as gritantes diferenças sociais: os insuficientes equipamentos públicos para a criança pequena têm-se direcionado às camadas mais pobres da população, gerando forte segregação social. As famílias pertencentes às camadas mais abastadas da sociedade optam por instituições escolares privadas ou por babás.

Outro aspecto que se diferencia na política pública brasileira e se aproxima do que ocorre nos países subdesenvolvidos é a implantação de redes paralelas, destinadas especialmente à população de baixa renda, criando, assim, duas modalidades de atendimento: pública e conveniada, com diferenças enormes no que diz respeito a infraestrutura, condições de trabalho para os profissionais e proposta pedagógica. “Essa desigualdade no custeio/qualidade que penaliza crianças pobres e negras de diferentes formas, desigualdade que tenho denominado ‘morte educacional anunciada’” (ROSEMBERG, 1999, p. 31).

O processo de expansão da educação infantil, por meio de instituições não governamentais a baixos custos, tem contribuído para a exclusão social e racial de crianças pobres e negras, transformando as instituições de educação infantil, especialmente as creches, em locais de produção e reprodução de subalternidade, seja para as educadoras – que, em sua maioria, escolheram o trabalho com crianças pequenas para se opor ao trabalho como empregada doméstica –, seja para as crianças que vivenciam experiências de socialização precoce, com rotinas e propostas que muito se distanciam de suas necessidades e desejos (ROSEMBERG, 1999).

Em função dos novos desafios para a educação infantil – fruto da legislação e das políticas de educação infantil –, especialmente a ampliação da oferta e a incorporação das instituições de educação infantil nos sistemas de ensino, bem como das modificações na educação básica, principalmente a ampliação de sua obrigatoriedade, foi necessário fazer uma revisão das DCNEI. Para isso, a Coedi estabeleceu um convênio de cooperação técnica com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), para promover pesquisas e discussões sobre o currículo na educação infantil no país. Após a elaboração de um texto com os principais eixos da nova diretriz, foram realizadas audiências públicas nacionais promovidas pela Câmara de Educação Básica, com a participação de universidades, fóruns de educação infantil e entidades não governamentais (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2009a).

Após esse amplo processo, em 2009 foi editada a nova versão das DCNEI, que integra as contribuições da produção científica e dos movimentos sociais de educação infantil com o objetivo de orientar “a formulação de políticas, incluindo a de formação de professores e demais profissionais da Educação, e também o planejamento, desenvolvimento e avaliação pelas unidades de seu projeto político-pedagógico e [as diretrizes] servem para informar as famílias das crianças matriculadas [...]” (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2009a, p. 3).

Pode-se afirmar que, apesar do avanço que as novas diretrizes propõem, existe uma relutância do poder público brasileiro em assumir a responsabilidade pela educação das crianças pequenas e universalizar a oferta da educação infantil por meio de uma política pública de qualidade para todas as crianças e opcional para as famílias. Em diversos municípios brasileiros a política de convênios tem aumentado em detrimento ao atendimento direto.

As ações de caráter nacional que provocaram mudanças nas políticas públicas para a primeira infância nos últimos anos ainda não promoveram a universalização da educação infantil pública e de qualidade. Segundo os gestores da política nacional, a inserção das crianças de 6 anos no ensino fundamental, o qual foi ampliado para nove anos, e a obrigatoriedade de frequência na pré-escola a partir dos 4 anos são medidas para a expansão e universalização do acesso à educação infantil. Porém, há controvérsias com relação a essas medidas, pois muitos pesquisadores e profissionais da área avaliam que a criança e suas necessidades não foram contempladas nessas mudanças, tampouco houve debates e envolvimento dos profissionais e familiares das crianças a respeito dessas alterações, o que seria fundamental para garantir o princípio da gestão democrática dos sistemas de ensino.

A Lei Federal nº 11.114/05 instituiu a obrigatoriedade do ensino fundamental aos 6 anos de idade e a Lei nº 11.274/2006 estendeu a duração do ensino fundamental para nove anos, reiterando o início aos 6 anos. Tais leis geraram impactos na educação infantil e no ensino fundamental, e especialmente para as crianças de 6 anos, que começaram a frequentar um ambiente escolar muito diferente do das instituições de educação infantil.



Muitos pesquisadores e profissionais da área questionaram essas leis e defendiam a expansão do ensino fundamental para nove anos, mas com início a partir dos 7 anos de idade; outros defenderam tais mudanças, por compreenderem o acesso ao ensino fundamental a partir de 6 anos como um avanço para as crianças das camadas mais populares.

A pesquisadora Lisete Regina Arelaro (2005, p. 1.047) explicita alguns questionamentos na época da deliberação da Lei nº 11.114, aprovada pelo Senado Federal em 2005:

Essa lei não pretende a instalação de um ensino fundamental de nove anos, à semelhança da proposta constante do PNE, mas, simplesmente, o início desse ensino aos 6 anos de idade – e não mais aos 7.

Ao mesmo tempo, o autor parece ter pretendido transferir, simplesmente, o último ano da educação infantil, incorporando-o ao ensino fundamental, como se isso fosse uma passagem tranquila e as duas instâncias educacionais fossem semelhantes. Atente-se a que número significativo de escolas de 1ª a 4ª séries ainda se mantém sob a responsabilidade estadual e precisarão, para cumprir essa determinação legal, incorporar crianças da rede municipal de educação infantil, hoje já atendidas, e incorporá-las em uma escola estadual, que não necessariamente possui vagas disponíveis, equipamento ou material pedagógico indicado para crianças de 6 anos de idade.

Como nenhuma outra providência complementar foi proposta, é de se supor que o autor dessa lei só tenha pretendido ampliar a possibilidade de uso dos recursos do Fundef [Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério] com crianças menores [...] Alguns especialistas também garantem que a proposta constante do PNE responde, também, a essa necessidade de ampliação dos recursos municipais, e, portanto, o atendimento às crianças matriculadas na educação infantil passaria a ser realizado “disfarçado” de ensino fundamental. Mas manter-se-iam, nesse 1º ano de ensino fundamental “antecipado”, as premissas e as orientações da educação infantil.

Já a pesquisadora Sônia Kramer (2006, p. 810-811) defende a ampliação do ensino fundamental, afirmando que,

Com a Lei n. 11.274/2006, o ensino fundamental passa a ter nove anos, no Brasil, e inclui obrigatoriamente as crianças de 6 anos, o que já é feito em vários países e em alguns municípios

brasileiros há muito tempo. Mas muitos professores ainda perguntam: o melhor é que elas estejam na educação infantil ou no ensino fundamental? Meu ponto de vista é o de que o planejamento e o acompanhamento pelos adultos que atuam na educação infantil e no ensino fundamental devem levar em conta a singularidade das ações infantis e o direito à brincadeira, à produção cultural, na educação infantil e no ensino fundamental. Isso significa que as crianças devem ser atendidas nas suas necessidades (a de aprender e a de brincar) e que tanto na educação infantil quanto no ensino fundamental sejamos capazes de ver, entender e lidar com as crianças como crianças e não só como alunos. A inclusão de crianças de 6 anos no ensino fundamental requer diálogo entre educação infantil e ensino fundamental, diálogo institucional e pedagógico, dentro da escola e entre as escolas, com alternativas curriculares claras.

Apesar de pertinentes as ponderações de Kramer (2006) com relação à importante e necessária integração entre ensino fundamental e educação infantil, a forma como foi realizada a inserção das crianças de 6 anos no ensino fundamental menosprezou aspectos fundamentais e, tal como foi apontado por Arelaro (2005), parece que o pano de fundo dessa alteração foi a questão dos recursos do Fundef, o que trouxe prejuízos às crianças que começaram a frequentar as escolas de ensino fundamental.

Oportuno lembrar que, historicamente, as instituições de educação infantil e ensino fundamental constituíram estruturas distintas e praticamente sem nenhuma articulação ou diálogo, a segunda apresenta uma estrutura que pouco atenta para as necessidades da infância, imprimindo uma cultura de ensino centrada no professor e no conteúdo a ser ministrado, tal como foi destacado por Paro (1992, p. 41) em uma escola pública de São Paulo:

[...] é difícil, para quem observa o dia a dia da prática escolar, admitir que se exercite aí qualquer método, no sentido mais rigoroso de um conjunto de procedimentos conscientemente organizados e intencionalmente orientados para a realização de uma prática significativa de ensino na escola pública. O que se observa são os procedimentos mais tradicionais, no velho estilo das preleções e memorizações que se sintetizam na malfadada educação “bancária”, há várias décadas já denunciada e criticada por Paulo Freire [...].

Em muitas escolas públicas e particulares, as crianças de 6 anos são cotidianamente expostas a atividades dirigidas de ensino que excluem totalmente o lúdico e a brincadeira do tempo escolar, não respeitando a especificidade dessa faixa etária. Sem contar que, na prática, as crianças iniciam o 1º ano com 5 anos, contribuindo para o processo de escolarização precoce que não respeita a infância e seus tempos. Corrêa (2011, p. 105) constata os reflexos negativos da inserção das crianças com 6 anos sobre a organização do trabalho pedagógico na educação infantil, em que “atividades mecânicas como cópia de letras e números vêm ocorrendo de maneira cada vez mais intensa, sob o argumento de que uma preparação para o ensino fundamental durante a pré-escola seria, agora, ainda mais necessária”.

A perspectiva da escolarização e da preparação para o ensino fundamental, que tem sido alvo de questionamentos e críticas ao longo da história da educação infantil, toma novos contornos e no cotidiano é fonte de preocupação permanente das professoras, que diminuem o período destinado às brincadeiras e intensificam os períodos de atividades dirigidas, “como aquelas em que o contorno pontilhado de uma letra ou de um número é oferecido à criança para que ela apenas passe o lápis por cima. Esses exercícios têm sido iniciados nos grupos de crianças de 3 anos” (CORRÊA, 2011, p. 113).

Contraditoriamente ao que está previsto nas *Diretrizes nacionais para a educação infantil*, em que as brincadeiras e as interações são os eixos da proposta pedagógica, nas instituições para a primeira infância tais preceitos são constantemente desrespeitados, dificultando a legitimação da especificidade da educação infantil e não promovendo a integração entre educação infantil e ensino fundamental; “ao contrário, da forma como vem se dando, pode levar a uma maior dificuldade na compreensão da natureza e especificidade do trabalho de cada grupo etário, acirrando as dificuldades de diálogo entre os profissionais desses dois segmentos da educação básica” (CORRÊA, 2011, p. 115).

Tal como Corrêa (2011), Lisete Arelaro, Márcia Jacomini e Sylvie Klein (2011, p. 45) constataram que o ensino fundamental de nove anos com início



obrigatório aos 6 anos de idade não representou um avanço para as crianças pequenas, mas um retrocesso, ao submetê-las a uma rotina escolar que não foi alterada para atender às necessidades da faixa etária.

No entanto, a alteração legal, que tem causado preocupações na área, é a Emenda Constitucional nº 59², de 11 de novembro de 2009, que provoca modificações profundas na política pública de educação infantil, ao alterar o artigo 208 da Constituição Federal, como podemos ver a seguir:

Art. 1º Os incisos I e VII do art. 208 da Constituição Federal, passam a vigorar com as seguintes alterações:

I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; [...].

A temática da obrigatoriedade a partir dos 4 anos foi inserida de forma indevida na emenda constitucional que tratava da “extinção progressiva da Desvinculação de Receitas da União (DRU), que incide sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, de que trata o artigo 212 da Constituição Federal” (ROSEMBERG, 2009, p. 18). Além de tratar de dois assuntos totalmente diferentes, a obrigatoriedade a partir dos 4 anos indica retrocesso, por não respeitar o direito constitucional da família de optar por matricular ou não seu filho pequeno na escola.

A tendência predominante nos países desenvolvidos é a extensão da obrigatoriedade nos anos finais do ensino fundamental; em contrapartida, nos países subdesenvolvidos, especialmente na América Latina, a extensão da obrigatoriedade a partir dos 4 anos foi acompanhada da ampliação de modelos “não formais” que, em sua maioria, significam baixa qualidade de atendimento.

Portanto, a análise sobre a obrigatoriedade da educação pré-escolar na AL não pode perder de vista, como alertou Umayahara (2005), o que acontece com as etapas/idades que antecedem a obrigatoriedade ou com a integração de todo o nível da EI. Com efeito, vários países latino-americanos acataram e implementaram modelos não formais de EI,

² Em decorrência da Emenda Constitucional nº 59, em 4 de abril de 2013 foi promulgada a Lei Federal nº 12.796, que alterou a LDB de 1996.

especialmente para crianças menores (de 0 a 3 anos), a tal ponto que suas leis nacionais de educação podem dispor de um capítulo sobre educação não formal (México, Peru, Uruguai, por exemplo), que contempla, entre outras, a creche. Assim, o Uruguai e a Argentina, que foram destacados no parecer do relator da PEC 277/08 como países dispostos de legislação recente que ampliou a obrigatoriedade escolar incluindo, também, a pré-escola, não nos parecem exemplos a serem seguidos, na medida em que oficializaram, em suas leis nacionais de educação, tratamento diferencial e hierárquico para cada uma das etapas da EI. (ROSEMBERG, 2009, p. 11)

Fúlvia Rosemberg aprofunda a análise dos impactos da prescrição da obrigatoriedade por meio de estudo de caso em três países latino-americanos – Argentina, Colômbia e México – e assinala que os resultados “são pouco encorajadores, desestimulando sua imitação” (ROSEMBERG, 2009, p. 16): no caso da Argentina, a expansão da cobertura na idade de 5 anos foi acompanhada de uma “quase estagnação” nas idades abaixo de 4 anos; no caso da Colômbia, a obrigatoriedade não possibilitou a diminuição das diferenças entre as três modalidades – formal, não formal e informal; e no México, apesar de o discurso dos representantes do governo afirmar que o objetivo da obrigatoriedade seria promover a universalização com qualidade, na prática isso não se concretizou; de acordo com os dados coletados pela autora, havia na época da pesquisa grande probabilidade da obrigatoriedade da pré-escola naquele país ser suspensa, em função do caos causado por sua implantação inadequada.

Outro aspecto destacado por Rosemberg (2009) é a associação linear entre a obrigatoriedade e a universalização da oferta. Para muitos, a obrigatoriedade é compreendida como sinônimo de expansão da oferta de vagas; entretanto, tal obrigatoriedade ignora um preceito da Constituição Federal, que se refere à especificidade da educação infantil de ter a oferta como um dever do Estado, mas como uma opção da família. Rosemberg (2009, p. 31) afirma:

A sanção da obrigatoriedade não produz o milagre da ampliação democrática e com qualidade da oferta. Especialmente quando não se dispõe de planos que operacionalizem como e para quem serão alocados os

recursos. Em nenhum dos textos oficiais encontrei qualquer menção a estratégias, mesmo as mais gerais, que previssem como implementar a obrigatoriedade nos 5.651 municípios no país. Especialmente quando se sabe que, dentre eles, mais de 600 ainda não fizeram a integração no sistema de ensino.

Cabe destacar que as ponderações assinaladas por Rosemberg (2009) vão ao encontro dos estudos que demonstram o baixo investimento na educação infantil e a expansão da política de conveniamento como substituição ao atendimento direto.

Considerações finais

Como já afirmei neste texto, apesar dos avanços no campo jurídico e da busca pelo efetivo respeito aos direitos da criança, a educação oferecida às crianças pequenas nas instituições, resultado de políticas públicas de educação infantil, assim como as práticas educativas efetivadas em tais instituições, mantêm distância significativa das diretrizes legais. A expansão da oferta da educação infantil, associada a parâmetros de qualidade para a estrutura e o funcionamento das instituições, a formação adequada dos profissionais de educação infantil e o compartilhamento da educação e cuidado da criança entre poder público e famílias colocam-se como os grandes desafios atuais, ratificando a necessidade de fortalecer os movimentos em defesa da educação infantil. Mas é preciso lembrar que o eixo fundamental para a constituição de políticas e práticas na educação infantil é a criança e o compromisso social com sua socialização e com a infância.

É importante que haja contato direto entre as práticas cotidianas, as pesquisas e as políticas públicas, de modo a constituir políticas que atendam realmente às necessidades e desejos das crianças e contribuam na construção de conhecimentos sobre a educação das crianças pequenas em espaços coletivos, em parceria com suas famílias. E, ainda, que se amplie o debate e o fazer valer, nas práticas cotidianas, as proposições que compõem a nova versão das DCNEI, promulgada em 2009.

Para finalizar é preciso lembrar a necessidade de considerar as pesquisas e a produção de conhecimento na área de educação infantil nos



debates sobre a educação infantil nos planos municipais de educação. É um momento propício para tornar público as reflexões a respeito da importância de uma política pública para a primeira infância que respeite os direitos fundamentais das crianças e dos bebês.

Referências

ABRAMOWICZ, A. A pesquisa com crianças em infâncias e a sociologia da infância. In: FARIA, A. L. G.; FINCO, D. (Org.). **Sociologia da infância no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2011. p. 17-36.

ARELARO, L. R. G.; JACOMINI, M. A.; KLEIN, S. B. O ensino fundamental de nove anos e o direito à educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 35-51, jan./abr. 2011.

ARELARO, L. R. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidade e tendências. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, SP, n. 92, p. 1.039-1.066, 2005.

BONDIOLI, A. (Org.). **O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação: a qualidade negociada**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada e publicada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Imprensa Oficial, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Indicadores da qualidade na educação infantil**. Brasília, DF: MEC/SEB, 2009.

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

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Departamento de Políticas Educacionais. Coordenação de Educação Infantil. **Política nacional de educação infantil**. Brasília, DF, dez. 1994.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1990; retificado em 27 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 12 mar. 2013.



BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 12 mar. 2013.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 11.114, de 9 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 maio 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm>. Acesso em: 26 jun. 2013.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. 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, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 fev. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm>. Acesso em: 26 jun. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Educação infantil**: subsídios para construção de uma sistemática de avaliação. Documento produzido pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria número 1.147/2011, do Ministério da Educação. Brasília, DF, out. 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12579%3Aeducacao-infantil&Itemid=859>

BRONFENBRENNER, U. **A ecologia do desenvolvimento humano**: experimentos naturais e planejados. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.

CAMPOS, M. M. A mulher, a criança e seus direitos. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 106, p. 117-127, mar. 1999.

BORGHI, R. F.; ADRIÃO, T. M. de F.; ARELARO, L. R. A relação público-privado na oferta da educação infantil: continuidades e rupturas. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 24., 2009, Vitória. **Anais...** Vitória: Anpae, 2009. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simpósio2009/281.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2013.

BRUM, Í. Uso de apostilas cresce nas escolas de ensino infantil e desperta polêmica. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 2 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/>>. Acesso em: 6 maio 2013.



CAMPOS, M. M.; FÜLLGRAF, J.; WIGGERS, V. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 127, p. 87-128, 2006.

CAMPOS, M. M.; MACHADO, M. L. **Consulta sobre qualidade na educação infantil**: o que pensam e querem os sujeitos deste direito. São Paulo: Cortez, 2006.

CAMPOS, M. M.; ROSEMBERG, F. **Crêches para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças**. 6. ed. Brasília, DF: MEC/SEB, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Básica. **Parecer CNE/CEB nº 20/2009**, aprovado em 11 de novembro de 2009. Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília, DF, 2009a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12992>. Acesso em: 6 maio 2013.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009**. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília, DF, 2009b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13684%3Aresolucoes-ceb>. Acesso em: 6 maio 2013.

CORRÊA, B. C. Educação infantil e ensino fundamental: desafios e desencontros na implantação de uma nova política. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 105-120, jan./abr. 2011.

CORRÊA, B. C. **Política de educação infantil no Brasil**: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito. 2011. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0084.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2013.

FRANCO, M. A. C. Lidando pobremente com a pobreza: análise de uma tendência no atendimento a crianças “carentes” de 0 a 6 anos de idade. In: ROSEMBERG, Fúlvia. (Org.). **Creches**. São Paulo: Cortez, 1989. p. 179-215.

GARCIA, T. de O. G. **As parcerias público-privado para a compra de “sistemas de ensino”**: análise das consequências para a organização do trabalho na escola. Relatório de pesquisa. Ribeirão Preto: FFCLRP/USP, 2011.

GOULART, A. L. **Educação pré-escolar e cultura**. São Paulo: Cortez, 2002.

HADDAD, L. Políticas integradas de educação e cuidado infantil: desafios, armadilhas e possibilidades. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 129, p. 519-546, set./dez. 2006.



HADDAD, L. Substituir ou compartilhar? O papel das instituições de educação infantil no contexto da sociedade contemporânea. In: MACHADO, M. L. de A. (Org.). **Encontros e desencontros em educação infantil**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 91-96.

HADDAD, L.; OLIVEIRA, E. C. de. A Secretaria do Bem-Estar Social e a creche: dos primórdios a 1970. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 34, p. 90-118, dez. 1990.

KISHIMOTO, T. M. **A pré-escola em São Paulo (1877 a 1940)**. São Paulo: Loyola, 1988.

KRAMER, S. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. Rio de Janeiro: Dois Pontos, 1987.

KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 27, n. 96 (Especial), p. 797-818, 2006.

KRAMER, S.; BAZILIO, L. C. **Infância, educação e direitos humanos**. São Paulo: Cortez, 2008.

KUHLMANN JÚNIOR, M. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 1998.

MONÇÃO, M. A. G. **Gestão democrática na educação infantil: o compartilhamento da educação da criança pequena**. 2013. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

OLIVEIRA-FORMOSINHO, J.; KISHIMOTO, T. M.; PINAZZA, M. A. **Pedagogia(s) da infância: dialogando com o passado: construindo o futuro**. Porto Alegre: Artmed, 2007.

PARO, V. O caráter político e administrativo das práticas cotidianas na escola pública. **Em Aberto**, Brasília, DF, ano 11, n. 53, p. 39-45, jan./mar.1992. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/792/711>>. Acesso em: 3 jun. 2013.

ROSEMBERG, F. Do embate para o debate: educação e assistência no campo da educação infantil. In: MACHADO, Maria Lúcia de A. (Org.). **Encontros e desencontros em educação infantil**. São Paulo: Cortez, 2002a. p. 63-78.

ROSEMBERG, F. **A educação pré-escolar obrigatória: versão preliminar**. Texto apresentado na 32ª reunião anual da Anped, encomendado pelo Grupo de Trabalho Educação de Crianças de 0 a 6 anos. Caxambu, 2009. Acervo da autora.



ReLePe



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

**I Encontro Latinoamericano de Professores de Política Educativa
II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação**

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

ROSEMBERG, F. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 107, p. 7-40, 1999.

ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, Estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, p. 25-63, 2002b.

ROSEMBERG, F. Sísifo e a educação infantil brasileira. **Pro-posições**, Campinas, SP, v. 14, n. 1 (40), p. 177-194, jan./abr. 2003.

ROSEMBERG, F. (Org.). **Creches**. São Paulo: Cortez, 1989.

ROSSETTI-FERREIRA, M. C.; RAMONI, F.; SILVA, A. P. S. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 115, p. 65-100, mar. 2002.

ROSSETTI-FERREIRA, M. C.; AMORIM, K. de S.; OLIVEIRA, Z. de. Olhando a criança e seus outros: uma trajetória de pesquisa em educação infantil. **Psicologia USP**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 437-464, jul./set. 2009.

SARMENTO, M. J.; GOUVEA, M. C. S. de (Org.). **Estudos da infância: educação e práticas sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

VIEIRA, L. M. F. Mal necessário: creches no Departamento Nacional da Criança (1940-1970). **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 67, p. 3-16, 1988.