

## **A EDUCAÇÃO INFANTIL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA**

**Gabriela Scramingnon – UNIRIO**

**gabrielabasil@bol.com.br**

**Rejane Siqueira – PUC-Rio**

**rejsiqueira@gmail.com**

**Kaelli Marinho – PUC-Rio**

**kaellivd@yahoo.com.br**

### **RESUMO**

O presente texto tem como objetivo apresentar um panorama da atual situação da Educação Infantil na legislação brasileira, considerando que o sistema educativo é um campo permanente de disputa onde se estabelecem hierarquias e a valorização de uma etapa de ensino pode representar a desvalorização da outra, ou seja, os interesses e as decisões no plano político-administrativo permeiam e constituem o cotidiano de trabalho. Fundamentado no campo das políticas públicas e gestão, está em pauta um percurso comprometido com o conhecimento das políticas públicas de infância e formação, entendendo crianças e adultos como sujeitos sociais que produzem e são produtores de cultura, situados na história e autores de suas histórias, cidadãos. Para atingir o objetivo da pesquisa, como estratégia metodológica será utilizada uma pesquisa bibliográfica, buscando realizar o levantamento dos principais documentos legais norteadores da política de Educação Infantil. O levantamento dos documentos não tem como objetivo realizar uma pesquisa do tipo documental, mas as fontes que existirem ou forem citadas serão instrumentos de apoio para o trabalho. O contexto histórico e político desta investigação considera o intenso processo de inovação e experimentação condicionado pelas principais mudanças político-econômicas ocorridas no país nos anos 80 e 90, do século passado, que delinearão um novo momento na história das políticas de atendimento à criança. Decorre desse período importantes conquistas como a Constituição Federal de 1988 que reconhece a Educação Infantil como direito das crianças de 0 a 6 anos, dever do Estado e opção da família, o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 (ECA) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996 (LDB) que reconhece a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, que marcam um período crucial na mudança de paradigma no que se refere ao atendimento à infância brasileira. A partir das deliberações e proposições encaminhadas nessas leis, o cenário das políticas educacionais no Brasil vem passando por uma série de transformações e, em decorrência, alguns segmentos que eram invisíveis nesse contexto passam a ganhar visibilidade, chegando a conquistar a condição de prioridade, dentre eles, a Educação Infantil. Após tais mudanças, a garantia do direito à educação em creches e pré-escolas públicas de qualidade passou a ser apontada como um dos mais importantes aspectos para a construção de uma sociedade mais igualitária. A legitimação da garantia do acesso como um direito no que tange ao atendimento à criança de 0 a 6 anos, nos últimos dez anos, sofreu impactos de políticas que se refletiram na organização dos sistemas de ensino. Na realidade, a própria organização destes sistemas é um fato recente, decorrente da proposta de descentralização administrativa dos anos 80. Desta forma, conhecimento e a análise destas políticas são o foco de investigação deste texto, onde faremos um levantamento

dos atos, pareceres e leis que foram delineando esse campo nos últimos dez anos, considerando os objetivos da pesquisa.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Educação Infantil; Legislação; Políticas Públicas

## **INTRODUÇÃO**

Criança/infância/Educação Infantil, conceitos que exprimem condição, sentimentos, direitos e que, nas duas últimas décadas, vêm sendo pauta de inúmeras discussões, intensas decisões e importantes ações no âmbito das políticas governamentais do país.

Historicamente, cabe destacar os estudos do historiador francês Phillipe Áries que, tomando como ponto de partida o século XIII, no contexto europeu, desenvolve um estudo, fundamentado em fontes iconográficas, buscando compreender como foi se consolidando socialmente o sentimento de infância e, conclui que são as mudanças históricas, políticas e sociais que vão delinear os novos modos de ver a criança. O trabalho mencionado tem sido referência para os estudos na área da história da infância.

Quanto à criança brasileira, diversos estudos apontam que os anos finais do século XVIII e início do século XIX, com a promessa de construção de uma nação consolidada na Proclamação da República, que caracteriza um importante momento na formação do pensamento social brasileiro, faz eclodir um olhar para a criança como o futuro da nação.

A partir daí, emergiu uma preocupação com a criança pobre que passa a ser objeto de atenção de médicos, higienistas, juristas e legisladores. Tais preocupações resultaram em ações e as críticas aos resultados dessas foram construindo um novo lugar para a criança.

Com o passar dos anos e o comprovado fracassado de tais propostas, vai se configurando uma nova preocupação com a criança que, aliada a aprovação de importantes documentos internacionais relativos à criança no pós-guerra, profundas mudanças vão se solidificando e, vão delineando em meados e fins do século XX, novas formas concebê-la e, fazendo-a emergir no contexto social como cidadã, sujeito de direitos.

E no bojo de tais transformações a criança passa a ser reconhecida como sujeito de direitos no texto da Constituição Federal de 1988. E desde a promulgação da Constituição, que estabeleceu como dever do Estado e responsabilidade dos municípios a garantia à Educação Infantil, com acesso para todas as crianças de 0 a 6 anos a creches e pré-escolas, um novo cenário político começou a se configurar.

Essa conquista resultou numa mudança de concepção em relação à Educação Infantil que, entendida como educação, deixa de se constituir como caridade ou assistência e passa a se caracterizar direito da criança. Essa nova concepção inaugura um período de lutas, conquistas, perdas, avanços e retrocessos num processo – ainda em curso - de consolidação da cobertura do atendimento e, principalmente, da qualidade deste.

O recorte temporal da pesquisa aqui apresentada, aproxima-nos do importante momento histórico que pode ser caracterizado como o período crucial na mudança de paradigma da Educação Infantil brasileira, que se instaura com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 (ECA) e, finalmente, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996(LDB), consolidando-a como primeira etapa da Educação Básica.

Após a efetivação da garantia do acesso como um direito, o atendimento à criança de 0 a 6 anos, na última década, sofreu impactos de políticas que se refletiram na organização dos sistemas de ensino. Na realidade, a própria organização dos sistemas de ensino é um fato recente, decorrente dos anos 80 que, com a proposta de descentralização administrativa e a federalização, a volta de eleições estaduais e municipais, passou por um processo de organização.

É a partir das deliberações e proposições encaminhadas nessas leis que o cenário das políticas educacionais no Brasil vem passando, por uma série de transformações e, em decorrência, alguns segmentos que eram invisíveis nesse contexto passam a ganhar visibilidade, chegando a conquistar a condição de prioridade, dentre eles, neste texto é de nosso interesse abordar a Educação Infantil.

O contexto da história e política desta investigação será analisado a partir da LDB – Lei nº 9394/96, que reconhece a Educação Infantil como primeira etapa da educação básica, trazendo para texto os principais acontecimentos que podem – ou não – recolocar esta etapa de ensino no sistema educacional, tais como: a elaboração de um Plano Nacional de Educação (PNE/2001); a lei nº 11.274, de 2006, no qual o Ministério

da Educação institui o ensino fundamental de 9 anos de duração, com a inclusão das crianças de 6 anos de idade; o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado pelo Governo Federal em 2007; a mudança do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) para Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e a Emenda Constitucional nº 59/2009 que estabelece a Educação Básica obrigatória de 4 a 17 anos.

Nessa perspectiva, a partir das considerações de Geertz (1997) e de uma compreensão de que o direito emana da ordem moral, da norma e que a norma e a institucionalidade refletem e produz a realidade, o presente texto tem como objetivo apresentar, sistematizar e discutir o panorama da atual situação da Educação Infantil na legislação brasileira, considerando o objetivo da pesquisa e as mudanças ocorridas no atendimento a essa etapa no período selecionado, em virtude das novas configurações políticas propostas.

Desta forma, iniciaremos o texto situando a Educação Infantil na atual legislação brasileira, para em seguida apresentarmos um levantamento dos principais documentos produzidos pelo MEC nas duas últimas décadas, tendo em vista que, de acordo com a LDB/1996, tem o papel de junto aos estados, o Distrito Federal e os municípios, estabelecer competências e diretrizes para a Educação Infantil. Para finalizar, considerando os principais avanços, retrocessos e desafios no que tange a esta etapa de ensino, teceremos algumas considerações.

## **1. A EDUCAÇÃO INFANTIL E AS POLÍTICAS**

A partir dos pressupostos da Constituição Federal (1988), do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e da Lei de Diretrizes e Bases (1994), a Educação Infantil em suas modalidades de atendimento – creche e pré-escola- começam a ganhar visibilidade na elaboração das políticas públicas.

Em 2001, o Plano Nacional de Educação (PNE/2001)<sup>1</sup>, estabeleceu um conjunto de 25 diretrizes comuns à creche e à pré-escola, valendo destacar: o atendimento, em cinco anos, a 30% da população de 0 a 3 anos e a 60% da população de 4 a 6 (ou 4 e 5), e até 2011, a 50% das crianças de 0 a 3 anos e a 80% das de 4 e 5 (meta 1); a elaboração de padrões mínimos de infra-estrutura para creches e pré-escolas (meta 2); que todas as

---

<sup>1</sup> Lei nº 10.172 de 2001.

instituições de Educação Infantil, também as creches, tenham seus Projetos Pedagógicos; o estabelecimento de parâmetros de qualidade dos serviços de Educação Infantil, como referência para supervisão, controle e avaliação, e como instrumento de medidas de melhoria da qualidade (meta 17).

A qualidade no atendimento às crianças se dá na inter-relação entre recursos materiais e humanos, implicando tanto a formação dos profissionais, como a adequação e organização dos espaços e tempos para o desenvolvimento de uma proposta que contribua para o desenvolvimento integral das crianças.

Quanto ao atendimento, considerando as especificidades de cada modalidade e priorizando população de baixa renda, o PNE define como metas: 1) Ampliar a oferta em creches em, pelo menos, 5% ao ano, de forma a atender, até o final da década, a pelo menos um terço da população de até 3 anos de idade; 2) Assegurar uma expansão anual de, pelo menos, 5% da oferta de vagas nas pré-escolas mantidas gratuitamente pelo Poder Público.

As metas podem ser compreendidas como um reflexo da condição a que a Educação Infantil esteve subordinada até esse momento na história da educação, tendo em vista que, apesar de já haver passado 13 anos da Constituição, na qual o direito estava estabelecido, podemos perceber a precariedade do acesso até esse momento.

Considerando que os investimentos nessa etapa são uma conquista recente nas políticas educacionais, as metas são audaciosas e se revelam num desafio, visto que os dados do censo escolar de 2007, ou seja, seis anos após o plano, mostram um crescimento de apenas 3,2% do total de matrículas na Educação Infantil em nosso país.

No entanto, o crescimento no atendimento a essa etapa já se constituía uma realidade desde 1997 como podemos constatar na tabela 1.

**Tabela 1. Brasil 1995 – 2005: Taxa de atendimento escolar nas faixas de idade (%)**

Ano	0 a 3 anos	4 a 6 anos	7 a 14 anos	15 a 17 anos
1995	7.6	53.5	90.2	66.6
1996	7.4	53.8	91.2	69.4
1997	8.1	56.3	93.0	73.3
1998	8.7	57.9	94.7	76.5
1999	9.2	60.2	95.7	78.5
2000	9.4	61.4	94.5	77.7
2001	10.6	65.6	96.5	81.1
2002	11.7	67.0	96.9	81.5
2003	11.7	68.4	97.2	82.4
2004	13.4	70.5	97.1	81.9
2005	13.0	72.0	97.3	81.7

Fonte: IBGE/Censo Demográfico 2000 e IBGE-PNADs 1995 a 2005; Elaborado por Inep/Mec.

Na tabela 2, os dados do Censo escolar de 2007 nos permitem constatar que houve um declínio nas matrículas da pré-escola, que pode ser resultado da inclusão da criança de 06 anos no Ensino Fundamental e um acréscimo das matrículas na creche.

**Tabela 2 – Brasil – Evolução de Matrículas por Dependência Administrativa, segundo a Etapa e Modalidade de Ensino – 2006 e 2007**

Etapa / Modalidade de ensino	Total		Dependência administrativa							
			Federal		Estadual		Municipal		Privada	
	Diferença	%	Diferença	%	Diferença	%	Diferença	%	Diferença	%
Educação básica	-2.913.119	-5,2	7.974	4,5	-1.248.267	-5,4	-712.145	-2,8	-960.681	-13,1
Educação infantil	-606.227	-7,2	-330	-13,4	-65.334	-26,9	-51.632	-1,1	-388.931	-19,9
Creche	151.639	10,6	41	4,4	-8.931	-50,8	141.725	15,8	18.804	3,7
Pré-escola	-657.866	-11,8	-371	-24,1	-56.403	-25,0	-193.357	-4,9	-407.735	-28,3
Ensino fundamental	-1.160.390	-3,5	-755	-3,0	-492.149	-4,2	-393.177	-2,2	-274.309	-7,9
Anos iniciais	-556.232	-3,0	-256	-3,4	-187.678	-4,7	-257.174	-2,1	-111.124	-5,8
Anos finais	-604.158	-4,0	-499	-2,8	-304.471	-3,9	-136.003	-2,4	-163.185	-10,5
Ensino médio	-537.451	-6,0	1.349	2,0	-344.868	-4,5	-22.266	-12,0	-171.666	-16,1
Educação especial	-27.018	-7,2	-58	-6,5	-7.444	-11,9	-490	-0,7	-19.026	-7,8
Educação de jovens e adultos (EJA)	-630.953	-11,2	5.073	421,7	-320.014	-9,9	-245.325	-11,3	-70.687	-34,0
Presencial <sup>1</sup>	-488.235	-10,0	5.040	419,0	-170.762	-6,7	-263.353	-12,4	-59.160	-32,9
Semipresencial	-142.718	-18,9	33	0,0	-149.252	-22,2	18.028	33,5	-11.527	-41,0
Educação profissional <sup>2</sup>	-51.080	-6,9	2.695	3,4	-18.458	-7,9	745	3,2	-36.062	-8,8

Fonte: MEC/Inep/Deed

1 Inclui as matrículas na EJA Integrada à Educação Profissional.

2 Apenas as formas de integração com o ensino médio concomitante e subsequente.

Em 2007, o IBGE realizou uma Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD) cujos dados em relação ao atendimento na Educação Infantil (creche e pré-escola) mostraram que a taxa de escolarização bruta, na faixa de 0 a 3 anos de idade, atingiu 17,1% e, entre as crianças de 4 a 6 anos, chegou a 77,6%, mantendo uma tendência de crescimento registrada nos últimos anos. Enfim, a meta de cobertura para crianças de 4 a 6 anos, que era de 60% até 2006 foi cumprida, porém a cobertura líquida em 2007, da Educação Infantil em geral, foi de apenas 36,4%.

Sem dúvida, o aumento das matrículas resulta de alguns fatores determinantes, dentre eles podemos destacar a importância das políticas de financiamento.

Posterior a promulgação da LDB (9394/96) é criado e implantado o FUNDEF, política de financiamento de estados e municípios, que se restringia ao desenvolvimento do Ensino Fundamental em função do número de alunos matriculados, deixa a “mercê” as demais etapas da Educação Básica – Educação Infantil e Ensino Médio.

Enfim, à medida que a Educação Infantil não era contemplada pelo financiamento, não havia interesse por parte dos governos estaduais e municipais em

ampliar o atendimento a essa etapa, priorizando o Ensino Fundamental, tendo em vista que a renda era relativa ao número de alunos.

No contexto das mudanças de perspectiva no atendimento a criança de 0 a 6 anos, o PNE/ 2001 representa um novo fôlego quando a ampliação da Educação Infantil é elencada dentre as 05 prioridades deste, estabelecendo, como já dito anteriormente, um total de 25 metas destinadas à Educação Infantil e fixando prazos de dois, três, cinco e dez anos para o seu cumprimento. A partir desse momento, as metas parecem ter desencadeado toda uma movimentação nas esferas do “Estado”, como gerenciador de políticas e assim, profundas mudanças foram sendo propostas.

Em 2006, na perspectiva de ampliação do acesso, a promulgação da Lei nº 11.274/2006, que altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da LDB, legitimou no território brasileiro a ampliação do Ensino Fundamental que passou a ter a duração de nove anos, com matrícula obrigatória aos seis anos de idade.

O Ensino Fundamental de nove anos deve ter sua implantação em todas as redes de ensino até 2010. A partir desta lei, a Educação Infantil passa a ser direcionada às crianças de 0 a 5 anos.

Discutindo a passagem das crianças da Educação Infantil para o Ensino Fundamental, Motta (2010) aponta a importância de se pensar que escola é esta que está sendo oferecida às crianças, “lembrando o quanto é artificial essa divisão que separa em universos distintos crianças até 5 anos e 11 meses daquelas que já completaram 6 anos”(p. 21). A passagem das crianças de 6 anos para o Ensino Fundamental tem se dado de forma diferenciada<sup>2</sup> nos sistemas municipais de ensino, que estabelecem uma data de referência para o ingresso das crianças.

A ampliação do Ensino Fundamental para 9 anos e a sua universalização são fatores de extrema relevância para a ampliação da Educação Infantil, visto que com o incentivo da política de financiamento e os espaços ociosos nas instituições têm propiciado um significativo aumento na oferta.

Em relação ao financiamento, o fim da vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e aprovação em 2006 do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) representa um novo

---

<sup>2</sup> No município do Rio de Janeiro, as crianças que completam 6 anos até 30/06, ingressam no Ensino Fundamental; em Niterói, as crianças precisam completar 6 anos até 31/03, já em Queimados, a data limite é 30/04. As datas dos três municípios referem-se ao ano em curso.

momento na história da Educação Infantil. A Emenda Constitucional<sup>3</sup> estabelece um novo modelo de financiamento da Educação Básica, no qual creche e pré-escola estão incluídas no fundo.

(...) O Brasil vive, desde 1º de janeiro de 2007, uma experiência inédita na história de seu financiamento educacional, representada pela entrada em vigor do Fundeb. Ainda que alvo de justas críticas, mas potencialmente passível de ajustes, o novo Fundo possui como um dos seus principais méritos a vinculação da maior parte das verbas constitucionalmente destinadas à educação básica a praticamente todos os seus segmentos e modalidades, denotando uma compreensão do processo educacional bem mais coesa e integrada. (ESTEVEZ 2007, p.17)

Ao se referir à possibilidade de ajustes do FUNDEB, o autor faz menção à recente inclusão das creches, conquista esta que foi fruto de uma ampla mobilização social de entidades engajadas na luta pelo direito à Educação Infantil. Na proposta de Emenda inicial, enviada ao Congresso Nacional, esta havia sido excluída do financiamento.

Com o FUNDEB, todas as matrículas em estabelecimentos de Educação Infantil da rede municipal, inclusive os estabelecimentos privados sem fim lucrativo, conveniados ao Poder Público, recebem um “valor aluno ano”, para sua manutenção. Este foi um avanço na política educacional brasileira para a garantia do direito da criança à Educação Infantil. Anterior ao FUNDEB, o FUNDEF não incluía as creches e pré-escolas no financiamento.

A questão do financiamento, dentre outras, está enquadrada na recente mobilização política e da comunidade científica em relação à qualidade da educação do país, decorrente do acontecimento esperado há várias décadas, a universalização do Ensino Fundamental.

Elucidando tais preocupações foi lançado pelo MEC em 24 de abril de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que se propôs a enfrentar o problema, focando 30 ações que incidem sobre os mais variados aspectos da educação em seus diversos níveis e modalidades. Para Saviani,

Na verdade, o denominado PDE aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC. Ao que parece, na circunstância do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pelo governo federal, cada ministério teria que indicar as ações que se enquadrariam no referido Programa. O MEC aproveitou então o

---

<sup>3</sup> Emenda Constitucional nº53, de 2006.



ensejo, e lançou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e a ele atrelou as diversas ações que já se encontravam na pauta do Ministério, ajustando e atualizando algumas delas. (2007, p.1233)

As ações elencadas no plano, em sua maioria, resgata valores presentes no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, que serão validadas pelos resultados do IDEB, índice que reúne num mesmo indicador, o desempenho dos alunos nos exames Prova Brasil e SAEB (aplicados pelo MEC nas redes de todo o país), e as taxas de aprovação (que consideram a repetência). As metas são apresentadas aos municípios e redes de ensino públicas com o objetivo de contribuir para que as escolas e secretarias de Educação se organizem no atendimento aos alunos.

Nesse cenário de mudanças e discussões em torno da qualidade na Educação Básica, o campo da Educação Infantil, a partir de outubro de 2009, depara-se com mais uma mudança: a extensão da obrigatoriedade do ensino dos 4 aos 17 anos<sup>4</sup>. Inicialmente, a proposta de emenda se referia diretamente ao fim da Desvinculação da Receitas da União (DRU), incidentes sobre os recursos destinados à educação. Com sua aprovação, a DRU relativa à educação acabaria em 2011, trazendo novos recursos para a Educação Básica. Ficou entendido que, com mais recursos, o atendimento poderia ser ampliado. A obrigatoriedade, tema complexo e polêmico, traz para a recém Educação Infantil, perspectivas duvidosas para a sua consolidação nos sistemas municipais de ensino.

Aprovada a Emenda Constitucional, somos remetidos à história da implementação do ensino obrigatório no Brasil. Gondra (2003) evidencia que garantia de acesso não se traduziu em garantia de qualidade. Os recentes resultados da pesquisa produzida por Campos, Fullgraf e Wiggers (2006), sobre a qualidade da Educação Infantil brasileira neste cenário de transição impulsionada pelas reformas legais e institucionais, revelam um cenário pouco promissor em relação à qualidade em creches e pré-escolas.

(...) No atual cenário da educação infantil no Brasil, destacam-se que os marcos legais estão postos e sua divulgação e adoção encontram-se em andamento, ainda que de forma desigual nos diversos contextos do país. Apesar das grandes diferenças regionais que caracterizam a realidade social brasileira, observam-se, no entanto, alguns padrões comuns registrados nas pesquisas, que indicam a persistência de modelos de atendimento para creches e pré-escolas, bastante resistentes à introdução das mudanças definidas na nova legislação (CAMPOS; FULLGRAF; WEIGGERS, 2006, p.117).

---

<sup>4</sup> Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009.

Diante destes resultados, será que a ampliação desta obrigatoriedade não complicaria esta situação, quando entendemos que garantia do acesso e garantia da qualidade são duas questões distintas? Estaria a pré-escola ganhando status educacional e a creche ficando a margem da educação? Com relação às crianças de 0 a 3 anos, a garantia do acesso ainda é um desafio. Segundo o Relatório interministerial (2006)<sup>5</sup>, o percentual de atendimento à faixa etária de 4 a 6 anos, que era de 60%, ultrapassou a meta prevista no PNE para os primeiros cinco; no entanto, o atendimento, na faixa etária de 0 a 3 anos, está muito aquém da meta estabelecida de 30%, evidenciando uma baixa cobertura da rede pública de creches. Segundo o Relatório, o atendimento na rede pública representa 57,1% do total, no entanto, a cobertura de 0 a 3 anos alcançava apenas 7,6% em 2004. Já para a faixa etária de 4 a 6 anos alcançava 51,8% do atendimento no mesmo ano (BRASIL, 2006).

Podemos constatar que, legalmente, a Educação Infantil ocupa um lugar de direitos, e, com este assegurado, é de suma importância pensarmos como esta institucionalização da infância vem sendo realizada. Para um dos segmentos da Educação Infantil, a pré-escola, o desafio está posto na garantia de um atendimento de qualidade. Entretanto, quanto à creche, além da qualidade, a oferta ainda é um desafio.

## **1.1 O MEC COMO INDUTOR DE POLÍTICAS**

Constituir-se como primeira etapa da Educação Básica significa participar do campo de disputa educacional, trazendo para a Educação Infantil uma maior visibilidade, tanto no âmbito administrativo, como no âmbito teórico, nos quais percebemos um novo olhar para as especificidades das crianças pequenas. Uma maior preocupação em relação ao atendimento das crianças de 0 a 6 anos tem sido expressa por meio de diretrizes, pareceres, políticas, planos e programas.

Frente a um panorama de mudanças, as questões em relação ao currículo da Educação Infantil, foram contempladas pela primeira vez, em 1993, quando o MEC delineou uma *Política Nacional de Educação Infantil* (MEC/SEF/COEDI, 1993) na qual foram indicadas diretrizes norteadoras de propostas pedagógicas e a partir daí:

---

<sup>5</sup> Relatório dos Trabalhos realizados pelo Grupo de Trabalho criado pela Portaria Interministerial nº 3.219, de 21 de setembro de 2005. (BRASIL, 2006).

1- Em 1994, com foco na formação dos profissionais, foi elaborado o documento *Por uma Política de Formação do Profissional da Educação Infantil* (MEC/SEF/COEDI, 1994);

2- Em 1995, a preocupação com a qualidade na Educação Infantil resultou no documento *Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças* (MEC/SEF/COEDI, 1995);

3- Em 1998, pós LDB e a vinculação das creches ao sistema educacional, em meio a intensos debates, foi publicado o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil contendo recomendações para as práticas pedagógicas;

4- Em 1999, o Conselho Nacional de Educação instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil<sup>6</sup>, com força de Lei;

5- Em 2000, foi elaborado *Orientações sobre Convênios entre Secretarias Municipais de Educação e Instituições Comunitárias, Confessionais ou Filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de Educação Infantil*;

6- Em 2006, foram publicados: o documento *Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação* com o objetivo de orientar os municípios a investirem na Educação Infantil como política pública e os *Parâmetros Nacionais de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil que ofereciam subsídios aos sistemas de ensino em adaptações, reformas e construções de espaços para realização da Educação Infantil* e ainda os *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil* definidos pelo Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica.

No intuito de fomentar estados e municípios na formulação de políticas de Educação Infantil, a Coordenação Geral da Educação Infantil (COEDI), parte da Secretaria de Educação Básica do MEC, elaborou recentemente os Indicadores de Qualidade na Educação Infantil (2009), buscando orientar os estabelecimentos de ensino na promoção de um atendimento de qualidade às crianças.

O Conselho Nacional de Educação, órgão normativo de ensino da União, em novembro de 2009, aprovou um novo texto das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil<sup>7</sup>. Este órgão emite Pareceres e Resoluções sobre a Educação Infantil, que devem ser seguidos pelos diferentes entes federados.

---

<sup>6</sup> Resolução CEB nº. 1, de 7 de abril de 1999. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 de abril de 1999. Seção 1, p.18.

<sup>7</sup> Parecer CNE/CEB nº 20/2009, aprovado em 11 de novembro de 2009.

Esse conjunto de documentos representa um esforço e um avanço significativo neste processo de integração de creches e pré-escolas aos sistemas de ensino, o que nem sempre garante que mudanças reais aconteçam nas instituições que atendem às crianças.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Para desenhar o panorama das atuais políticas de Educação Infantil no país, não podemos deixar de destacar a visibilidade e proporção que essa etapa da Educação Básica vem conquistando no cenário educacional nas três últimas décadas, reflexo de uma trajetória de lutas que tem sua conquista impressa na Carta Constituinte e nas demais legislações subsequentes, apresentadas neste texto.

É possível observarmos avanços não só na concepção do atendimento, expressa em documentos, leis, pareceres, como também em mudanças reais, no que tange à ampliação da oferta de atendimento, assim como na existência de um financiamento para esta etapa de ensino.

No quadro geral da educação, a universalização do Ensino Fundamental se tornou uma realidade, desencadeando uma série de mudanças, agora, focadas na preocupação com a qualidade no processo educacional brasileiro. Uma dessas mudanças se expressa no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado pelo Governo Federal em 2007, no qual estão definidas 28 metas a serem alcançadas até 2021 e submetas para o período de 2007 a 2021. Dentre as metas elencadas no Plano está promover a Educação Infantil. Cabe então perguntar o que significa em termos políticos “promover a Educação Infantil”?

Na verdade, alguns desafios ainda estão postos, e dentre eles podemos destacar, a ampliação no atendimento das crianças de 0 a 3 anos, e a necessidade de se pensar na qualidade do atendimento prestado às crianças, considerando a ênfase na faixa etária de 4 e 5 anos que caracteriza um outro desafio quanto à obrigatoriedade de matrícula, que deixou de ser uma opção e passou a ser obrigação dos pais, acarretando no surgimento de uma nova demanda: a inclusão dessas crianças na Educação Básica.

Muitos questionamentos têm sido levantados quanto a esta obrigatoriedade: Como será a organização deste atendimento? Onde serão matriculadas as crianças de 4 e 5 anos? Como se organizarão os sistemas de ensino? Quais as estratégias? Qual o currículo?

Outra preocupação seria quanto à importância da creche neste novo cenário: Estará a pré-escola ganhando importância educacional e a creche tornando-se um atendimento à parte? Será que enquanto legitima-se a importância da educação pré-escolar, cria-se a desvinculação desta à creche?

Tais questionamentos nos mobilizam pois, embasados no princípio legal, ao tratarmos da Educação Infantil estamos nos referindo à creche e à pré-escola. Entretanto no próprio campo educacional encontramos múltiplos significados para esta etapa de ensino, conforme temos observado na realização da pesquisa ora apresentada.

Com os dados cotejados até o momento, é possível perceber que creche e pré-escola estão sendo tratadas de forma diferenciada, separadas em alguns sistemas de ensino, evidências estas que podem ser observadas no que tange: à oferta de atendimento, ao quadro de profissionais que compõe as instituições, equipe que realizam o acompanhamento pedagógico das creches e pré-escolas, ao ingresso e carreira dos profissionais.

Vale ressaltar que, quanto aos profissionais que atuam diretamente com as crianças nas creches, há uma diversidade de nomenclaturas que denominam este profissional: estagiários, pessoal de apoio, auxiliares de creche, monitores, recreadores, berçaristas, educadores de creche, ajudantes de turma, agente educador infantil, apoio, auxiliar de serviços de creche, agente educativo de creche, auxiliares de pré-escola, auxiliares de serviços escolares, auxiliar de turma, agentes educadores, auxiliar de ensino, estimulador materno infantil.

Tal diversidade revela a existência de diferentes visões e ideologias sobre a função das instituições de Educação Infantil, bem como do profissional da creche, apontando para uma tendência em que a realidade da Educação Infantil ainda é marcada por uma cisão entre creche e pré-escola, sendo o trabalho desenvolvido fragmentado, no qual a creche tem ocupado o lugar mais frágil.

As ações do MEC esbarram na autonomia dos municípios e, em decorrência, apesar de os documentos apresentarem valiosas contribuições são muitas vezes ignorados por estes.

Enfim, uma ambiguidade caracteriza o tempo presente: de um lado nos deparamos com um discurso social e político sobre a infância de direitos, de outro, percebemos práticas sociais relacionadas às crianças que não garantem esses direitos. A Educação Infantil como direito é uma conquista. O desafio posto neste momento é a implementação de políticas que garantam a proteção deste direito.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8.069, 13 de julho de 1990.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e bases da Educação Nacional, LDB**. Lei Federal n.º 9.294, de 26 de dezembro de 1996.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação**. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.424**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. DOU, Brasília, DF, 2001.

\_\_\_\_\_. CNE/CEB. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**: Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Resolução CNE/CEB 5/2009. Diário Oficial da União, Brasília, 18 de Dezembro de 2009, Seção 1, p. 18.

\_\_\_\_\_. MEC/SEF. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil: V. 1, 2, 3**. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. **Integração das instituições de educação infantil aos sistemas de ensino: um estudo de caso em cinco municípios que assumiram desafios e realizaram conquistas**. Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. MEC/SEF/COEDI. **Por uma política de formação do profissional de educação infantil**. Brasília, 1994.

\_\_\_\_\_. MEC/SEB/COEDI. **Política Nacional de Educação Infantil: pelos direitos das crianças de zero a seis anos à educação**. Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. Brasília, 2006.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 11.494 de 20/06/2007 Regulamenta o FUNDEB. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil.../Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil.../Lei/L11494.htm)> Acesso em: 20/03/10

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.274 de 06/02/06 - Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm)> Acesso em: 20/03/10.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivilL03/...Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivilL03/...Emendas/Emc/emc59.htm)> Acesso em: 20/03/10.

\_\_\_\_\_. Relatório dos trabalhos realizados pelo Grupo de Trabalho criado pela Portaria Interministerial n.º 3.219 de 21/09/2005. Brasília. 2006. Disponível em <http://www.mec.gov.br> Acesso em: 20/03/10.

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

ESTEVES, L. C. G. **Do descobrimento à república FHC: 500 anos de desresponsabilização financeira do Estado brasileiro para com o ensino fundamental**. In: 30ª Reunião Anual da Anped, Caxambu, 2007. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/index.htm>

GEERTZ, C. **O saber local: Novos ensaios em antropologia interpretativa**. Tradução de Vera Mello Joscelyne. Petrópolis, Vozes, 1997.

GONDRA, J. G. (Org.); ALVES, Claudia (Org.); MAGALDI, Ana Maria (Org.). **Educação no Brasil: história, cultura e política**. Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 2003.

MOTTA, F. M. N. **De crianças a alunos: transformações sociais na passagem da educação infantil para o ensino fundamental**. Rio de Janeiro, 2010. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação, PUC-Rio.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p.1231-1255, out. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>