



EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: LEGISLAÇÃO, MATRÍCULAS, FINANCIAMENTO E DESAFIOS

MARIZA ABREU
Consultora Legislativa da Área XV
Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia

ESTUDO

AGOSTO/2004



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| 1. IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL | 3 |
| 2. NOVA CONCEPÇÃO DE EDUCAÇÃO INFANTIL..... | 4 |
| 2.1. Até 1988:..... | 4 |
| 2.2. Após 1988:..... | 4 |
| 3. A EDUCAÇÃO INFANTIL NA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL VIGENTE | 5 |
| 3.1. Educação infantil como direito..... | 5 |
| 3.2. Educação infantil na LDB..... | 5 |
| 3.3. Diretrizes nacionais para a educação infantil..... | 6 |
| 3.4. Responsabilidade pela oferta da educação infantil..... | 6 |
| 3.5. A educação infantil e os sistemas de ensino | 7 |
| 3.6. Financiamento da educação infantil..... | 7 |
| 4. REALIDADE DA OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL | 8 |
| 4.1. Expansão da oferta de educação infantil..... | 8 |
| 4.2. Participação dos Estados e Municípios na oferta de educação infantil..... | 10 |
| 4.3. Evolução da taxa de atendimento educacional..... | 11 |
| 4.4. Taxa de atendimento em outros países..... | 11 |
| 5. POLÊMICA RELATIVA AOS RECURSOS HUMANOS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL..... | 12 |
| 6. DESAFIOS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL E METAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO - PNE | 13 |
| 6.1. Expansão da oferta | 13 |
| 6.2. Financiamento | 13 |
| 6.3. Recursos humanos..... | 14 |
| 6.4. Gestão e proposta pedagógica | 14 |
| 7. O DESAFIO DA DIVERSIFICAÇÃO DO ATENDIMENTO EDUCACIONAL..... | 15 |
| 8. PROPOSTAS PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL | 16 |
| 9. CONCLUSÃO | 18 |

© 2004 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citado a autora e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: LEGISLAÇÃO, MATRÍCULAS, FINANCIAMENTO E DESAFIOS¹

Mariza Abreu

1. IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO INFANTIL

A educação infantil cresce de forma acelerada no mundo inteiro em função de:

- a necessidade da família de uma instituição que se encarregue do cuidado e da educação de seus filhos pequenos;
- os argumentos advindos das ciências que investigam o processo de desenvolvimento humano que indicam a primeira infância como período crítico desse processo;
- a compreensão de que o ser humano tem direito ao cuidado e à educação desde o nascimento, sendo a educação elemento constitutivo da pessoa;
- o direito dos trabalhadores, pais ou responsáveis, à educação de seus filhos e dependentes de zero a seis anos, segundo a Constituição Federal.

Estudos desenvolvidos no Brasil e no mundo – pelo UNICEF, UNESCO, Banco Mundial e IPEA – sobre o impacto de ações dirigidas à primeira infância trazem indicações significativas quanto à relevância dos investimentos realizados na educação, saúde e ambiente social da criança pequena, por exemplo:

- aumento do número médio de anos de estudos / escolaridade / nível de instrução, da qualidade do emprego, do nível de renda, da produtividade e da saúde dos futuros adultos e de suas famílias;
- redução dos índices de fracasso escolar (repetência), de fertilidade, de pobreza, de criminalidade, de delinquência e de pessoas assistidas pelo serviço social.

São as razões de ordem econômica (incorporação da mulher ao mundo do trabalho) e social (níveis de pobreza da população) as que mais têm pesado na expansão da demanda por educação infantil e no seu atendimento por parte do Poder Público.

No Brasil, a educação das crianças menores de 7 anos tem uma história de cento e cinquenta anos. Seu crescimento, no entanto, deu-se principalmente a partir dos anos 70 e vem se acelerando.

¹ Agradeço a colaboração e leitura crítica de Vital Didnet.

2. NOVA CONCEPÇÃO DE EDUCAÇÃO INFANTIL

2.1. ATÉ 1988:

Na Constituição e legislação educacional vigentes até 1988, o atendimento às crianças até 6 anos não era concebido como uma atividade de natureza educacional.

Predominava a concepção segundo a qual tratava-se de um atendimento de caráter predominantemente ou exclusivamente assistencial.

Até a publicação da nova LDB em 1996, não existiam diretrizes nacionais para a educação pré-escolar, referida apenas em dispositivo da Lei nº 5.692/71 – Reforma do Ensino de 1º e 2º graus, integrado ao capítulo do ensino de 1º grau (art. 19, § 2º), estabelecendo que *os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes.*

Assim, transferiu-se aos sistemas a incumbência de regulamentar a educação nessa faixa etária, o que resultou em significativa diversidade de normas educacionais.

Em conseqüência, até 1996, a maioria dos sistemas estaduais de ensino normatizou a oferta educacional nas faixas etárias de dois a quatro anos, em maternas, e de quatro a seis anos, em jardins de infância, não regulamentando o atendimento de zero a dois anos, oferecido nas creches.

As pré-escolas, que funcionavam em escolas públicas e privadas de 1º e / ou 2º grau, integravam os sistemas de ensino. Ao contrário, a pré-escola oferecida em instituições específicas e as creches públicas e privadas integravam os sistemas de saúde e/ou assistência social.

2.2. APÓS 1988:

A Constituição Federal de 1988, art. 208, IV, inscreve o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade entre os deveres do Estado / Poder Público para com a educação, reconhecendo, pois, a creche como instituição educativa. A LDB de 1996 define a *educação infantil* como *primeira etapa da educação básica* (art. 29), ampliando sua importância social ao integrá-la à formação comum indispensável para o exercício da cidadania. (A educação escolar divide-se em educação básica e educação superior e, por sua vez, a educação básica é formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.) Assim, a nova legislação educacional marca uma mudança em relação ao papel do Estado / Poder Público para com essa faixa etária, que deixa de ser apenas o de *velar* pelas crianças pequenas, conforme a Lei da Reforma de Ensino de 1971, e passa a ser o de *educar e cuidar*.

3. A EDUCAÇÃO INFANTIL NA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL VIGENTE

3.1. Educação infantil como direito:

De acordo com a Constituição Federal e a LDB, a educação infantil é:

- direito da criança (e da família)
- dever do Estado / Poder Público (e da família)
- não obrigatória (obrigatório é apenas o ensino fundamental, a partir dos 7 anos)
- gratuita nos estabelecimentos oficiais

3.2. Educação infantil na LDB:

- recebe tratamento igual ao do ensino fundamental e do ensino médio, com capítulo próprio
- é definida como primeira etapa da educação básica
- sua finalidade é o desenvolvimento integral da criança, nos aspectos físico, psicológico, intelectual e social
- é complementar à ação da família e da comunidade no desenvolvimento da criança, sendo, pois, necessária a integração escola-família-comunidade
- é oferecida em:
 - creches ou entidades equivalentes para crianças de zero a 3 anos
 - pré-escolas para crianças de 4 a 6 anos

(Essa abertura para o atendimento em entidades equivalentes à creche justifica-se pela necessidade de reconhecer a realidade preexistente à nova legislação, em que esse atendimento tem sido oferecido de maneira diversificada, em entidades comunitárias, empresas públicas ou privadas, entidades filantrópicas ou confessionais, ou, ainda, em casas de família, como no caso das mães crecheiras)

- a avaliação da criança deve ser realizada sem objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental

(Esse dispositivo justifica-se pela existência, após a Reforma de 1971, de classes de alfabetização em várias redes de ensino, como fase intermediária entre a pré-escola e a 1ª série, nas quais procedia-se à avaliação do aprendizado dos alunos inclusive para acesso à 1ª série do ensino de 1º grau)

3.3. Diretrizes nacionais para a educação infantil

Inversamente à legislação anterior, a LDB (art. 9º, IV) prevê o estabelecimento de competências e diretrizes nacionais para a educação infantil.

Em decorrência, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação aprovou o Parecer nº 22/98 e a Resolução nº 1/99 que *institui as diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil*, para nortear a organização das propostas pedagógicas das instituições de educação infantil.

A CEB / CNE aprovou também o Parecer nº 4/2000 que dispõe sobre *Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil*.

3.4. Responsabilidade pela oferta da educação infantil

De acordo com a CF, art. 211, § 2º, e a LDB, art. 11, V, a educação infantil constitui *área de atuação prioritária* dos Municípios. Dito de outra forma, constitui responsabilidade dos Municípios a oferta da educação infantil à população brasileira.

(O ensino fundamental é competência compartilhada entre Estados e Municípios e o oferecimento do ensino médio é incumbência dos Estados.)

Segundo a CF, art. 211, § 1º, e a LDB, art. 9º, III, a União tem a incumbência de prestar *assistência técnica e financeira* aos Estados, DF e Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino, exercendo *função supletiva e distributiva* (com prioridade para o ensino fundamental).

A União vem cumprindo essa determinação legal por meio de várias iniciativas do MEC:

- coordenação da elaboração de vários documentos, entre eles Referencial curricular nacional para a educação infantil (1998) e Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil (1998);
- em 2000, realização pelo INEP do primeiro Censo da Educação Infantil, cujos resultados preliminares, divulgados em setembro de 2001, permitem um diagnóstico mais preciso da educação infantil no País;
- promoção, com financiamento do FNDE, de programas para formação continuada com base no Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil, e liberação de recursos para ampliação e construção de novas escolas.

3.5. A educação infantil e os sistemas de ensino

A Constituição Federal, art. 211, *caput*, e a LDB, art.8º, *caput*, prevêm a instituição de *sistemas municipais de ensino* ao lado dos pré-existentes sistemas da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Ao mesmo tempo, a LDB, art. 11, parágrafo único, possibilita aos Municípios optarem por manter suas escolas integradas ao sistema estadual de ensino ou por compor com o Estado um sistema único de educação básica (essa segunda alternativa não está em uso).

Assim, se no Município, o sistema municipal de ensino está instituído:

- as instituições de educação infantil municipais e privadas integram o sistema municipal;
- as instituições de educação infantil estaduais integram o sistema estadual de ensino.

Se no Município ainda mantém-se a rede municipal de ensino integrada ao sistema estadual de ensino:

- todas as instituições de educação infantil – estaduais, municipais e privadas – integram o sistema estadual de ensino.

Em suas disposições transitórias, a LDB, art. 89, determinou que, no prazo de três anos (até dezembro de 1999), as creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão integrar-se ao respectivo sistema de ensino.

(Essa integração pressupõe que as creches devem vincular-se às normas educacionais do respectivo sistema de ensino, contar com a presença de profissionais da educação em seus quadros de pessoal e estar sujeitas à supervisão pedagógica do órgão responsável pela administração da educação.)

3.6. Financiamento da educação infantil

A educação infantil deve ser mantida e financiada com os recursos vinculados para manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme dispõe a CF, art. 212, *caput* (no mínimo 18% da União e 25% dos Estados, DF e Municípios da receita resultante de impostos, incluída a proveniente das transferências, para despesas com MDE).

Segundo a LDB, art. 11, os Municípios devem oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de

competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em consequência deste dispositivo da Lei em articulação com a subvinculação de recursos para o ensino fundamental, introduzida pela Emenda Constitucional 14 de setembro de 1996, nos Municípios brasileiros:

- no mínimo 15% da receita resultante dos impostos deve ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental;
- o restante no máximo 10% da receita dos impostos deve ser aplicado na educação infantil e/ou no ensino fundamental.

(Se o Município realiza despesas com o ensino médio – por exemplo, mantém escolas ou subsidia transporte escolar, deve aplicar nesse nível de ensino recursos acima dos 25%.)

4. REALIDADE DA OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

4.1. Expansão da oferta de educação infantil

Evolução do número de matrículas na creche e na pré-escola no Brasil

| Ano | Creche | Pré-escola |
|--------------|---------------|-------------------|
| 1994 | --- | 4.002.672 |
| 1995 | --- | 4.093.625 |
| 1996 | --- | 4.270.376 |
| 1997 | --- | 4.292.208 |
| 1998 | 381.804 | 4.111.120 |
| 1999 | 831.978 | 4.235.278 |
| 2000 | 916.864 | 4.421.332 |
| 2001 | 1.093.347 | 4.818.803 |
| 2002 | 1.152.511 | 4.977.847 |
| 2003 | 1.237.357 | 5.155.676 |
| Cresc. 98/03 | 224% | |
| Cresc. 94/03 | | 28,8% |

Fonte: MEC/INEP, Censo da Educação Infantil, 2001, e Censos Escolares 2001, 2002 e 2003.

As matrículas na pré-escola cresceram entre 1994 e 2003 em cerca de 28,8% e o número de crianças matriculadas em creches cresceu 224% entre 1998 e 2003.

É provável que esse aumento tão expressivo do número de crianças atendidas em creches retrate menos o crescimento real desse atendimento e mais o aumento do seu registro nas estatísticas educacionais. Como as creches não pertenciam aos sistemas de ensino, não eram cadastradas junto ao Ministério da Educação e, portanto, não constavam do censo escolar. Levantamentos da antiga Legião Brasileira de Assistência – LBA indicavam, já em 1985, cerca de um milhão de crianças atendidas em creche, na faixa etária de três meses a 7 ou até 8 anos, portanto diferente dos 0 a 3 anos da creche atual. Quando o INEP iniciou o cadastramento das creches, foi preciso realizar um trabalho de *convencimento*, pois as instituições tinham receio de passarem a ser fiscalizadas, e um trabalho de *localização* de tais instituições, para enviar-lhes o questionário do censo escolar.

Em 2003, cerca de 6,4 milhões de crianças já eram atendidas na educação infantil: 1,2 milhão em creches (das quais 755 371 com menos de 4 anos, 466 505 entre 4 e 6 anos, e 15 682 com mais de 6 anos) e 5,2 milhões da pré-escola (das quais, 175 409 com menos de 4 anos, 4 563 522 entre 4 e 6 anos, e 416 745 com mais de 6 anos).

Em 2003, cerca de 6,4 milhões de crianças pequenas já eram atendidas na educação infantil: 1,2 milhão em creches (zero a 3 anos) e 5,2 milhões da pré-escola (4 a 6 anos).

Em 2001, 98% dos 5.507 Municípios brasileiros possuíam oferta de educação infantil em creches e/ou pré-escolas.

Crescimento da Matrícula Inicial na Pré-Escola – Brasil e Regiões

| Ano | Brasil | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Oeste |
|------------|---------------|--------------|-----------------|----------------|------------|--------------|
| 1987-1997 | 30,2% | 82,8% | 31,4% | 28,6% | 19,1% | 12,1% |
| 1997-1998 | - 4,2% | - 8,1% | - 8,8% | - 1,1% | 0,0% | - 5,3% |
| 1998-2000 | 7,5% | 3,0% | 2,9% | 8,8% | 15,0% | 13,6% |
| 2000-2001 | 8,9% | 17,2% | 11,4% | 7,3% | 3,6% | 11,9% |

Fonte: MEC/INEP, Censo da Educação Infantil, 2001.

Apesar do crescimento ocorrido desde 1994, pela primeira vez na história da educação brasileira, verificou-se redução das matrículas na educação infantil entre os Censos Escolares de 1997 e 1998, voltando a crescer em 1999.

De fato, as matrículas na pré-escola decresceram de 4.292.208 em 1997 para 4.111.153 no ano de 1998, correspondendo a - 4,2%.

4.2. Participação dos Estados e Municípios na oferta de educação infantil

A evolução da matrícula na pré-escola nas redes estaduais e municipais reflete ao mesmo tempo um processo de adaptação à repartição de responsabilidades definida pela nova LDB e as repercussões do FUNDEF na oferta da educação escolar por Estados e Municípios.

No Brasil, a participação das redes municipais de ensino na oferta das matrículas públicas na pré-escola cresceu de 76,6% em 1996 para 88,9% em 2000.

Matrícula nas Redes Estaduais e Municipais na Pré-Escola – 1996/2003

| 1996 | | 2000 | | 2003 | |
|-----------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|
| Redes estaduais | Redes municipais | Redes estaduais | Redes municipais | Redes estaduais | Redes municipais |
| 23,4% | 76,6% | 11,2% | 88,9% | 7,9% | 92,1% |

Fonte: MEC/INEP, Censos Escolares

De 1997 para 1998, enquanto as redes municipais cresceram a taxa de 1,1%, as redes estaduais registraram uma queda no número de matrículas nessa etapa da educação básica de - 34,7% (esses dados não incluem as matrículas nas classes de alfabetização, que também sofreram significativa redução, na maior parte dos casos porque passaram a ser registradas como da 1ª série do ensino fundamental).

Esse índice revela que a maioria dos governos estaduais vem tomando iniciativas no sentido de se desincumbir da educação infantil para poder responder à crescente demanda por acesso ao ensino médio, etapa da educação básica com maior taxa de expansão de matrículas nos últimos anos.

Ao mesmo tempo, os Municípios vêm enfrentando dificuldades para ampliar a oferta de matrículas na educação infantil. Em parte, como efeito do FUNDEF:

- Em Municípios que ofereciam quase que exclusivamente atendimento em creches e pré-escolas e que, em decorrência, perdem recursos com o FUNDEF – é o caso da ampla maioria dos Municípios paulistas –, as Prefeituras passam a contar com um volume bastante inferior de recursos financeiros para manter a rede de instituições de educação infantil que mantinham antes da implantação do FUNDEF.
- Em Municípios que recebem uma quantidade significativa de novos recursos através do FUNDEF – caso da maioria dos Municípios do Nordeste e do Norte, mas também de Municípios grandes e pobres nas regiões metropolitanas em todo o País –, o financiamento da educação infantil também se torna um problema; pelo menos, as Prefeituras passam a enfrentar dificuldades para assegurar patamares de remuneração aos professores da

educação infantil semelhantes aos garantidos aos docentes do ensino fundamental; dessa forma, além da redução de matrículas, a educação infantil tende a se tornar um depósito de leigos e de profissionais com menores salários.

- Em síntese, os Municípios que “perdem” com o FUNDEF ficam com menos recursos para aplicar na educação infantil e os Municípios que “ganham” com o FUNDEF passam a ter dificuldades para financiar a educação infantil em função da diferença de valor por aluno nessa etapa da educação básica e no ensino fundamental.

4.3. Evolução da taxa de atendimento educacional

Taxa de Atendimento dos 4 a 6 anos – Brasil e Regiões

| Ano | Brasil | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | C. Oeste |
|------------|---------------|--------------|-----------------|----------------|------------|-----------------|
| 1991 | 41,2% | 30,0% | 42,0% | 44,2% | 39,6% | 38,0% |
| 1999 | 51,2% | 43,5% | 55,8% | 50,7% | 50,0% | 45,5% |

Fonte: MEC/INEP, Censo da Educação Infantil, 2001

A taxa de atendimento educacional na faixa etária de 4 a 6 anos cresceu no Brasil de 41,2% para 51,2% entre 1991 e 1999, tendo crescido mais nas regiões mais carentes do País – a saber, Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

De acordo com o Censo Demográfico do IBGE, no ano 2000, a população brasileira na faixa etária de 0 a 3 anos era de 13.020.216 e entre 4 e 6 anos, de 10.121.197 habitantes.

4.4. Taxa de atendimento em outros países

De acordo com a *National Center for Educational Statistics*, instituição de pesquisa norte-americana, entre as nações mais industrializadas, a França e a Itália possuem o maior percentual de crianças entre 3 e 5 anos com atendimento em programas de educação pré-primária.

| País | França | Itália | Japão | Alemanha | E. Unidos | Reino Unido | Canadá |
|-------------|---------------|---------------|--------------|-----------------|------------------|--------------------|---------------|
| % | 100 | 98 | 83 | 72 | 64 | 49 | 44 |

Estas taxas de atendimento referem-se à educação infantil formal. A França, por exemplo, tem creche domiciliar, e de excelente qualidade; entretanto, essa modalidade – que, de resto, não é muito expressiva quanto ao número de crianças atendidas – não está contabilizada nessa estatística.

Embora as taxas de atendimento educacional apresentadas sejam relativas a faixas etárias diferentes – no Brasil, a 4 a 6 anos e nesses países, a 3 e 5 anos –, nos dois casos correspondem a três anos, o que permite a comparação entre elas.

5. POLÊMICA RELATIVA AOS RECURSOS HUMANOS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL

Embora constitua etapa da educação escolar, a educação infantil não pode ser tratada como ensino nem as crianças, como alunos. Ao contrário, é preciso afirmar a concepção de que o trabalho educativo com crianças pequenas deve assumir *a educação e o cuidado* como duas dimensões indissociáveis.

Assim, apesar de existir consenso quanto à natureza educacional do atendimento à criança pequena e, portanto, da necessidade da presença de professores nas instituições de educação infantil com a formação exigida pela LDB, há uma polêmica quanto ao papel e, portanto, ao quantitativo dos professores nas creches.

Quando vinculadas à área da saúde ou assistência social, para essas instituições estabelecia-se determinado número de educadores e de atendentes em relação ao número de crianças. Hoje, há duas possibilidades de definição de quadro de pessoal para a educação infantil – além de profissionais, como médicos, nutricionistas, psicólogos e assistentes sociais, que não interagem cotidianamente com as crianças, se esse quadro conta só com professores ou com professores e outros trabalhadores, como educadores assistentes, monitores, crecheiros e recreacionistas.

Essas possibilidades correspondem a duas concepções diferentes do papel do professor nas creches, embora seja difícil identificá-las na medida em que, nos textos e documentos sobre educação infantil, utiliza-se sem distinção as palavras *adulto*, *educador* e *professor* para indicar pessoas que atuam nas creches.

Na concepção segundo a qual somente professores atuam nas creches, eles devem responder pelo atendimento integral às crianças, desenvolvendo ações tanto relativas ao *educar* quanto ao *cuidar*. Em conseqüência, é estabelecido número de crianças por professor desde os primeiros meses de vida. Essa é a posição expressa nos Subsídios do MEC (documento não mandatário) e em alguns documentos normativos de conselhos estaduais e municipais de educação no País.

Na concepção que prevê a presença também de outros adultos, o professor é responsável pela dimensão educacional do atendimento às crianças, tanto interagindo diretamente com elas quanto assumindo o planejamento, coordenação e supervisão dos demais adultos que atuam nas creches. Essa posição que se infere do Parecer da CEB / CNE com Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil e presente em documentos normativos de conselhos municipais de educação no País.

As duas alternativas apresentadas de quadro de pessoal para a educação infantil têm repercussões financeiras diversas para o sistema educacional, principalmente porque a integração das creches aos sistemas de ensino não deve implicar sua desvinculação dos sistemas de saúde e assistência social, inclusive em termos de recursos humanos e financeiros.

Também há polêmica hoje, no País, quanto à formação dos professores para atuação na educação infantil – se os currículos dos cursos normais de nível médio e superior devem formar simultaneamente para a educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental ou se, a partir de uma base comum, devem ser organizados currículos diferenciados para cada uma dessas fases do atendimento educacional às crianças.

6. DESAFIOS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL E METAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – PNE

6.1. Expansão da oferta

Em 5 anos, garantir atendimento a 30% da população de 0 a 3 anos de idade e 60% da população de 4 a 6 anos e, em 10 anos, a 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das crianças de 4 e 5 anos.

6.2. Financiamento

Nos Municípios, aplicação prioritária na educação infantil dos 10% dos recursos vinculados à MDE não reservados para o ensino fundamental.

Ação supletiva, na oferta da educação infantil, da União e dos Estados para os Municípios com mais necessidades técnicas e financeiras.

Realização de estudos sobre os custos da educação infantil com base nos parâmetros de qualidade, para melhorar a eficiência e a qualidade do atendimento.

6.3. Recursos humanos

Em 5 anos, habilitação em nível médio / modalidade normal, a todos os professores e dirigentes das instituições de educação infantil e, em 10 anos, habilitação em licenciatura plena, a 70% dos professores e a todos os dirigentes.

Em 3 anos, execução de programa de formação em serviço para atualização dos profissionais que atuam na educação infantil e para formação do pessoal auxiliar.

6.4. Gestão e proposta pedagógica

Em 2 anos, definição pelos Municípios de sua política para a educação infantil, com base nas diretrizes nacionais, normas complementares e referenciais curriculares nacionais.

Colaboração e parceria entre educação, saúde e assistência social para gestão das instituições de educação infantil.

Em 3 anos, formulação pelas instituições de educação infantil, com participação dos profissionais da educação, de suas propostas pedagógicas, para o que é necessário:

- estabelecer a diferença entre “velar ou guardar” e “educar e cuidar”;
- definir a especificidade da primeira infância;
- compreender a instituição de educação infantil como “o lugar social da criança pequena”.

Em 3 anos, estabelecimento em todos os Municípios de sistema de acompanhamento e avaliação dos estabelecimentos públicos e privados de educação infantil.

Implementação de programas de orientação e apoio aos pais com filhos de 0 a 3 anos, oferecendo, inclusive, assistência financeira, jurídica e de suplementação alimentar nos casos de pobreza, violência doméstica e desagregação familiar extrema

7. O DESAFIO DA DIVERSIFICAÇÃO DO ATENDIMENTO EDUCACIONAL

Embora, no Brasil, a legislação e as políticas públicas de educação apontem no caminho do modelo formal, institucional, escolar, ou seja, creches e pré-escolas ou centros de educação infantil, como regra geral de atendimento educacional às crianças pequenas, a universalização do modelo “escolar” está longe de ser alcançado.

Portanto, outras formas de atendimento – comunitárias, filantrópicas e confessionais –, responsáveis por grande porcentagem do atendimento na faixa de 0 a 3 anos e

mesmo de 0 a 6 de tempo integral para filhos de mães trabalhadoras de baixa renda, recebem reforços públicos e de organizações não governamentais para alcançarem padrões técnicos, melhorando a qualidade do atendimento prestado às crianças.

Em países onde há educação infantil formal, oferecida em creches e jardins de infância, desenvolvem-se também programas “não formais” de atendimento educacional a crianças de 0 a 6 anos. Em alguns deles, a educação formal é predominante sobre o atendimento em instituições comunitárias ou familiares. Em outros, ela é insignificante diante de programas de atendimento “não-convencional”.

Os programas “não formais” de atendimento educacional às crianças pequenas são implementados em situações específicas como: a) insuficiência de recursos do governo para atender ao grande número de crianças em instituições formais – creches e pré-escolas – organizadas pelo Poder Público segundo os critérios formais dos sistemas de ensino; b) dificuldade para atendimento formal a crianças residentes em zonas rurais ou áreas de grande dispersão da população ou, ainda, em áreas indígenas; e c) opção por reforçar o conhecimento das famílias sobre desenvolvimento infantil e interação educativa adequada segundo as orientações técnicas.

Por exemplo, no Chile, enquanto 80% das crianças menores de 6 anos são atendidas em Jardins de Infância formais, outras formas de atendimento nas próprias comunidades são desenvolvidas para grupos populacionais dispersos, para famílias que não conseguem vaga nas instituições formais e para atender a situações específicas (trabalho sazonal das mulheres na colheita, por exemplo. São eles: “Conozca a su Hijo” – apoio à família para o cuidado e educação de seus filhos pequenos em regiões onde a distância impossibilita o funcionamento do Jardim de Infância ou Creche; “Jardín Familiar” – para as áreas semi-urbanas e rurais, de pouca concentração de crianças; “Jardín a Distancia” – para as crianças da região austral, onde a população é muito rarefeita, em zona geográfica muito extensa e o clima extremamente rigoroso; “Sala Cuna en el Hogar” – para crianças de 84 dias a 24 meses, com o objetivo de melhorar as ações da família, como primeiro agente educacional, junto ao bebê; “Jardín Familiar Estacional” – para os períodos de trabalho sazonal, quando muitas mulheres se deslocam para áreas de colheita e nela permanecem de 3 a 4 meses; e “Patio Abierto” – para crianças de 3 a 6 anos, em periferias urbanas, que não conseguiram vaga em outros programas.

Ainda como exemplo, em Cuba funcionam os Círculos Infantis, criados no início do Governo Revolucionário, em 1961, e o Programa Social de Atención Educativa *Educa a Tu Hijo*, criado depois para estender os serviços de educação e cuidados às crianças que não conseguiam ser atendidas pelos Círculos Infantis. Por razões econômicas, hoje os Círculos Infantis atendem a 18% da população pré-escolar e o *Educa a Tu Hijo*, a 80%, totalizando 98,3% das crianças atendidas em programas educacionais. O objetivo central do *Educa a Tu Hijo* é contribuir para o cumprimento da função educacional dos pais. Para as crianças de 0 a 2 anos, a

atenção é individualizada, a partir da gestação, por meio de visitas às famílias uma ou duas vezes por semana. Para as crianças de 2 a 6 anos, a atenção é grupal, por meio de atividades realizadas duas vezes por semana em parques, centros culturais e desportivos, onde participam, em conjunto, as famílias, as crianças.

Outros exemplos de atendimento educacional não formal a crianças pequenas são o “Programa No Escolarizado de Educación Inicial” no Peru, os “Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar” na Colômbia, o “Técnico Promotor De Educación Preescolar” e o “Jardin de Niños con Servicio Mixto” no México, o “CIDI – Centros Integrales de Desarrollo Infantil” na Bolívia, e o “Hippy – Success Begins at Home” em Israel.

8. PROPOSTAS PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Com o objetivo de enfrentar as dificuldades financeiras vivenciadas por vários Municípios para expansão e manutenção das instituições públicas de educação infantil, tem se intensificado o debate sobre o financiamento desta primeira etapa da educação básica. Em consequência, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 14/96, que instituiu o FUNDEF, várias proposições tem sido apresentadas à apreciação do Congresso Nacional, relativas ao financiamento da educação básica, em geral, ou da educação infantil, em particular.

Algumas Proposições de Emendas à Constituição – PECs em tramitação no Congresso propõem a inclusão da educação infantil no FUNDEF sem alterar sua composição – PECs nº 570/98 do Deputado Severiano Alves (PDT/BA), arquivada, e nº 342/01 da Deputada Ana Maria Corso (PT/RS) – ou a subvinculação de recursos para a educação infantil – PEC nº 415/01 do Deputado Inácio Arruda (PCdoB/CE).

Ao mesmo tempo, foi oferecida à apreciação do Congresso a PEC nº 112/99 pelo Deputado Padre Roque (PT/PR) e outros parlamentares do Partido dos Trabalhadores, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, desarquivada neste início de nova legislatura e apensada a PEC nº 78/95, que propõe a ampliação do percentual de recursos vinculados da União de 18 para 25%.

No Senado Federal, foi apresentada a PEC nº 34/02 pelo Senador Ricardo Santos (PSDB/ES), que modifica o art. 212 da Constituição Federal, destinando o salário-educação para a educação básica, acrescenta o art. 212-A, criando o FUNDEB (com definição dos recursos que o compõem, que não a totalidade dos recursos vinculados dos Estados e Municípios, valor nacional por aluno não inferior à razão entre a receita total do Fundo no País e a matrícula nacional total da educação básica pública, redistribuição dos recursos de acordo com a matrícula na educação básica e 60% dos recursos subvinculados para pagamento dos professores da educação básica pública) e altera o art. 60 do ADCT, estabelecendo progressividade para

atingir a regra permanente para o cálculo do valor nacional por aluno (70% no primeiro ano até chegar a 100% no quarto ano). Desde 28 de fevereiro deste ano, essa PEC encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça do Senado, para parecer.

Entre as PECs já apresentadas em 2003 na área da educação, embora a maioria delas refira-se ao financiamento do ensino superior, algumas tratam da educação básica, em geral, ou da educação infantil, em particular. A PEC nº 37/03 do Deputado Severiano Alves (PDT/BA) cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Infantil e de Valorização do Magistério, em âmbito estadual e em caráter permanente, por meio de modificação do art. 212 da Constituição Federal. A PEC nº 105/03 da Dep. Janete Capiberibe (PSB/AP) também propõe a instituição de um Fundo Nacional da Educação Infantil (FUNAEI) e Fundos Municipais para atendimento a crianças de até três anos. E a PEC nº 190/03 da Dep. Raquel Teixeira (PSDB/GO) institui três fundos para o financiamento da educação básica, estabelecendo o caráter permanente do FUNDEF e criando dois outros Fundos para o ensino infantil e médio.

Outras PECs tratam da ampliação da possibilidade de utilização do salário-educação. A PEC nº 23/03, oriunda do Senado Federal, altera o § 5º do art. 212 da Constituição Federal, para estender a aplicação do salário-educação à educação infantil. Tramitam a ela apensadas as seguintes PECs: nº 232/00, do Executivo federal, propondo a possibilidade de utilização do salário-educação no ensino médio; nº 428/01 do Deputado Eduardo Seabra (PTB/AP), prevendo a possibilidade de utilização do salário-educação na pré-escola; nº 173/03 do Dep. Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP), propondo, entre outras medidas, a possibilidade de utilização dos recursos do salário-educação na educação infantil; e nº 204/03 do Dep. Júlio Redecker (PSDB/RS), propondo também a extensão da aplicação do salário-educação à educação infantil.

Em 2004, o MEC vem intensificando os encaminhamentos relativos à instituição de um fundo único para financiamento de toda a educação básica, incluindo, além do ensino fundamental, também a educação infantil e o ensino médio.

Considerando os sérios prejuízos para o ensino fundamental e as dificuldades de ordem federativa e operacional que poderiam advir da implantação do FUNDEB, é recomendável que a sociedade brasileira considere a alternativa de instituição de três fundos para o financiamento da educação básica:

- Para o ensino fundamental, mantém-se o FUNDEF, com aperfeiçoamentos (por exemplo, redefinição da fórmula de cálculo do valor mínimo nacional por aluno / ano, melhoria do controle social, redefinição da diferenciação do valor por aluno no ensino fundamental).

- Para a educação infantil, cria-se um fundo constituído com parte dos recursos vinculados pela Constituição Federal a despesas com ensino no âmbito dos Municípios,

redistribuídos entre os Municípios de cada Estado conforme a matrícula nos 4 a 6 anos, ou 4 e 5 anos, e a população de 0 a 3 anos, podendo ainda levar em conta fatores relativos ao nível de desenvolvimento sócio-econômico dos Municípios, e, como no FUNDEF, com complementação da União para os fundos estaduais com valor anual por criança menor do que o a ser fixado nacionalmente (em linhas gerais, essa é a proposta da PEC nº 37/03 do Dep. Severiano Alves).

- Para o ensino médio, cria-se um fundo com recursos próprios em cada Estado, também constituído com parte dos recursos vinculados pela Constituição Federal a despesas com ensino no âmbito dos Estados, e com complementação da União a ser definida considerando-se a matrícula no ensino regular, a população na faixa etária de 15 a 17 anos, e a matrícula em EJA neste nível de ensino. Talvez o mais conveniente seja financiar, pelo menos em parte, a EJA no ensino médio também com recursos federais, assim como já ocorre no ensino fundamental.

9. CONCLUSÃO

A sociedade e o Poder Público têm responsabilidade pelo desenvolvimento integral e pelo bem-estar das crianças desde seu nascimento, seja acolhendo-as em instituições de educação infantil seja desenvolvendo iniciativas de apoio às suas famílias.

Essa responsabilidade deve ser compartilhada entre as três esferas da Federação, cabendo aos Municípios – no exercício de sua função própria – oferecer o atendimento educacional às crianças de 0 a 6 anos, e aos Estados e à União – no exercício de suas funções supletiva e redistributiva – prestar aos Municípios o necessário apoio técnico e financeiro para assegurar atendimento com qualidade a todas as crianças brasileiras.

A busca do atingimento das metas previstas no Capítulo da Educação Infantil no Plano Nacional de Educação deve orientar as ações do Poder Público e da sociedade na década compreendida entre 2001 a 2010, no que se refere à expansão do atendimento, promoção da equidade e melhoria da qualidade da educação infantil no País.

Para assegurar oferta de atendimento educacional com qualidade às crianças pequenas é necessário equacionar a questão relativa ao financiamento da educação infantil, por exemplo, por meio da instituição de um fundo como mecanismo redistributivo de parte dos recursos vinculados a despesas com ensino pela Constituição Federal e complementação da União, à semelhança do FUNDEF para o ensino fundamental.