

O lugar da Educação Infantil na sociedade contemporânea

Jodete Bayer Gomes Fullgraf¹

Resumo

O presente artigo pretende localizar os contornos da política nacional de educação infantil na sociedade contemporânea, mais especificamente no primeiro período do governo Lula, assim como explicitar as relações de continuidade e descontinuidades que marcam a política de educação infantil brasileira.

Palavras-chave: Estado e Sociedade. Políticas Educativas. Educação Infantil.

Introdução

A Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em março de 1990, em Jomtien, Tailândia, destacou e enfatizou que “a aprendizagem inicia-se desde o nascimento”. Participaram dessa Conferência 155 países, que assinaram uma Declaração Mundial e um Marco de Ação e comprometeram-se a garantir uma “educação básica de qualidade” para crianças, jovens e adultos no mundo todo. Torres (2001) alerta que não foi a primeira vez que uma conferência internacional importante assumiu metas com relação à alfabetização e à escolarização.

A Educação para Todos veio dinamizar um processo de expansão e reformas educativas iniciado em alguns países em desenvolvimento, muito antes de 1990.

No Brasil, temos vivenciado a implementação de políticas educacionais que parecem, à primeira vista, estarem afinadas com essas conferências internacionais.

Durante a década de 90, a Educação para Todos serviu de marco para o delineamento e a execução de políticas educativas no mundo inteiro, principalmente em educação básica. Com o impulso dos quatro sócios² de Jomtien, por intermédio do Fórum Consultivo Internacional para

¹ Professora do Núcleo de Desenvolvimento Infantil da Universidade Federal de Santa Catarina. Doutora em Educação: Currículo pela PUC/SP. E-mail: jodete@ced.ufsc.br

² Quatro organismos internacionais patrocinaram a Conferência: Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial (BM). (TORRES, 2001).

Educação para Todos (EFA Fórum) e, sob a coordenação geral da UNESCO, realizou-se ao longo da década uma série de reuniões, regionais e globais, para avaliar o andamento do programa. (TORRES, 2001, p. 8).

Diante desse contexto, o Brasil vive um período de intensas mudanças na área de Educação. Essas mudanças vêm ocorrendo numa perspectiva mundial, na qual as transformações nos sistemas produtivos e políticos também se fazem presentes. As indicações de Krawczyk e Vieira indicam que:

As reformas na América Latina e no Caribe, assim como em outras regiões, iniciaram-se no quadro de compromissos assumidos por seus governos e pelos organismos internacionais na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990. A divulgação desse encontro e de suas recomendações acabou por legitimar entre os educadores e gestores da política educacional a idéia de que a educação voltara a fazer parte das agendas nacionais e internacionais, como tema central das reformas e políticas econômicas, em virtude da compreensão de que uma educação de qualidade daria aos diferentes países condições para enfrentar com equidade os desafios da nova ordem econômica mundial. (KRAWCZYK; VIEIRA, 2003, p.114-115).

As reflexões acima permitem indicar que as reformas educacionais implementadas na América Latina, em conjunto com as medidas adotadas por muitos governos nas últimas décadas, estão em sintonia com a implementação de políticas educacionais de caráter global.

Cabe assinalar, como Campos R. (2006) que “[...] dispomos de poucos referenciais analíticos que nos auxiliem na compreensão das complexas relações entre a globalização e os estados nacionais fortemente redefinidos em suas funções a partir da presença marcantes nas últimas décadas das organizações multilaterais”. A autora assevera que os referenciais de análise disponíveis apresentam divergências, sobretudo acerca da definição do papel do Estado-nação nos atuais processos de globalização (CAMPOS R., 2006, p. 7).

De outra parte, Afonso (2003) considera que:

[...] apesar dos processos de redefinição pelos quais os Estados nacionais passam, não podemos de deixar de considerar que o Estado, em si mesmo, enquanto sujeito histórico e político, continua a existir, por isso, continuamos a precisar de teorias que dêem conta da redefinição de seu papel, que sejam capazes de explicar quais os limites e possibilidades de sua ação no contexto das novas condicionantes megaestruturais. (AFONSO, p. 38, 2003).

Assim, segundo Dale (2001) uma focalização centrada no papel do Estado não implica necessariamente subscrever uma perspectiva de

controle do processo político pelo Estado, uma vez que são muitos os fatores e processos envolvidos nessa “atuação”. Notadamente para desvelar esses fatores que envolvem conflitos, coalizões e negociações dos quais participam o Estado, a sociedade civil e as organizações internacionais, é preciso conhecer qual a combinação institucional prevalecente num dado momento, num dado setor, quais os fatores que condicionaram tal situação e quais as conseqüências para as políticas e práticas educativas (DALE, 2001).

Para Rosemberg (2003), os modelos teóricos para analisar as políticas de educação infantil na contemporaneidade são relativamente escassos. Para a autora, o modelo teórico proposto por Cochran (1993) procura associar, de um lado, as determinações macrossociais e influências mediadoras e, de outro, seus impactos em políticas e programas. No entanto, nos termos da autora é preciso ainda, no plano local, compreender a presença das organizações internacionais como também seus mecanismos de indução de políticas e programas.

A pesquisadora tem demonstrado que as políticas de educação infantil contemporâneas, nos países subdesenvolvidos, têm sido fortemente influenciadas por modelo ditos “não-formais” a baixos investimentos públicos, essa parte dos baixos investimentos pode ficar fora propugnados por organismos multilaterais. Rosemberg (2003) também mostra como essa orientação de ampliação a baixo custo vem adotando as chamadas soluções de emergência e tem sido privilegiada pelos organismos internacionais tais como o Banco Mundial, a UNESCO e o UNICEF, que atuam nos países em desenvolvimento.

Considerando essas reflexões iniciais, comporemos um quadro que pode evidenciar os contornos da política nacional de educação infantil, para conhecermos as diversas problemáticas que cercam a área da Educação Infantil no atual contexto da sociedade contemporânea, principalmente no primeiro período do governo Lula.

Política Nacional de Educação Infantil no Brasil: uma luta contínua, uma política descontínua

No Brasil, a população infantil de zero a seis anos, uma das faixas etárias mais vulneráveis do desenvolvimento humano, atinge cerca de 22 milhões de crianças, muitas delas vivendo em situações adversas e enfrentando precárias condições de vida. Assim, todas as questões pertinentes a essa faixa etária são consideradas prioritárias, seja por sua importância no âmbito das políticas, seja pela precariedade das informações contidas nos estudos existentes.

Num país populoso como o Brasil, com grandes desigualdades regionais e de renda, torna-se preponderante verificar quem tem acesso a que tipo de atendimento educacional. Se, de um lado, o Brasil conseguiu praticamente universalizar o acesso ao ensino fundamental obrigatório

para as crianças de sete a quatorze anos, de outro, a educação infantil enfrenta grandes desafios. Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (PNAD/IBGE) de 2004, apenas 40,4% do total das crianças com idade entre zero a seis anos freqüentam uma instituição de educação infantil ou ensino fundamental. Ainda segundo a PNAD, a população de zero a três anos somava cerca de 11,5 milhões de crianças e a população de quatro a seis anos 10,2 milhões de crianças.

Com relação às crianças de zero a três anos, apenas 13,4% delas freqüentavam creche, sendo que a freqüência escolar de crianças de quatro a seis chegava a 70,5%. Segundo os dados do Relatório Interministerial (2006)³, o percentual de atendimento para a faixa etária de quatro a seis anos ultrapassou a meta de 60%, prevista no Plano Nacional de Educação (PNE), no entanto o atendimento à faixa etária de zero a três anos está muito aquém da meta estabelecida de 30%, evidenciando a baixa cobertura da rede pública de creches para as crianças pequenas.

O relatório alerta que a baixa cobertura pode estar revelando não só um atendimento mais restrito às crianças de zero a três pela oferta pública de creches, mas também indicar que, para que se possa chegar mais próximo do desafio apontado pelo PNE, a expansão pela via pública deve ser mais expressiva.

De igual modo, Campos M. M. o nome é Maria Malta, prefiro deixar MM como na minha tese, foi uma orientação na BNT, segundo a bibliotecária da ufsc (2007) mostra que, no Brasil, segundo o Censo Escolar de 2005, dentre as 96.410 instituições públicas de educação infantil, 95% estão na esfera municipal, A elas devem ser somadas as 11.303 instituições privadas sem fins lucrativos – comunitárias, filantrópicas e confessionais –, a maioria dependente de subsídios municipais para sobreviver. Ou seja, as creches e pré-escolas financiadas pelo poder público encontram-se, em sua esmagadora maioria, sob a responsabilidade dos municípios.

Cabe assinalar que, segundo o Censo Escolar de 2005 (INEP apud CAMPOS M.M., 2007), as matrículas em creches privadas, sem fins lucrativos, representam 22% do total de 1,4 milhões de crianças que freqüentam creches no país, enquanto as matrículas em pré-escolas sem fins lucrativos representam 8% do total de 5,7 milhões de pré-escolares.

De outra parte, destacamos que, ao abordar os índices de atendimento na educação infantil brasileira, observamos que um dos fatores que mais influenciam a escolaridade das crianças é, sem dúvida, a renda familiar. Kappel alerta que a análise das taxas de escolarização, considerando as classes de renda mensal familiar *per capita* em salários mínimos, permite identificar nítida desigualdade entre as crianças de famílias com maior renda e aquelas como menor renda; desse modo percebe-se que à medida que aumenta a renda familiar, crescem os níveis de escolarização (KAPPEL, 2005, p.194).

³ Relatório dos Trabalhos realizados pelo Grupo de Trabalho criado pela Portaria Interministerial Nº 3.219, de 21 de setembro de 2005. (Brasil, 2006).

Portanto, indicamos, como Campos M. M. (2005), que as taxas de atendimento são mais elevadas para os segmentos de renda mais altos, como também o nível educacional dos pais e a ambiência cultural da família condicionam as chances de escolaridade de seus filhos. Essas indicações evidenciam que as políticas sociais não estão conseguindo alterar os padrões de desigualdades sociais existentes, bem como as crianças pequenas estão em relativa desvantagem em relação a outros segmentos da população. Essas desigualdades referem-se tanto ao acesso à renda, quanto ao acesso aos programas sociais (CAMPOS, M. M., 2005, p. 8).

Neste ponto, cabe evidenciar que a importância da educação infantil resulta de uma série de fatores e aspectos. Segundo Campos M. M. (2006a), o primeiro fator decorre das profundas mudanças ocorridas no papel da mulher na sociedade contemporânea e, conseqüentemente, das transformações que ocorrem nos arranjos familiares que envolvem a proteção, o cuidado e a educação dos filhos. O segundo fator refere-se às condições de vida da maioria das populações nas cidades urbanas e industrializadas, as quais provocaram grandes mudanças na forma como as crianças vivem sua infância. O terceiro aspecto está fundamentado na evolução das pesquisas sobre o desenvolvimento infantil, assim como nos estudos que constatarem que a freqüência a boas pré-escolas traz benefícios para as crianças e suas famílias. Por fim, indica-se o reconhecimento, no plano internacional, dos direitos das crianças, inclusive o direito à educação infantil de qualidade (CAMPOS, M. M., 2006a).

De igual modo, evidenciamos que a educação infantil, além de ser um direito da criança, é um direito da família e uma exigência da vida atual, na qual a mulher trabalha e participa da vida social em igualdade de direitos com os homens, o que é reconhecido pela Constituição de 1988 no capítulo que trata dos direitos sociais (CAMPOS, M. M., 1999).

Todavia, apesar da importância da educação infantil para as crianças e suas famílias - pais e principalmente para mães trabalhadoras - as desigualdades de acesso persistem no cenário brasileiro. Isso também se evidenciou através do diagnóstico sobre a educação infantil no Brasil, realizado pela comissão da UNESCO/OCDE⁴, em 2006. A Comissão constatou que as mudanças legais, introduzidas na década de 1990, foram bastante positivas, porém verificou-se a permanência de problemas sérios de acesso e de qualidade na educação infantil.

⁴ Foi desenvolvido no Brasil um estudo avaliativo dos serviços educacionais oferecidos às crianças desde o nascimento até seis anos de idade, incluindo questões de acesso, qualidade, recursos, coordenação governamental e dados de pesquisa. O estudo abrangeu um sistema estadual e nove sistemas municipais de educação, escolhidos com base nos critérios de representatividade das cinco regiões brasileiras, incluindo municípios de pequeno, médio e grande porte, com atendimento no meio rural e urbano, em capitais e no interior. O MEC e a UNESCO formaram um grupo de trabalho nacional para acompanhar a implementação do projeto, o qual ficou responsável também pela preparação da versão final do relatório de síntese e seu sumário executivo. A última versão desse relatório, em língua inglesa, foi elaborado pela OCDE. Ver UNESCO/OCDE (2006).

Campos, Füllgraf e Wiggers (2006), em estudo⁵ recente sobre a qualidade da educação infantil brasileira, indicam aspectos importantes sobre a realidade vivida por crianças e adultos nas creches e pré-escolas brasileiras, nessa etapa de transição impulsionada pelas reformas legais e institucionais. O referido estudo mostrou, através da revisão das pesquisas brasileiras, divulgadas entre 1996 e 2003 nos principais periódicos de educação e apresentadas nas Reuniões Anuais da Anped, que há sérios problemas de qualidade nos diversos tipos de atendimento em diferentes regiões do País.

As autoras asseveram que:

[...] No atual cenário da educação infantil no Brasil, destaca-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; WIGGERS, 2006, p. 117).

A pesquisa aponta, além de outras questões, que a preocupação com a baixa qualidade da educação trouxe a criança para o centro das discussões: percebia-se que era necessário basear o atendimento no respeito aos direitos da criança. Foi principalmente no âmbito da atuação de grupos ligados às universidades e aos profissionais da educação que se formularam os princípios que seriam acolhidos pela nova Constituição Federal de 1988 e que foram, em grande medida, mantidos na LDBN de 1996 (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006).

Assim, a Constituição Federal de 1988, a LDBN de 1996 e o PNE (2001) estabeleceram a educação infantil como a primeira etapa da educação básica. De uma parte, a nova legislação agregou as creches aos sistemas educacionais; definiu como formação mínima para os professores o Curso de Magistério em nível médio e como meta formação superior. De outra parte, estabeleceu claramente a responsabilidade do setor público com respeito à oferta e à garantia de vagas e determinou que os municípios devem prioritariamente atender à educação infantil e ao ensino fundamental (CAMPOS, M.M., 2006a, p. 2).

Contudo, a indefinição na legislação brasileira sobre a garantia de financiamento para esse nível de ensino coloca a exigência de condições concretas de implementação e também gera embates, especialmente com

outros níveis de ensino. Evidenciam-se tensões entre as áreas de educação e assistência social, especialmente nos municípios, no que tange às responsabilidades da gestão da política e da oferta de serviços (UNESCO/OCDE/2006).

Nessa direção, destacamos uma importante conquista, após dez anos de LDBN, qual seja: a inclusão da educação infantil no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). O novo fundo foi criado pela Emenda Constitucional nº. 53, publicada no Diário Oficial da União do dia 20 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Medida Provisória nº. 339 de 28 de dezembro de 2006. A proposta do novo fundo objetiva que a educação básica e, conseqüentemente, a educação infantil avancem no Brasil sob diversos aspectos.

No entanto, é preciso registrar que a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição – PEC 415/05, desde sua origem na esfera governamental até sua aprovação pelo Congresso Nacional, foi pautada por debates e embates. A proposta de FUNDEB foi encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, no dia 14 de junho de 2005, e, nesta data, excluiu uma parcela significativa da educação infantil: não previu recursos para o atendimento das crianças de zero a três anos.

A decisão do Governo Federal de excluir as creches do FUNDEB teria um impacto negativo na vida de milhões de crianças e de mulheres trabalhadoras, sobretudo as de baixa renda. Desse modo, é possível considerar que o processo de aprovação do FUNDEB, que levou 15 meses, foi permeado por conflitos e discrepâncias, revelando de um lado a “força”, e de outro, a “fragilidade” histórica da educação infantil no Brasil.

Destaca-se que, no Brasil, a responsabilidade pela oferta da educação infantil é dos municípios; sendo assim, é no plano local que as políticas são definidas e as práticas executadas. Dessa maneira, os órgãos federais responsabilizam-se principalmente pela orientação sobre os padrões de atendimento que devem ser seguidos pelos sistemas educacionais estaduais e municipais, incluindo-se aí as escolas privadas e as instituições subvencionadas com recursos públicos (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006, p. 91).

Alguns estudos cobertos na já citada revisão realizada por Campos, Füllgraf e Wiggers (2006) focalizaram as condições de funcionamento e práticas educativas desenvolvidas no cotidiano das instituições. De um modo geral, esses estudos revelam que existem alguns padrões que se repetem nas creches e pré-escolas, a despeito da diversidade de condições existentes. Segundo as pesquisadoras, esses padrões são diferentes para as creches, oriundas dos órgãos de bem-estar, e para as pré-escolas, que sempre estiveram ligadas ao campo educacional.

Portanto, podemos perceber que a educação infantil brasileira passa a viver momentos complexos de adaptação às novas diretrizes, assim como enfrenta inúmeros desafios. Esses desafios podem ser abordados e evidenciados sob diversas perspectivas. Para Faria (2005), o grande desafio

⁵ O levantamento bibliográfico teve como principal objetivo a coleta de resultados recentes de pesquisas sobre a qualidade da educação nas instituições de educação infantil brasileiras. Esse levantamento foi realizado no ano de 2004, no contexto do projeto “Revisão de Políticas de Educação Infantil no Brasil”, promovido pelo Ministério da Educação, que integrou a pesquisa da UNESCO/OCDE. Para aprofundar ver Campos; Füllgraf; Wiggers (2006).

que aparece com a LDBN é a integração das crianças de zero a três anos com as de quatro a seis anos na primeira etapa da educação básica. Essa medida prevê a junção de duas redes diferentes, dois diplomas diferentes e duas secretarias diferentes.

Notadamente uma situação complexa também se refere à transição das creches para os sistemas educacionais. Essa transição não se completou e representa um difícil desafio para os setores públicos responsáveis. Observamos uma sobreposição de ação na área de assistência social, que ainda responde por instituições comunitárias conveniadas e nem sempre trabalha em colaboração com a área educacional (CAMPOS, M. M., 2006a).

Cabe assinalar, como Campos M. M. (2006a), que ainda existe uma quantidade indefinida de instituições em funcionamento à margem dos sistemas educacionais. Dessa forma, essas instituições não estão sendo atendidas pela supervisão oficial, sendo que muitas nem estão contabilizadas nas estatísticas e outras tantas, que estão cobertas pelos Censos Escolares do MEC/INEP, não contam com as condições mínimas de infra-estrutura definidas pelo PNE (CAMPOS, M. M., 2006a).

Nesse sentido, o estudo já citado ressalta que as políticas desenvolvidas pelas diferentes instâncias governamentais nem sempre respeitam as diretrizes legais ou são coerentes com elas. Em muitos estados e municípios, persistem concepções mais restritivas quanto à melhoria da qualidade do atendimento, reforçadas, muitas vezes, por agências internacionais que procuram incentivar serviços de baixo custo, desconsiderando a história vivida no país, os conhecimentos acumulados sobre as conseqüências dessas experiências e os esforços desenvolvidos por muitos grupos e movimentos na busca de melhorias para educação da criança pequena (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006).

Diante dessas indicações, destacamos a atuação das agências internacionais na área educacional como um fator importante de influência que precisa ser analisado. Muitos estudos (FULLGRAF, 2007, CAMPOS, R. 2006) indicam que persiste a influência dos organismos internacionais na área da Educação Infantil, muitas vezes com orientações conflitantes em relação à legislação educacional vigente. Nesse sentido, indicamos que as orientações produzidas pelas organizações internacionais influenciam a política de educação infantil brasileira.

Algumas considerações sobre a política de Educação Infantil no primeiro período do Governo Lula

Com a primeira eleição do presidente Lula (Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, eleito para o quadriênio 2002-2006 e reeleito para o segundo mandato em 29 outubro de 2006), configurou-se um aparente novo cenário político, proporcionando expectativas para a área, dada sua origem e

trajetória política e a composição do Partido dos Trabalhadores (PT), que chegou, pela primeira vez no país, ao executivo federal.

Logo no início do primeiro período do governo Lula, identificamos como avanço o compromisso do Ministério da Educação (MEC) com o Movimento Interfórum do Brasil (MIEIB), ao criar o Conselho de Políticas de Educação Básica (CONPEB), no segundo semestre de 2003, que englobou os então recém-criados Conselhos de Educação Infantil, de Ensino Fundamental, de Ensino Médio e de Educação de Jovens e Adultos.

De outra parte, a proposta de universalizar a pré-escola, registrada no folheto de campanha do candidato Lula em 2002, revela evidências de conflitos e disparidades com o que preconiza a legislação atual é que o que foi proposto em 2002 ainda está em conflito com a legislação atual, mas posso aceitar a sugestão, para educação infantil. Essa disparidade evidenciou-se no programa Bolsa Primeira Infância proposto pelo Ministro da Educação Cristovam Buarque, em 2003, e também revela a natureza complexa e controversa da política educacional, uma vez que a proposta de FUNDEB, apresentada em 2005, pelo governo federal, excluiu as creches e o atendimento institucional às crianças de zero a três anos.

A bolsa primeira infância, proposta de Buarque, previa um valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) para a mãe permanecer com a criança em casa. A dificuldade em defender a bolsa creche justifica-se, pois apontamos, como Arelaro (2005b), “que historicamente já criticamos essas soluções alternativas e hoje somos radicalmente contra a proposta de “mãe crecheira”. O valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) mensais possibilitaria à mãe pagar uma mulher, em geral de baixa ou média escolaridade, mas de “boa vontade”, que ficaria com seus filhos. Para a autora, mesmo que de forma precária, essa mesada “resolve” o problema de imediato das comunidades carentes e reduz a pressão das mães trabalhadoras por atendimento institucional de qualidade.

Essa proposta, em vez de traduzir o atendimento a um direito constitucional, passa ser um “passa-moleque” nos direitos sociais, um mero paliativo para setores mais miseráveis e marginalizados. Para a pesquisadora, “[...] é uma institucionalização da impossibilidade do atendimento educacional às crianças recém-nascidas” (ARELARO, 2005b, p. 44).

Portanto, é justamente sobre essa faixa etária que se acirram os conflitos e as disparidades, pois se colocam em disputa diferentes concepções de atendimento. Neste ponto, cabe observar a atuação do Comitê da Primeira Infância (CODIPI), no período de 1999 a 2002, e a publicação, em 2000, da Portaria nº. 2.854 da Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS).

O CODIPI foi instituído no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), pelo Ministério da Saúde e estava ligado à Secretaria de Políticas de Saúde. Segundo relatório de gestão do MEC, “a presença do Ministério nesse Comitê buscou garantir o tratamento integrado da criança, em

oposição à fragmentação existente anteriormente” (MEC, 2002).

De igual modo, a Portaria da SEAS é outro exemplo de continuidades e descontinuidades dessas políticas integradas. Essa portaria, promulgada no governo FHC e ainda em vigor, regulamenta outras modalidades de atendimento de apoio à criança de zero a seis anos, possibilitando a instituição, nos municípios, de programas não-formais de atendimento. Essa portaria também prevê o financiamento de ações sócio-educativas de apoio à família, especialmente àquelas consideradas vulneráveis, com o objetivo de promovê-las e apoiá-las nos cuidados às crianças pequenas.

Muito mais que uma ruptura com o que preconiza a LDBN, regulamentações desse tipo demonstram continuidades de políticas do tipo emergencial e compensatório. Para Campos, M. M. (1993), aparece novamente a educação das famílias como estratégia privilegiada e exclusiva de educação para a pequena infância, para o combate à pobreza, como se este investimento fosse capaz, por si só, de romper o círculo vicioso da exclusão social.

De outra parte, consideramos que o Ministro Cristovam Buarque foi o principal protagonista do programa Bolsa Escola⁶, quando governador do Distrito Federal, em 1998, pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Cabe salientar que o programa Bolsa Primeira Infância nunca foi implementado pelo MEC; no entanto o governador Cristovam implementou, no Distrito Federal (GDF), um programa similar denominado Cesta Pré-Escola. Observamos que o documento de Cristovam Buarque - Onze Ações para Você Cuidar das Crianças de seu Município/2000 - traz sugestões para que os/as prefeitos/as implementem a Bolsa Primeira Infância.

Os diversos programas e iniciativas descritos anteriormente revelam confluências e continuidades e podem ser tomados como exemplo de uma agenda comum, no entanto cabe considerar a mediação dos Estados nacionais na formulação dessas políticas e programas. Muitas organizações internacionais, como o Banco Mundial, OCDE, UNESCO e o UNICEF, podem ser consideradas agências que exercem influência sobre o processo de criação de políticas nacionais, no entanto essas influências são sempre recontextualizadas e reinterpretadas pelos Estados-nação.

Segundo Mainardes, há uma relação dialética entre o global e o local. O autor mostra que a globalização promove a migração de políticas, mas essa migração não é mera transposição e transferência, pois as políticas são recontextualizadas em contextos nacionais específicos (MAINARDES, 2006, p. 52).

Consideramos que a proposta do Ministro Buarque mobilizou “ações/reações” e mesmo resistências diversas, pois observamos significativas reações no âmbito dos movimentos sociais pela defesa da

⁶ O Programa Bolsa Escola iniciou com o governador do Distrito Federal, Cristovam Buarque, em janeiro de 1995, e foi incorporado pelo governo FHC, em 2001. Em 1999, Cristovam criou a organização não governamental Missão Criança, que levou o Programa Bolsa Escola para a África e América Latina.

educação infantil como uma reivindicação do direito à educação, recusando a proposta de financiar auxílio monetário às mães com a verba da educação. Nessa resistência destacou-se o MIEIB, o qual aglutinou as manifestações de repulsa à proposta do ministro e organizou debates que repercutiram na área.

Portanto, salientamos, como Afonso (2003), a existência de decisões extremamente ambíguas e heterogêneas. Se, por um lado, na política econômica são adotadas orientações inequivocadamente neoliberais, como a proposta de mesada para mães, por outro, na política educativa, tomam-se decisões na contramão da ideologia neoliberal, por exemplo, a universalização do ensino fundamental no Brasil através do FUNDEF ou a ampliação de vagas no ensino superior público no primeiro período do governo Lula, entre outras medidas.

Em 2004, o Ministro Tarso Genro assumiu a pasta da educação, e assim uma nova equipe estruturou-se na COEDI do MEC, a qual buscou retomar a consolidação da Política Nacional para Educação Infantil. Esse processo de retomada deu início à elaboração dos documentos nacionais de política para a primeira etapa da educação básica.

Dessa forma, foram elaboradas pelas pesquisadoras da Fundação Carlos Chagas, Maria Malta Campos e Maria Lúcia Machado, as primeiras versões do documento “Parâmetros de Qualidade para educação infantil” e, pelo grupo de pesquisa Ambiente e UFRJ, o documento “Padrões de infra-estrutura para instituições de educação infantil”. Entre 2004 e 2005, todos esses documentos foram discutidos e apreciados em oito seminários regionais organizados e coordenados pelo Departamento de Educação Infantil. Nesse período, o MEC apresentou o documento “Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito da criança de zero a seis anos à educação”.

Apesar de o MEC/COEDI ter consolidado um documento que orienta as metas e objetivos da política nacional, historicamente, essa área continua recebendo a interferência e influência de diversos segmentos da sociedade. Como já assinalado, a educação infantil brasileira, mesmo após dez anos de LDBN, ainda vive momentos complexos e enfrenta inúmeros desafios, pois ao mesmo tempo em que avança sob diversos aspectos, verificam-se também antagonismo e retrocessos.

Sabemos que o modelo estatal institucional de atendimento formal às crianças pequenas implica muitas condições que talvez nem todos os municípios possuam; por isso, verificamos inúmeras contradições, tensões e assimetrias para esse nível de ensino. Todavia, julgamos que as tensões que fazem com que muitos não aceitem que se coloque a creche em plano de igualdade com o estatuto da pré-escola fazem parte de um movimento mais amplo. Isso se viu por parte do governo federal no projeto inicial do FUNDEB, nas resistências que se encontram nos governos locais e também nas metas da chamada sociedade civil. Esse movimento mais amplo revela a natureza complexa e controversa da política educacional, como também o campo repleto da pressão que representa a produção da política social.

Por fim podemos indicar que os conflitos e disparidades estão presentes nos discursos das diversas esferas envolvidas na produção e concretização das políticas, seja do MEC, seja das agências internacionais. Além dessas questões relacionadas à concepção, destacamos outros conflitos relacionadas ao financiamento e, conseqüentemente, ao provimento da educação infantil. Como já dissemos, ao mesmo tempo em que o FUNDEB foi apresentado pelo governo federal na gestão do Ministro Tarso Genro excluindo o atendimento em creches, a equipe da COEDI e do Departamento de Política Educacional do MEC implementou o PROINFANTIL, a ampliação da merenda escolar para as creches e rede filantrópica conveniada e o Programa de Ampliação do Ensino Fundamental para nove anos, entre outras medidas.

Neste ponto, cabe assinalar que, em 2005, através da Lei 11.274, o governo federal lançou a proposta determinou que a educação obrigatória passasse a ser de nove anos, começando aos seis anos de idade, sob a responsabilidade do Estado. Essa medida trouxe mudança ao sistema educacional brasileiro; no entanto, ela já estava prevista na LDBN/1996 e no PNE/2001, uma vez que a educação infantil já estaria prevista na educação básica e o ensino fundamental já vinha recebendo crianças de seis anos em vários sistemas de ensino brasileiro. Segundo Campos, M. M. (2006a) em 2001, 25% das crianças de seis anos já estavam cursando a 1ª série do ensino fundamental, porcentual crescente nos últimos anos.

Contudo, a ampliação do ensino fundamental para nove anos tem sido analisada sob diversos parâmetros e perspectivas. Sobre a ampliação, Arelaro (2005a) questiona: “[...] Quais as principais motivações dessa medida? O que estaria velado nessa tomada de decisões?” [...] A pesquisadora observa que é importante considerar, no bojo dessa medida, a falta de financiamento para a educação infantil, uma vez que a destinação de recursos para esse nível de ensino não foi garantido no FUNDEF, como já assinalamos.

De outra parte a pesquisadora questiona:

[...] a quem interessa que a escola fundamental comece aos seis anos de idade? É verdade que num número significativo de países europeus o ingresso das crianças na escola formal se dá entre o 5 e 6 anos de idade. É verdade também que a maioria desses países não defende uma LDBN em que esteja proposto, como primeira etapa educacional, educação infantil de 0 a 6 anos de idade” (ARELARO, 2005a, p. 1.046-1.047).

De igual modo, Faria (2005) alerta que o MIEIB e a sociedade civil mantêm-se divididos entre a ampliação do ensino fundamental de nove anos e o direito recentemente adquirido de educação infantil para as crianças de zero a seis anos. Para a pesquisadora, a preocupação com as crianças pequenas nem sempre está presente nos projetos: é o que ocorre

com essa medida, que está muito voltada a, equivocadamente, universalizar o pré-escolar (FARIA, 2005, p.1026–1027).

Essas breves reflexões evidenciam disputas e tensões relacionadas à nova legislação. Consideramos que um dos aspectos positivos que emerge dessa medida diz respeito à dimensão da infância, uma vez que se evidencia a necessidade de discutir as especificidades desses dois níveis de ensino. Todavia, essa discussão foge ao escopo deste artigo, e, portanto, registramos a urgente necessidade de pesquisas que aprofundem o debate sobre essas questões.

Em 2005, Fernando Haddad assumiu o Ministério da Educação e manteve a equipe da Secretaria de Educação Básica e da COEDI. Nesse período houve uma inflexão com relação à transição das creches para os sistemas educacionais, uma vez que essa transição ainda não se completou. Segundo o Relatório da OCDE/UNESCO (2006), essa transição representa um desafio para os setores públicos responsáveis; assim, nessa gestão, foi instituído um Grupo de Trabalho Interministerial⁷ com o objetivo de discutir a transição das creches e pré-escolas para o âmbito da educação.

Todavia, cabe assinalar que é o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que mantém o maior aporte de recursos federais ao atendimento de crianças de zero a seis anos, em creches e pré-escolas. Destaca-se, portanto, a pluralidade de atendimento e a sobreposição de ações, que caracterizam, de forma “hídrica”, o campo da educação infantil, principalmente no atendimento às crianças de zero a três anos. Observamos, portanto, uma convergência com o movimento de separar o atendimento da faixa etária de zero a três anos da lógica da educação básica e inseri-lo na lógica da proteção e apoio ao desenvolvimento infantil. Podemos apreender da lógica desse discurso “coisas vagas” que não requerem serviços fornecidos pelo Estado e, conseqüentemente, remetem a responsabilidade para o âmbito privado.

Consideramos que os diferentes modelos e concepções de atendimento às crianças pequenas revelam que as diferentes ações/reações das esferas envolvidas na produção, difusão e implementação das políticas educativas são conflituosas e díspares. Da mesma forma, a presença das organizações internacionais e a convergência com esse movimento de (des)legitimar a creche também mobiliza ações/reações diversas que são eivadas de contradições, assimiladas em graus e formas variadas, dependendo da capacidade de resistência ou de concertação que caracterizam os governos locais.

⁷ O Relatório produzido por esse Grupo de Trabalho já foi citado no primeiro capítulo. A Portaria Interministerial nº 3.219, de 21 de setembro de 2005, instituiu o Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de apresentar proposta para transição da gestão do atendimento às crianças de zero a seis anos, em creches e pré-escolas atualmente apoiadas financeiramente pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), do âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), para o Ministério da Educação (MEC). Compõem este GT, representantes do MEC, do MDS e do Ministério do Planejamento. Em março de 2006, o GT finalizou o relatório dos trabalhos desenvolvidos até então, acompanhado de uma proposta de prorrogação de suas atividades.

Observamos ações/reações diversas mobilizadas no âmbito dos movimentos sociais, das organizações governamentais e não-governamentais. Destacamos as ações/reações do MIEIB, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, do Movimento Fraldas Pintadas, do Movimento FUNDEB para Valer, da Rede de Monitoramento Amiga da Criança, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Ensino (UNDIME), da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), entre outros.

De outra parte, destacamos outras mobilizações através de estudos, pesquisas e grupos de trabalho. Como exemplo, observamos o estudo Consulta Qualidade da Educação Infantil, o estudo Custo Aluno Qualidade (CAQ), a já citada Revisão de Políticas e Serviços de Educação Infantil no Brasil pela OCDE/UNESCO/MEC, entre outros.

Assinalamos ainda outras ações/reações mobilizadas por organizações governamentais e não governamentais na área da educação infantil. Dentre as ações efetivadas, destacamos: o Fundo do Milênio para a Primeira Infância, do Banco Mundial em parceria com a UNESCO, visando desenvolver políticas, programas e ações de qualidade para a primeira infância; a implantação do Ensino fundamental de nove anos medida que interfere diretamente na faixa etária das crianças atendidas pela educação infantil; o programa Família Brasileira Fortalecida pela Educação Infantil, implementado pelo MEC/UNICEF, em 2005.

Esses exemplos evidenciam que o desenvolvimento de ações e reações na área da infância está disperso entre vários órgãos do governo, redes e sociedade civil. Enfim, observamos uma disputa entre o que preconiza a LDBN, que coloca a educação infantil e especialmente a “creche” como primeira etapa de um processo educacional institucional, embora não obrigatório, e a concepção de desenvolvimento infantil mobilizada principalmente pelas organizações internacionais, mas também por outros órgãos que tiram principalmente da “creche”, seu caráter educacional institucional. Assim as ações e reações nem sempre possibilitam o avanço da educação infantil brasileira.

Recebido em abril de 2008.

Aprovado em maio de 2008.

Title: The Childhood Education in Contemporary Society

Abstract

This articles aims to identify the national policy of early in the contemporary society, more specifically, during Luiz Inácio Lula da Silva's first government (2002-2006). It also identifies and describes the complex relationship between formulation and implementation of educational policies adopted at federal level.

Key-words: State and society. Educational policies. Childhood education.

Referências

AFONSO, A. J. Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 22, p.35-46, jan./fev./mar./abr. 2003.

ARELARO, L. R. G. O Ensino Fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1039-1066, out. 2005a.

_____. Não só de palavras se escreve a educação infantil mas de lutas populares e do avanço científico. In: FARIA, A.G.; MELO, S.A. *O Mundo da Escrita no universo da pequena infância*. Campinas: Autores Associados. 2005b. p.23-50.

BUARQUE, C. *Missão Criança. Onze ações para você cuidar das crianças do seu município*. Brasília, 2000. (mimeo).

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

_____. Educação e políticas de combate à pobreza. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n.24, set./out./nov./dez. 2003.

_____. *Pobreza*. Fundação Carlos Chagas. São Paulo. 2005 (mimeo).

_____. *Educação Infantil*. 2006a. Disponível em: <<http://www.reescrevendoaeducacao.com.br>>

Acesso em: 14 nov. 2006. _____. *O FUNDEB e os rumos da política educacional*. Fundação Carlos Chagas. São Paulo. 2007 (mimeo).

_____. FULLGRAF, 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, jan./abr. 2006.

CAMPOS, R. *Infância, criança e gestão da pobreza: Uma análise do discurso da UNESCO para educação infantil nos países não hegemônicos*. Trabalho apresentado para Concurso Público na UFSC. Joinville, 2006 (mimeo).

DALE, R. *Globalização e educação: demonstrando a existência de uma cultura educacional mundial comum ou localizando uma agenda globalmente estruturada para a educação?* *Educação, Sociedades & Cultura*, Porto, n.16, p.133-169, 2001.

FARIA, A. L. G. *Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica*. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 26, n. 92, p.1013-1038, out. 2005.

FULLGRAF, J. B. G. *A Infância de papel e o papel da infância*. 2001, 145 f. Dissertação (Dissertação de Mestrado) – Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

KAPPEL, D. *As Crianças de 0 a 6 anos no contexto sociodemográfico nacional*. In: KRAMER, S. *Profissionais de Educação Infantil: Gestão e*

Formação. São Paulo: Ática, 2005, p.181-203.

KRAWCZYK, N.; CAMPOS M. M.; HADDAD S. O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI. Reformas em Debate. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: Uma contribuição para a análise de políticas educacionais. Educação e Sociedade, Campinas, v. 27, n. 94, p.47-69, jan./abr. 2006.

OCDE/UNESCO. Early childhood policy review project. Policy review report: early childhood care and education in Brazil. Paris: UNESCO, 2006 (mimeo).

ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. Cadernos de Pesquisa. São Paulo. n.º 115, p.25-63, mar. 2002.

TORRES, R. M. Educação para todos: a tarefa por fazer. Porto Alegre: Artmed, 2001.