

## Políticas públicas educacionais: a educação infantil em debate

*Education Public Policy: early childhood education in debate*

*Politiques publique d'éducation: éducation des enfants en débat*

Sangelita Miranda Franco Mariano<sup>1</sup>

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano

Ricardo Takayuki Tadokoro<sup>2</sup>

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano

Flávia Gabriella F. Mariano<sup>3</sup>

**Resumo:** O presente artigo apresenta reflexões sobre o processo da institucionalização das políticas públicas de educação infantil no Brasil. Nesse processo, as crianças inseridas em creches e pré-escolas foram submetidas a um ordenamento jurídico, em muitos momentos, distante da atual perspectiva de dever do Estado de assegurar direitos sociais às crianças. A garantia cidadã do direito à educação infantil como conquista histórica revela um avanço em termos social, institucional e político. Compreendemos que as formulações de políticas públicas em relação à educação infantil podem ser analisadas como movimento permeado por avanços e limitações no que concerne ao direito a uma educação que contemple e especificidades dessa faixa etária.

**Palavras-chave:** Educação infantil. Políticas públicas.

**Abstract:** This article presents reflections about the process of institutionalization of public policies of early childhood education in Brazil. In this process, children enrolled in kindergartens and preschools were subjected to a legal system, in many cases, far from the current perspective about the state's duty to ensure social rights to children. The citizens' guarantee of the right to early childhood education, as an historic achievement, reveals a social, institutional and political advance. We understand that public policy formulations about to early childhood education can be analyzed as a movement permeated by advances and limitations regarding the right to an education that contemplates and specifies this age group.

**Key-words:** Early childhood education. Public Policy.

**Resumé:** Le présent article présente des réflexions sur le processus de l'institutionnalisation des politiques publiques d'éducation préscolaire au Brésil. Dans ce processus, les enfants et des

---

<sup>1</sup> Doutora em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Professora de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico do Instituto Federal Goiano - Campus Morrinhos (IFGOIANO). *E-mail:* sangelita.mariano@ifgoiano.edu.br.

<sup>2</sup> Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Professor de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano - Campus Ceres (IFGOIANO). *E-mail:* ricardo.tadokoro@ifgoiano.edu.br.

<sup>3</sup> Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). *E-mail:* flavia\_dmc@hotmail.com

é coles maternelles ont été soumis à un ordre juridique, dans de nombreux moments, loins de la perspective actuelle du de vois de l'é tat d'assurer les droits sociaux des enfants. La garantie des citoyens du droit à l'éducation de la petite enfance comme une réalisation historique révèle un progrès social, institutionnel et politique. Nous comprenons que les formulations des politiques publiques en relation avec l'éducation de la petite enfance peuvent être analysés comme mouvement imprégné d'avanceés et delimites en ce qué concerne le droit à une l'education que comprend et les spécificites de ce groupe d'âge.

**Mots-clés:** éducation des enfants. Politiques publiques.

---

**Recebido em:** 27 de setembro de 2018

**Aceito em:** 31 de outubro de 2018

---

### **Considerações iniciais**

No presente trabalho, refletiremos sobre os desafios da educação infantil na contemporaneidade, atentar-nos-emos para as políticas públicas adotadas para essa etapa educacional implementadas no país nas últimas décadas do século passado e início do século XXI. Consideramos relevante abordar essa temática em função do amplo debate que vivenciamos na atualidade no que tange o distanciamento entre as leis que regem a educação infantil e sua materialização no contexto da prática. Em concordância com Campos (2008), podemos afirmar que a tradição cultural e política brasileira coadunam com o distanciamento entre o que é instituído na legislação e o que efetivamente ocorre na prática.

Höfling (2001), ao discorrer sobre processos de políticas públicas sociais, compreendidas como ações associadas à educação, saúde, segurança, habitação, previdência, entre outras, defende que na análise destas é necessário ponderar sobre a influência de elementos de diferentes naturezas e alcances, e que certamente contribuirão para o sucesso ou fracasso de tais políticas. Em acordo com a pesquisadora, abordaremos esses aspectos em sua relação com o modelo de Estado e de governo vigentes. Portanto, refletir sobre as políticas públicas conduz intrinsecamente à compreensão que estas representam:

[...] o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. Estado não pode ser reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas. As políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado – quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Neste sentido, políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais. (HÖFLING, 2001, p. 31).

De acordo com Azevedo (2004), pensar sobre as políticas públicas, especialmente as educacionais, exige que definamos a *policy* como programa de ação, fenômeno que se produz no contexto de relações de poder e que são seguramente apregoadas nas *politics*, configurando-se como política no sentido de dominação. Na conjuntura brasileira, tais políticas emergem em um contexto de relações sociais assinalado por desigualdades sociais e formas de exclusão.

No que se refere à educação infantil no Brasil, os municípios têm atendido quase que a totalidade da demanda de crianças entre zero e cinco anos de idade<sup>4</sup>; e os estados abarcam na mesma proporção o ensino fundamental e médio. As discussões em torno da municipalização da educação, especialmente a infantil, corporificam-se tendo em vista o pressuposto que esta romperia com o distanciamento das unidades escolares e a comunidade atendida. Nesse sentido, o maior envolvimento dos sujeitos sociais provocaria também acompanhamento e fiscalização pelos mesmos das ações desenvolvidas, o que redundaria no atendimento das necessidades prementes dos alunos na comunidade a que pertencem as creches e pré-escolas. Notadamente, essa perspectiva tem sido prejudicada em face à tradição da não participação da população brasileira, haja vista a história recente de submissão a regimes políticos autoritários e o desenvolvimento de uma cultura política pouco participativa.

Sob essa perspectiva de análise, Oliveira (2009) esclarece que os municípios possuem uma significativa importância na constituição do pacto federativo, pois as unidades municipais consolidaram-se como entes federados dotados de autonomia política e administrativa. Assim, o município é responsável por ordenar seu desenvolvimento social e gerir políticas públicas para a educação infantil que visem à consolidação democrática do Estado, redefinindo encargos e obrigações relacionadas à gestão pública municipal. As políticas públicas sociais têm sido marcadas por uma aproximação entre os grupos interessados na implementação das mesmas, quais sejam: sociedade civil, sindicatos, associações, etc. e os representantes do Estado responsáveis pela implementação dessas políticas (OLIVEIRA, 2011a). Disso resulta, além de certo corporativismo, um reforço do poder local.

Ressaltamos que a educação infantil tem sua trajetória permeada por diferentes princípios e concepções acerca de infância, desenvolvimento e educação das crianças. Essas compreensões sofrem modificações de acordo com a realidade dos determinados contextos histórico-sociais. Desse modo, as ações pedagógicas desenvolvidas nas instituições de educação infantil, bem como as políticas públicas referentes a esta fase educacional,

---

4 Nesse texto utilizaremos zero a cinco anos para indicar a faixa etária da educação infantil, idade preconizada pelos atuais documentos oficiais e legislação.

conformam-se e se transformam na tônica do contexto histórico, social, econômico, político e cultural a que estão inseridas.

No Brasil, os principais dispositivos legais direcionados à infância foram marcados por avanços e retrocessos no que se refere ao modo de conceber a criança, impactando diretamente em transformações relacionadas ao atendimento e à educação por meio de processos intensos de mobilização social. Como aponta Oliveira (2007), o crescimento e a organização da classe trabalhadora, a redução dos espaços urbanos destinados às brincadeiras infantis e a preocupação com a segurança foram alguns dos elementos que motivaram a defesa de instituições educativas para as crianças pelos diversos seguimentos sociais.

### **A educação infantil: demarcações sob o viés da legislação brasileira**

De acordo com as proposições legais, a educação infantil compreende a etapa de ensino cujo objetivo é educar as crianças com idade entre zero e cinco anos, atentando para as necessidades de acolhimento, socialização, atenção, desvelo e afeto determinados pela especificidade dessa faixa etária. Assim, exige ações pedagógicas que contemplem a criança em sua totalidade, realizando a integração entre cuidado e educação.

A Lei 4.024 de 20 de dezembro de 1961 pela primeira vez no Brasil fixou as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, fundamentando-se em valores amplos como a liberdade e a solidariedade, pressupostos basilares, segundo o documento, ao desenvolvimento humano. Formulada em contexto de efetiva luta em defesa da escola pública, tal lei se caracteriza por uma abordagem da educação com preceitos abrangentes, sem a incorporação de dispositivos reais para a concretização de suas prescrições. Portanto, ao fazer referência à educação das crianças, limita-se a estimular sua realização, sem estabelecer qualquer obrigatoriedade quanto à efetivação.

Atentando-nos à realidade social brasileira nos anos 1960 do século XX, tem relevância observar que o encetamento de um movimento de transnacionalização da economia – que alçou a industrialização brasileira sob a expansão do capital estrangeiro – condicionou a formação de centros urbanos marcados pela pobreza e a elevação das desigualdades regionais. Diante do cenário de altos índices de desemprego e trabalhadores submetidos a baixos salários, o contexto educacional é caracterizado por políticas públicas assinaladas por programas de atendimento à população em estado de pobreza; são instituídos nesse período o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), o Projeto Rondon e o Projeto Minerva. Com

relação à educação infantil, ascende neste período a defesa da escolarização das crianças como se esta ação fosse capaz de alterar a situação de fracasso escolar do ensino de 1º grau. Entretanto, essa euforia somente esteve presente em termos de discurso, não se concretizando na prática.

A Lei 4.024/61 menciona a educação de crianças pequenas e muito pequenas, tratando-a como educação pré-primária:

Art. 23. A educação pré-primária destina-se aos menores até sete anos, e **será ministrada em escolas maternais ou jardins-de infância**. (Grifos nossos).

Art. 24. As empresas que tenham a seu serviço mães de menores de sete anos serão estimuladas a organizar e manter, por iniciativa própria ou em cooperação com os poderes públicos, instituições de educação pré-primária (BRASIL, 1961, p. 5).

Ao atribuir à educação pré-primária a responsabilidade para com as ações educativas com as crianças, o texto se utiliza de uma definição vaga, não deixando evidente qual seria a idade para que as crianças possam ingressar em cada uma das duas diferentes instituições educativas. Esse mesmo tratamento superficial é percebido em relação à preconização que as empresas criem estabelecimentos para atender os filhos de funcionárias, haja vista que não explicita como deveriam ser organizadas tais instituições e quais deveriam ser os profissionais que nelas atuariam. Para além disso, a legislação previa possibilidades para investimento público no ensino privado, tendo em vista que permitia a concessão de bolsas de estudos em instituições privadas para alunos carentes.

As políticas públicas diretamente relacionadas à educação infantil começam a surgir no Brasil em meados dos anos 1970 e se intensificam na década seguinte, período em que foram gestados intensos debates em torno da temática, evidenciando progressiva ampliação do atendimento de crianças na educação infantil. À época, porém, a educação infantil não estava regulamentada por leis específicas, o que colaborou para que não se expandisse suficientemente para atender a demanda reprimida. Segundo Kramer (2006), o processo de intensificação da urbanização e industrialização, associado à expansão do mercado de trabalho, principalmente no que se refere à força de trabalho feminina, impulsionou a classe média a exigir o atendimento para seus filhos em creches e pré-escolas. Isso aconteceu em meio à mobilização de movimentos sociais operários e feministas em busca da democratização da educação e da superação das desigualdades sociais.

Ribeiro (2003) constata que a partir do golpe militar ocorrido em 1964 os interesses comuns entre setores militares e do empresariado exercem grande influência na criação de

textos legais, dentre esses a Lei nº. 5.692 de 11 de agosto de 1971, que fixa as Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º Graus. O ensino de 1º grau destinava-se à formação de crianças e pré-adolescentes de sete a quatorze anos de idade, e o ensino de 2º grau contemplava a educação do adolescente com mais de quatorze anos. Quanto à chamada educação pré-primária, a Lei 5.692/71 apresenta que: “Art. 19 – Parágrafo 2º: Os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternais, jardins de infância e instituições equivalentes”. (BRASIL, 1971, p. 4).

Ressalta-se que desde a Lei 4.024/1961, é frequente na legislação brasileira a conexão entre a educação infantil e o trabalho das mães fora do lar, com a indicação de parcerias entre Estado e empresas privadas no intuito de proporcionar às crianças uma educação que possa suprir a ausência do zelo e dos cuidados por parte das mães trabalhadoras. A Lei 5.692/71 não foge a esse escopo, prescrevendo o estímulo da organização e manutenção de instituições de educação pré-primária por empresas do setor privado (BRASIL, 1971, p. 19). No geral, depreende-se que esta representou reduzido avanço em relação à legislação anterior, mantendo os mesmos princípios e as mesmas orientações para a educação infantil, à época denominada como educação pré-primária. Em seu bojo, contemplou princípios comprometidos com um modelo educacional assistencialista que concebe as instituições educativas como locais de custódia para as crianças pobres, filhas de pais trabalhadores.

De acordo com Kramer (2006), aos poucos, o processo em defesa da educação das crianças vai assumindo proporções maiores à medida em que aumentam também as discussões sobre a relação entre a assistência, cuidado e educação no cotidiano das creches e pré-escolas. Já nos anos 1980, o contexto social e político passa a ser fortemente circunscrito por transformações nas políticas sociais, que confrontam o modelo de bem-estar social vigente nas políticas públicas.

Neste panorama foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil (1988), configurando-se como resultado de uma abertura democrática da sociedade brasileira, após o longo período da ditadura civil-militar. O texto constitucional afirma o direito das crianças de zero a cinco anos de frequentarem creche e pré-escolas, demarcando importantes debates acerca da importância de fornecer às crianças uma educação pautada em estímulos cognitivos, especialmente com o intuito de diminuir a taxa de retenção escolar das crianças que ingressavam na primeira série do ensino fundamental.

Os princípios ascendidos pela Constituição Federal de 1988 relacionam-se à: a) educação infantil como direito da criança desde o nascimento aos cinco anos de idade; b) educação desenvolvida em instituições próprias, quais sejam a creche e a pré-escola; c)

obrigatoriedade de os municípios subsidiarem programas de educação infantil, com suporte técnico e financeiro do estado e da União e atuarem prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental.

A partir de 1990 o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) reafirma o dever do Estado brasileiro para com a educação oferecida em creches e pré-escolas, engendrando uma diferenciação entre criança e adolescente que considera criança até os doze anos e adolescente de doze aos dezoito anos. Esta legislação, conquanto preconize o atendimento obrigatório para as crianças em instituições educativas, também atribui à família e à sociedade o dever de zelar pela educação. De tal modo, ao mesmo tempo em que se impõe a responsabilidade à família, não se especifica o papel da comunidade, da sociedade e do Estado quanto a esta participação.

Por certo o ECA (1990) representou ganhos sociais para a infância e a adolescência no campo formal, sobretudo ao reafirmar os direitos promulgados pela Constituição Federal (1988) dessa faixa etária e estabelecer mecanismos de formulação de políticas para a infância. No que tange à educação infantil, o Estatuto impulsionou discussões que influenciaram os setores educacionais, dentre eles as universidades, os sindicatos e as organizações não-governamentais a defenderem um novo referencial de educação infantil. Esses fatores repercutiram na realização de pesquisas e impeliram o Ministério da Educação (MEC) a traçar uma política que busque garantir o acesso e a qualidade na educação oferecida em creches e pré-escolas brasileiras.

Reconhece-se, pois, que os anos 1980 e 1990 foram abalizados pela efervescência de discussões em torno da educação e a incorporação de novos sujeitos e objetivos educacionais, dinamizadas por lutas sociais voltadas à expansão de direitos e da escola pública – e materializadas na aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - 9.394/96). O reconhecimento da educação infantil como parte da educação básica garantiu sua incorporação ao sistema educacional nacional, considerando-a como primeira etapa na formação do cidadão, a qual busca garantir às crianças aquisição de conhecimentos básicos que lhes permitam conhecer e agir sobre a realidade, além de fornecer suporte para níveis de ensino subsequentes. Em que pese, ainda nesse momento, a não obrigatoriedade da educação infantil, o “[...] atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade (BRASI, 1996, p. 10)” afiança o processo de consolidação do direito à infância e reafirma a importância desse período educacional.

Percebemos que, em relação aos conceitos de creche e pré-escola, a LDB 9.394/96, mesmo sem trazer profundas conceituações sobre esses termos, vem sendo compreendida de modo a definir pré-escola englobando crianças com idades entre quatro e cinco anos; cuja

função é de favorecer o desenvolvimento e a aquisição de conhecimentos relativos ao mundo físico e social, por meio de um processo educativo intencional permeado por múltiplas experiências, o que pressupõe a realização de atividades com as crianças em apenas um dos períodos do dia, manhã ou tarde. Já a creche corresponde a uma instituição de atendimento integral à criança de zero a três anos, em que o trabalho desenvolvido deve envolver a associação entre o cuidar e o educar.

Para Campos (2008), a divisão entre creche e pré-escola pautada na faixa etária das crianças tem contribuído para segmentar ou desconectar o atendimento dessas crianças, ao transferi-las de um estabelecimento para outro a depender da idade. Ressaltamos que, mesmo quando uma instituição possui num mesmo local físico a creche e a pré-escola, há uma sensível diferenciação e divisão em segmentos entre as duas esferas no que se refere à organização curricular e, conseqüentemente, no desenvolvimento do trabalho educativo. Em termos de currículo formal, a pré-escola possui uma grade curricular diferente daquelas da creche, na qual são priorizadas ações que desenvolvam as capacidades expressivas e do movimento. Na pré-escola, as crianças de quatro e cinco anos são submetidas a um currículo que se assemelha muito ao desenvolvido nas séries iniciais do ensino fundamental, enfatizando as áreas do conhecimento e grande preocupação com os conteúdos preparatórios para a etapa subsequente. A creche, desde a sua criação, tem sido associada ao atendimento da população de baixa renda, sendo utilizados na atualidade, mesmo que ilegal, critérios para seleção e acesso como a obrigatoriedade de a mãe trabalhar fora de sua residência e necessitar de um espaço de zelo e guarda para deixar seus filhos.

De tal modo, é possível afirmar que a LDB 9.394/96 teve o compromisso de reforçar a dupla função de cuidado e educação, instituindo a inseparabilidade entre tais dimensões; constituiu a distinção entre creche e pré-escola pelo critério da idade (creches, para crianças de zero a três anos, e pré-escolas, para as de quatro a cinco anos) e atribuiu-lhe a finalidade de promover o desenvolvimento integral da criança nos aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. Além disso as creches, que até então estavam alocadas nas secretarias de assistência social e com função quase que exclusiva de cuidado, tiveram sua transferência para as secretarias municipais de educação preconizada, movimento que foi materializado pelos municípios em meados dos anos 2000 e representou significativo ganho para a área.

Os debates sobre a democratização da escola pública e pela promoção de uma qualidade social na escolarização das crianças desencadearam políticas públicas empreendidas pelos governos federais. Em contexto social permeado por desconfianças em relação à escola

e à sua eficiência ao lidar com a educação, um grupo de especialistas do MEC produziu o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI) em 1998, documento composto de três volumes com propostas e orientações para as instituições de educação infantil.

Para Cerisara (2005), o RCNEI, ao tratar a educação infantil como ensino, transporta do ensino fundamental as bases para desenvolver o trabalho com as crianças; por isso mesmo, a disciplinarização dos corpos e um currículo centrado na aquisição de habilidades de leitura, escrita e cálculo são práticas comumente encontrados nos estabelecimentos de educação infantil. Esta é uma posição que vai de encontro às necessidades reconhecidas e avanços conquistados ao longo dos anos para a infância e do reconhecimento de que educação e cuidado são aspectos indissociáveis no cotidiano de creches e pré-escolas. Com ênfase somente no desenvolvimento cognitivo da criança, essa perspectiva representa um dos aspectos que poderá tornar a educação infantil uma antecipação, ou seja, uma preparação da criança para que esta possa desenvolver habilidades para cursar com maior sucesso o ensino fundamental. Essa relação inadequada cristalizou práticas conhecidas como a “escolarização” na educação infantil.

Ainda na década de 90, o Conselho Nacional de Educação (CNE) definiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (1999) que constituíam-se em princípios para orientação das instituições de educação infantil no desenvolvimento e organização de suas atividades pedagógicas a partir de “[...] práticas de educação e cuidados, que possibilitem a integração entre os aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivo/linguísticos e sociais da criança, entendendo que ela é um ser completo, total e indivisível”. (BRASIL, 1999, p. 1). De acordo com os pressupostos estabelecidos nessas Diretrizes, há uma forte tendência em assegurar que as creches e pré-escolas associem educação e cuidado.

O cenário brasileiro incorpora, ainda, os modelos administrativo e econômico comprometidos com a eficiência e a redução do papel do Estado, o que implicou no aumento efetivo do papel da iniciativa privada e conseqüentemente a lógica do mercado como regente da educação. No que tange à educação infantil, verificam-se significativas transformações a partir da inserção do Banco Mundial definindo modelos de política educacional para o país. O Banco Mundial imprime à educação infantil uma nova concepção de “desenvolvimento infantil”, fornecendo além de empréstimos financeiros, orientações técnicas e programas, pautados numa concepção economicista.

Não podemos negar a importância dessas ações ao reforçarem o debate sobre educar e cuidar na educação infantil. Mesmo com programas centrados no combate à pobreza, com

recursos pouco significativos destinados a propostas de caráter assistencialista, tais iniciativas impulsionaram debates no âmbito das políticas públicas entre os setores da assistência social e da educação em prol da regulamentação da educação infantil, em um quadro marcado por práticas educacionais reconhecidamente assistencialistas.

### **A educação infantil no século XXI: políticas universalistas**

Em 2001 foi aprovado pelo Governo Federal o decreto que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), com duração de 10 anos. Este Plano insiste na destinação da educação pública infantil prioritariamente aos filhos de pais que trabalham fora e aos de baixa renda.

Este plano propõe que a oferta pública de educação infantil conceda prioridade às crianças das famílias de menor renda, situando as instituições de educação infantil nas áreas de maior necessidade e nelas concentrando o melhor de seus recursos técnicos e pedagógicos. Deve-se contemplar também a necessidade do atendimento em tempo integral para as crianças de idades menores, das famílias de renda mais baixa, quando os pais trabalham fora de casa (BRASIL, 2001, p. 11).

O PNE (2001) previu como diretriz a superação das dicotomias creche/pré-escola, assistência ou assistencialismo/educação, atendimento a carentes/educação para classe média e outras oposições que orientações políticas e práticas sociais equivocadas foram produzindo ao longo da história. Com a perspectiva de que educação e cuidados constituem um todo indivisível para crianças, evidencia-se -se como objetivos a ampliação da oferta de educação infantil; padrões mínimos de infraestrutura para o funcionamento creches e pré-escolas; e o estabelecimento de um programa nacional de formação dos profissionais de educação infantil. As metas do PNE previam o atendimento das crianças nos moldes que seguem: 30% das crianças de até três anos de idade em cinco anos; 50% das crianças de até três anos de idade em dez anos; 60% das crianças de quatro a cinco anos de idade em cinco anos; 80% das crianças de quatro a cinco anos de idade, com 100% de atendimento na idade de cinco anos, em dez anos.

Não obstante, mesmo com uma ampliação do percentual de crianças atendidas nas instituições de educação infantil (77,6%), asseguramos que persistiram vários gargalos:

atendimento limitado na faixa de zero a três anos (17,1%), insuficiente oferta de atendimento em tempo integral, inclusive na área rural (MEC, 2010). De acordo com Aguiar (2010), apesar dos avanços reconhecidos, mantêm-se dificuldades em sua execução, sobretudo quanto à qualificação de profissionais, adequação do espaço físico, funcionamento autônomo dos conselhos; além da limitação de e a frágil articulação entre os entes federados emergem nas avaliações como fatores dificultadores no processo de ampliação do atendimento e qualidade na educação infantil brasileira.

Ao final da primeira década dos anos 2000, especificamente em 2010, foi realizada a Conferência Nacional de Educação (Conae), a qual demonstrou o caráter de abertura por parte do poder público à participação dos diversos seguimentos representativos da educação no Brasil. A Conae realizada em abril de 2010 foi a culminância de várias outras conferências realizadas no âmbito dos municípios, regiões e estados, com a finalidade de discutir os novos rumos da educação a partir da construção de um sistema nacional de educação articulado à reformulação do novo Plano Nacional de Educação (PNE), cuja tramitação iniciou em 2010, com período de duração de 2014 a 2024.

No que tange à educação infantil, para cumprir a meta estabelecida, qual seja ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender no mínimo cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE, as principais estratégias adotadas são: expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade; manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas; aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil; articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública; e promover a formação inicial e continuada dos (as) profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior.

Em boa medida, podemos considerar que o atual discurso sobre as mudanças na esfera educacional, tendo a educação infantil em foco, evidenciaram um mecanismo sob orientação de políticas de universalização para o reordenamento das instituições em meio a um processo de conjugação de esforços para a consolidação destas em organizações sociais eficientes e eficazes, ao mesmo tempo em que, para tanto, lança mão de diversas medidas e programas estatais pautados na avaliação e monitoramento, com vistas a alcançar os resultados previstos.

Buscando melhor delimitar a implementação das políticas educacionais, o MEC elaborou a Política Nacional de Educação Infantil: pelos direitos das crianças de zero a seis anos à educação (2006). Com esse documento, fica evidente o interesse em assegurar que as creches e pré-escolas integrem-se, por intermédio de credenciamento e autorização, aos sistemas de ensino e que estes implementem suas propostas pedagógicas tendo em vista as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Este documento formula a exigência de parâmetros de qualidade para a educação infantil, no entanto, não define claramente a concepção de qualidade de que trata.

Para consolidar os direitos assegurados nos documentos anteriormente citados, em 2010 houve a publicação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), que com caráter obrigatório determina as normas de funcionamento da educação infantil. Essas Diretrizes configuram-se como uma reformulação das que foram implementadas em 1999 e determinam os principais fundamentos e princípios da educação infantil que deve ser cumprido incondicionalmente:

§ 1º É dever de o Estado garantir a oferta de educação infantil pública, gratuita e de qualidade, sem requisito de seleção.

§ 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.

Essa lei estabelece que a educação infantil será ofertada 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 zero a cinco 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.

Sendo assim faz-se necessário atentarmo-nos para a importância de perceber, não apenas o caráter preliminar de zelo, guarda e cuidado na educação infantil, mas também, sua finalidade essencial, a de educar as crianças na faixa etária compreendida entre zero a cinco anos, de constituir a base para a construção da sua identidade e cidadania.

### **Para onde caminham as políticas públicas para educação infantil?**

O campo educacional tem sido palco de diversas reformas marcadas por alterações em leis e normas que regulamentam e regulam o planejamento e as ações na esfera dos entes federados. As proposições reformistas trazem em si o objetivo de repensar a organização dos

sistemas escolares, seus processos avaliativos, a contratualização da gestão escolar, a prestação dos serviços educacionais, bem como a organização da própria escola. Tais mudanças implicam na definição e organização do currículo, na formação docente e dos funcionários e, nos processos avaliativos das instituições, envolvendo tanto os alunos quanto os profissionais das instituições de ensino. Cabe mencionar aqui que as reformas realizadas no sistema educacional operam para além dos aspectos educativos, estão associadas à governamentalidade na área educativa.

Ao mesmo tempo em que o ideário neoliberal avança, também ocorreram na esfera da educação infantil uma série de modificações que são resultados de lutas empreendidas pelos diferentes movimentos sociais no sentido de possibilitar não somente o acesso, mas também a permanência e sucesso desses grupos na escola pública. Na dimensão em que se apresenta o capitalismo na contemporaneidade, de redefinições no papel do Estado, após movimentos de intensos embates, pressupõe a garantia, ao menos no nível legal, do direito à educação como parte dos direitos sociais.

Historicamente, a educação infantil brasileira no enfrentou dificuldades com relação aos recursos financeiros, tendo em vista que esta etapa educacional sempre esteve subordinada à prioridade dada ao ensino fundamental obrigatório e ao ensino médio progressivamente obrigatório. Desse modo, esteve dependente de verbas alocadas em programas e projetos e em destinações específicas, tanto pela União, quanto pelos estados e municípios. Com a Constituição Federal de 1988 e o novo pacto federativo e as especificações das competências de cada ente federado, os municípios passaram a assumir com uma prioridade maior o atendimento da demanda das creches e pré-escolas.

Em 2007 um grande salto na viabilidade prática da educação infantil no país como direito de todas as crianças foi dado com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundeb). Nesse sentido, o Fundeb consolidou-se como um fundo de natureza contábil, constituído por recursos da União e das transferências realizadas por estados, municípios e Distrito Federal a partir de determinação da Constituição Federal de 1988, a qual assegura que independente da fonte originária, os recursos redistribuídos deverão ser aplicados na educação básica. O Fundeb abarca a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio e, segundo Oliveira (2011b), pode ser considerado um avanço no sentido de que tenta corrigir as falhas que eram apontadas no sistema, apesar de persistirem os desequilíbrios entre os estados no que se refere ao financiamento da educação básica. O Fundeb apresentou um efetivo alargamento no alcance de sua atuação e em razão de um maior subsídio incorporou:

[...] a diferenciação dos coeficientes de remuneração das matrículas não se dá apenas por etapa e modalidade da educação básica, mas também pela extensão do turno: a escola de tempo integral recebe 25% a mais por aluno matriculado; 2) a creche conveniada foi contemplada para efeito de repartição dos recursos do Fundo; e 3) a atenção à educação infantil é complementada pelo Proinfância, programa que financia a expansão da rede física de atendimento da educação infantil pública. (HADDAD, 2007, p. 18).

Com a abrangência em toda a educação básica, o Fundeb estabelece um aumento na participação da União na capitalização do mesmo, passando, a partir do ano de 2010, para no mínimo 10% da soma total de todos os Fundos, ou seja, contribuição total dos entes federados. A parcela da União se destina a complementar os Fundos cuja partilha dos recursos por matrícula não alcança o valor mínimo nacional. Portanto, o fundo único com atenção para toda a educação básica, assegura referência do custo-aluno distinta para as diferentes modalidades de ensino ressaltando índices diferenciados para alunos da zona rural e urbana. O percentual dos impostos arrecadados pelos municípios, também vinculados à educação infantil e ao ensino fundamental, não entra no Fundo, mas isso não os exime de aplicá-lo nessas duas etapas da educação. De acordo com relatório apresentado pelo MEC em 2013 como resultado de estudo comparativo sobre a legislação educacional dos países do Mercosul são efeitos do Fundeb sobre a educação infantil:

a) A creche e a pré-escola adquirem status efetivo na educação básica, ao lado do ensino fundamental e do ensino médio, deixando para trás a inferioridade histórica que sofrera frente a eles; b) Os professores de educação infantil fazem parte da categoria “magistério da educação básica”, tendo direito ao piso nacional profissional da mesma forma que seus colegas do ensino fundamental e médio. Rompe-se, desta maneira, o tradicional desprestígio social e a inferioridade financeira em relação aos outros professores; c) A expansão do atendimento é incentivada: como os recursos para as redes de ensino são calculados multiplicando-se o valor aluno-ano de cada etapa e modalidade de educação básica pelo número de matrículas, ou seja, de crianças atendidas, a rede de ensino que tem mais matrículas recebe mais recursos. A iniciativa de um município em expandir o atendimento gera consequentemente um aumento de recursos recebidos do Fundo estadual; d) Ao longo do tempo, a educação infantil vai angariar um volume crescente de recursos, por duas razões: i) a adoção do critério do custo real para definir o fator de ponderação que fornece o valor aluno-ano de cada etapa e modalidade da educação básica e ii) a creche é o segmento que mais tende a crescer por força da pressão social da demanda e da meta do Plano Nacional de Educação, de atendimento de 50%, no mínimo, da população na faixa etária de até três anos. O déficit atual, em relação a essa meta, é de aproximadamente 3 milhões de matrículas. (BRASIL, 2013, p. 97)

Enfim, além do Fundeb, outros programas da união e entes federados alocam recursos na educação infantil. Entre os federais destacamos: a) o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - transfere recursos por aluno matriculado nas redes municipais e nas escolas

comunitárias, confessionais e filantrópicas conveniadas com o poder público. O valor por criança na creche é o dobro do transferido para a criança da pré-escola, que por sua vez recebe 66% mais do que o aluno do ensino fundamental; b) o Programa Nacional de Biblioteca na Escola (PNBE), a cada dois anos são distribuídos acervos de livros de literatura infantil. A partir de 2013, os professores de educação infantil passaram a receber livros e revistas especializadas. Em 2012, o programa recebeu um importante complemento: a compra e distribuição de brinquedos; c) o Programa Caminho da Escola - os veículos são adquiridos para o transporte escolar das crianças da zona rural; d) o Programa Nacional de Transporte Escolar (Pnate), instituído em 2004, foi ampliado em 2009, quando passou a atender às crianças da educação infantil residentes na zona rural. O cálculo do montante de recursos financeiros destinados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios tem como base o quantitativo de alunos da zona rural informados no censo escolar do ano anterior; e) o Programa Dinheiro Direito na Escola (PDDE) - recursos financeiros transferidos para as escolas de educação infantil: criado em 1995, para atender as escolas de ensino fundamental, foi ampliado em 2009, abrangendo também a educação infantil da rede pública e estabelecimentos de educação especial sem fins lucrativos; f) o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), criado em 2007 é voltado para construir e equipar creches e pré-escolas; g) O Programa Brasil Carinhoso tem como objetivo a superação da extrema pobreza, melhoria e ampliação do acesso à creche e pré-escola e ampliação do acesso à saúde. O Brasil Carinhoso tem duas frentes. A primeira é parte do Programa Brasil sem Miséria e consiste na transferência automática de recursos financeiros aos municípios com base na quantidade de matrículas de crianças de 0 a 48 meses, que sejam membros de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. A outra frente do Brasil Carinhoso está vinculada a novas matrículas em turmas criadas pelos municípios e pelo Distrito Federal em estabelecimentos públicos e instituições comunitárias, filantrópicas e confessionais sem fins lucrativos conveniadas com o poder público. O MEC antecipa recursos para o custeio das novas matrículas em novas turmas de educação infantil ainda não contempladas com recursos do Fundeb.

No Brasil, como consequência dos dispositivos legais, há a assunção da educação infantil como ação intrínseca à educação básica, imprimindo uma política nacional para esta fase educacional pautada em objetivos e metas comprometidas com a expansão e a qualidade. Um ganho expressivo vai ao encontro dos anseios da sociedade está associado à obrigatoriedade de oferta do atendimento à pré-escola, destinada a crianças de quatro e cinco

anos. De acordo a Emenda Constitucional nº 59/2009 e regulamentada pela Lei nº 12.796/2013. “[...] educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade (BRASIL, 2013, p. 1.). Embora esta seja uma iniciativa que avança enormemente em relação aos ordenamentos anteriores, ainda não pode ser comemorada em sua plenitude tendo em vista que as crianças menores, cuja inserção ocorre nas creches e representam uma demanda reprimida expressiva, não foram contempladas nessa conquista.

### **Considerações Finais**

O formato em que os processos das políticas públicas educacionais no campo da educação infantil têm se corporificado no Brasil alude à constatação de que este se efetiva pela formulação na esfera da União e pela sua descentralização no campo da execução local. Em geral, as mudanças educacionais instituídas nesse âmbito, bem como os programas delas advindos acabaram por acentuar esse grau de autonomia de implementação dos municípios.

Contudo, o avanço do ordenamento jurídico que define as políticas públicas educacionais para as crianças pequenas acaba por sofrer impacto negativo, haja vista o nível de cumprimento do direito para todas as crianças à educação infantil no que tange à qualidade e ao dever do Estado na sua garantia. Compreendemos que é inegável o desejo de todos os envolvidos com a educação infantil que o sistema educacional possa atingir, por intermédio dos princípios e ordenamentos jurídicos, a igualdade e a democracia na oferta, nas condições de permanência e no desdobramento das ações pedagógicas nas creches e pré-escolas. Entretanto, ainda nos deparamos com um distanciamento entre o proposto e o materializado, com a diminuição das condições essenciais para o desenvolvimento infantil.

As ações planejadas pelo Estado não se implementam na mesma medida em que são gestadas, isto é, automaticamente, tendo em vista que estão submetidas às contradições inerentes à interferência do mercado. Esse movimento acaba por interferir na lógica de compreensão e execução das ações redundando em resultados diferentes dos esperados. Ressaltamos que por se tratar de diferentes projetos em disputa, os efeitos das políticas sociais implementadas pelo Estado capitalista subordinam-se a interesses diversos expressos nas relações sociais de poder.

Nesse sentido, torna-se necessário considerar que as leis e documentos oficiais empreendidos nas últimas décadas constituem-se em meios que reforçam as funções das creches e pré-escolas em serem instituições educativas sociais, cujo objetivo é educar e formar a criança que passa a maior parte do tempo sobre o cuidado dos educadores.

A par das principais leis e orientações que regem a educação infantil no Brasil, podemos afirmar que a educação destinada às crianças é garantida em leis, enfatizando-se a Constituição Federal (1988) e a LDB9394/96. Entretanto, a legislação formulada no seio de um contexto socioeconômico neoliberal, orientado por uma lógica da desigualdade, não se mostra capaz de viabilizar as garantias e ações a que se propõe. Isso se corrobora, por exemplo, ao verificarmos a quantidade de crianças excluídas da educação infantil. Podemos constatar que, mesmo sendo reconhecida como instituição educativa, a creche não atingiu os níveis de crescimento alcançados pelas pré-escolas.

### Referências:

AGUIAR, M. A. S. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões para reflexão. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul.-set. 2010 707. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso m: 03 jun. 2018.

AZEVEDO, J. M. L. *A educação como política pública*. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004. [Coleção polêmicas do nosso tempo]. 78p.

BRASIL. *A educação infantil nos países do MercosuL: análise comparativa da legislação*. Brasília, 2013.

BRASIL. *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*. Brasília: MEC/SEB, 2010. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em 10 jul. 2018.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1961. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em 20 jul. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.069/90 de 13 de julho de 1990. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 2001. Disponível e m: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em 07 ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.394/96, de 20 dezembro de 1996. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em 20 jul. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho 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 nº 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 jun. 2007.

BRASIL. Lei n. 12.796, de 4 de abril de 2013 que altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. <Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011\\_2014/2013/Lei/L12796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011_2014/2013/Lei/L12796.htm)>. Acesso em: 17 jul. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 jun. 2014.

BRASIL. *Política Nacional de Educação Infantil*. MEC/SEF/COEDI, Brasília, 1994.

BRASIL. *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil*. Brasília: MEC/SEF, 1998.

BRASIL. Resolução nº 6, de 20 de outubro de 2010, que define Diretrizes Operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 de outubro de 2010, Seção 1, p. 17.

CAMPOS, M. M. A legislação, as políticas nacionais de educação infantil e a realidade: desencontros e desafios. In: MACHADO, M. L. A. (Org.). *Encontros e desencontros em educação infantil*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CERISARA, A. B. A produção acadêmica na área da educação infantil a partir de pareceres sobre o Referencial Curricular da Educação Infantil. In: FARIA, A. L. G.; PALHARES, M. S. (Org.). *Educação infantil pós-LDB: rumos e desafios*. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*. Campinas, ano XXI, n. 55, nov. 2001.

KRAMER, S. *A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

OLIVEIRA, A. O. As políticas educacionais do governo Lula: rupturas e permanências. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. v. 25, n. 2, p. 197-209. [S. L.] mai./ago. 2009.

OLIVEIRA, A. O. As políticas públicas em educação e a pesquisa acadêmica. In: OLIVEIRA, A. O.; DUARTE, A. (Org.). *Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento*. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2011a.

OLIVEIRA, A. O. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. *Educ. Soc.* v. 32, n. 115, p. 323-337. Campinas, abr.- jun. 2011b.

OLIVEIRA, Z. R. *Educação infantil: fundamentos e métodos*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

RIBEIRO, M. L. S. *História da educação brasileira: a organização escolar*. 18. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.