

A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL E OS MUNICÍPIOS

*Nelva Cordazzo Tibola*¹

O artigo apresenta as diretrizes legais do sistema de ensino brasileiro e as principais políticas relativas à educação infantil. Analisa alguns dados relacionados à sua oferta e formação docente e apresenta os principais desafios a serem enfrentados pelos municípios, responsáveis legais pelo atendimento educacional da criança de zero a seis anos.

¹ Professora Titular da disciplina de Estrutura e Funcionamento do Ensino da Faed/UPF; mestre em Educação.

Historicamente, a educação infantil, no Brasil, vem sendo trabalhada como uma concessão do poder público para atender a crianças menos favorecidas, enquanto as mães estão ocupadas na força do trabalho para ajudar a melhorar a renda familiar.

A Carta Magna de 1988 atribui aos municípios a responsabilidade da oferta de educação infantil, conforme o art. 211, dispositivo corroborado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Infantil, como a primeira etapa da educação básica e que tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de zero a seis anos de idade: até os três anos de idade, oferecida em creches e, de quatro a seis anos, em pré-escolas, conforme o disposto nos artigos 29 e 30.

O mesmo texto reforça a responsabilidade dos municípios com relação à oferta da educação infantil, com prioridade para o ensino fundamental, conforme disposto no art. 11, inciso V. Desse se conclui que o compromisso primeiro é com o ensino obrigatório de oito anos, ficando a educação de zero a seis anos na dependência do interesse das famílias e na disponibilidade da sua oferta pelo poder público, não portando o caráter de obrigatoriedade nem se constituindo em pré-requisito para o ingresso na escolarização regular.

Os dados estatísticos disponíveis no Brasil sobre a oferta de educação infantil, mesmo que oficiais, precisam ser analisados com alguma cautela. O grupo de pesquisa, com base nas visitas realizadas

a municípios da região, constatou a não-disponibilidade de informações precisas a respeito do atendimento proporcionado pelas instituições infantis leigas e que, em geral, só obtêm a autorização da Secretaria da Fazenda e não apresentam vínculo com os órgãos do sistema. Ao final da pesquisa, pretende-se configurar qual a realidade e a significação, entre outras, dessa modalidade de atendimento no âmbito da sede dos campi da Universidade de Passo Fundo.

Em publicação da Secretaria de Educação Fundamental do MEC, a professora Ângela Rabelo Barreto apresenta dados relativos à matrícula na pré-escola do ensino regular no ano de 1996, os quais possibilitam que se façam algumas considerações sobre a oferta de educação pré-escolar, contribuindo para maior compreensão da realidade da educação infantil no país, conforme Tabela 1.

Tabela 1 - Educação pré-escolar no ensino regular Brasil - 1996

Regiões	Percentuais por dependência administrativa			
	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Norte	0,14%	42,51%	41,21%	16,14%
Nordeste	0,06%	17,99%	52,88%	29,07%
Sudeste	0,02%	9,06%	71,67%	19,25%
Centro-Oeste	0,03%	36,55%	29,55%	33,87%
Sul	0,13%	22,17%	52,87%	24,83%
Total	0,06%	17,78%	58,29%	23,87%

Fonte: MEC/Inep/Seec.

a) Embora a oferta de educação infantil esteja a cargo dos municípios a partir de 1988, conforme disposto na atual Constituição federal, dispositivo confirmado pela LDB aprovada em dezembro de 1996, constata-se que os municípios já são responsáveis, de fato, pela sua oferta, com exceção das regiões Norte e Centro-Oeste.

b) As regiões Nordeste e Centro-Oeste apresentam as maiores taxas de participação da iniciativa privada na oferta de educação pré-escolar, com 29,07% e 33,87%, respectivamente.

c) Nas regiões de maior desenvolvimento socioeconômico do país, Sul e Sudeste, a rede estadual apresenta os menores índices de atendimento à educação pré-escolar, ficando com os municípios a maior parcela de responsabilidade pela sua oferta.

Tabela 2 - Grau de formação dos docentes que atuam na educação pré-escolar - Brasil - 1996

Regiões	Percentuais de formação dos docentes			
	1º grau incompleto	1º grau completo	2º grau completo	3º grau completo
Norte	11,36%	19,08%	67,25%	2,31%
Nordeste	16,29%	14,85%	64,27%	4,59%
Sudeste	0,53%	1,90%	66,49%	31,08%
Sul	2,25%	6,73%	65,88%	25,14%
Centro-Oeste	2,77%	6,47%	67,26%	23,50%
Total	7,38%	8,69%	65,68%	18,25%

Fonte: MEC/Inep/Seec.

a) A formação dos docentes, ao lado das fontes de recursos, parece ser o *calcanhar de Aquiles* para a qualificação da oferta de educação infantil. Dados publicados pelo MEC relativos a 1996 revelam a precariedade da titulação dos docentes que atuam na educação pré-escolar. E isso sem falar que os dados disponíveis não nos permitiram realizar uma análise do nível de escolaridade dos profissionais que atuam com crianças de zero a três anos, cujo preparo é ainda mais precário. Conforme Barreto (1998), ainda é significativo o número de docentes leigos que atuam na pré-escola nas regiões Norte e Nordeste, atingindo um percentual de 11,36% e 16,29%, respectivamente (Tabela 2).

Constata-se que 16,07% dos profissionais que atuam na rede regular de

educação pré-escolar possuem o ensino fundamental completo ou nem mesmo esse, fato que se agrava nas regiões Norte e Nordeste, comprometendo o alcance dos objetivos da educação infantil nos aspectos físico, psicológico, intelectual e social, previstos no art. 29 da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Considerando-se que, conforme o art. 87 (*caput*) e parágrafo 4º, está previsto que até 2007, data do fim da década da educação, somente serão admitidos professores com nível superior ou formados em serviço, é de se questionar se realmente as diretrizes legais a respeito da formação docente poderão ser atendidas e, por outro lado, se as agências formadoras terão condições de apresentar alternativas capazes de contemplar as ne-

cessidades e possibilidades do grande número de docentes leigos dentro dos prazos previstos (Tabela 2).

Observa-se que apenas 18,25% dos profissionais dispõem de titulação de nível superior, o que não quer dizer que seja específico de educação infantil (Tabela 2). O escasso número de agências formadoras que oferecem curso de pedagogia com formação específica para a educação infantil coloca-nos diante do problema da especificidade dos quadros docentes para atuar nessa área, exigindo posicionamentos rápidos e criativos em relação às exigências de qualificação. Esse quadro é agravado pelos baixos salários pagos aos docentes que atuam nesse nível e pela ausência de planos de carreira que contemplem esses profissionais, o que, seguramente, compromete a procura e a possibilidade real de atingir uma formação de nível superior.

A realidade da oferta não configura um quadro animador, mas a pressão pela oferta desse nível de ensino cresce dia a dia motivada pelos mais diversos fatores. A crescente participação da mulher de todas as classes sociais no mercado de trabalho, o avanço do conhecimento científico sobre o desenvolvimento da criança e a importância da socialização na construção da inteligência determinaram o reconhecimento do significado e da necessidade de educação infantil.

A Constituição de 1988 representa o primeiro marco político que reconhece a necessidade de atendimento às

crianças antes do ingresso na escolarização regular. No art. 208, inciso IV, estabelece como dever do Estado a garantia de atendimento à criança, ao dispor que cabe no poder público garantir “atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade”.

Em 1990, em que pesem as controvérsias e a necessidade de revisão do seu texto, foi aprovada a lei 8 069/90, que trata dos direitos e deveres das crianças e adolescentes. No art. 4º, estabelece que é

dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária.

O interesse atual em torno da educação da criança pequena demonstra que a sociedade e a família estão desenvolvendo consciência da importância da criança e de sua formação. Estudos realizados sobre a educação infantil em outros países demonstram que esse fato não está acontecendo apenas no Brasil. Vários países estão, como nós, buscando o aprimoramento e a ampliação da oferta desse nível educacional, baseados na concepção de uma criança cidadã e na importância dessa faixa etária que, segundo as últimas descobertas da moderna pedagogia, possui grande papel na construção do conhecimento.

Na atual política brasileira relativa à educação infantil, alguns fatos precisam ser pontuados, entre eles:

- a existência de dispositivos legais que estabelecem diretrizes para o atendimento à criança;
- a consciência de que a educação infantil abrange dois aspectos indissociáveis: o cuidar e o educar.

Em artigo publicado em documento do MEC, em 1994, de autoria de Maria Malta Campos, pesquisadora da Fundação Carlos Chagas, a autora faz uma análise e uma denúncia a respeito dessas funções. A tarefa de *cuidar*, embora inerente a toda a educação de zero a seis anos, está mais presente nas instituições de cunho *assistencial*, que, em geral, contam, no seu quadro, com funcionários de menor qualificação. A função de *educar*, que também deve estar presente desde a creche, ocorre com maior frequência nas instituições que atendem às classes mais favorecidas e na pré-escola. As creches, via de regra, não assumiram ainda o importante papel que devem desempenhar na função educativa.

De acordo com as diretrizes do MEC, *cuidar* e *educar* são indissociáveis e devem fazer parte da educação de todas as crianças de zero a seis anos, abrangendo o alcance de objetivos vinculados ao aspecto físico, social, emocional e intelectual.

A preocupação com a formação de docentes para atuar nessa área fica evidente na Lei de Diretrizes e Bases da

Educação Nacional e no documento do MEC *Por uma política de formação do profissional de educação infantil*, publicado em 1994. Além da habilitação específica em nível de magistério e em nível superior, o Ministério da Educação aponta a necessidade de qualificar os atuais profissionais leigos, muitos dos quais nem concluíram o ensino fundamental. Experiência nesse sentido foi desenvolvida em Belo Horizonte, através da realização de curso supletivo de qualificação profissional.

A preocupação com a definição de uma proposta pedagógica e curricular para a educação infantil é, sem dúvida, o indicador mais importante e mais concreto de que a educação da criança está merecendo a atenção do poder público (pelo menos do ponto de vista teórico). Em 1996, foi concluído pela Secretaria de Ensino Fundamental do MEC um amplo diagnóstico relativo a essa etapa da educação, abrangendo dezoito estados. A partir desse estudo, o ministério constituiu comissão representativa das diferentes esferas da administração de todo o país para elaborar as diretrizes gerais e o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil. Pela primeira vez na história da educação brasileira, os responsáveis pela educação da criança poderão contar, além da boa vontade e de posturas pedagógicas institucionais, com diretrizes político-pedagógicas nacionais elaboradas de forma cooperativa.

OS GRANDES DESAFIOS DA OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL

A oferta de educação infantil, com promissos político-pedagógico dos municípios, supõe a superação de vários desafios, entre eles o financeiro, a qualidade da oferta, a qualificação dos docentes, a integração com as famílias, o cultural e o teórico-pedagógico. A sua implantação necessita muito mais do que diretrizes legais ou pedagógicas dos órgãos responsáveis pela educação; requer dos seus gestores condições efetivas de operacionalizá-las, implementando medidas que possibilitem a concretização dos princípios estabelecidos.

Souza (1996, p. 99) entende que o termo *política*, no seu sentido mais amplo, expressa os grandes objetivos, os ideais, as metas a serem alcançadas, mas, no sentido restrito, indica as decisões administrativas e os procedimentos que serão utilizados, visando ao alcance dos objetivos e metas propostas. As secretarias municipais de Educação, legalmente responsáveis pela oferta de educação infantil do zero aos seis anos, receberam a incumbência de atender a sua demanda, ratificada em vários documentos legais. Essa se fez acompanhar da crescente consciência social dos direitos e da importância da educação da criança.

Não houve, entretanto o cuidado do sistema em prever fontes de recursos que ensejem a implementação de medidas

com vistas ao alcance dos objetivos propostos. O poder público central transferiu aos municípios o encargo da educação da criança, mas não os recursos necessários para concretizar a sua oferta. Sem uma política específica de financiamento, a programação de medidas que objetivam a concretização das políticas e diretrizes em relação à educação infantil fica seriamente comprometida e até inviabilizada, uma vez que os municípios, de modo geral, não dispõem dos recursos necessários para a ampliação da rede, formação inicial e continuada dos docentes, nem para a implantação da infra-estrutura mínima exigida para um trabalho pedagógico de qualidade.

Outro aspecto importante a ser considerado é a partilha de responsabilidades entre a família e o poder público na educação da criança. Tanto do ponto de vista constitucional, art. 205, como da nova LDB, art. 1º, a educação é considerada como uma ação que ocorre com a participação da família. Em nossa realidade, em que as taxas de natalidade são elevadas, e muito mais entre as classes menos favorecidas, o poder público precisa dedicar maior atenção às políticas de proteção, amparo e educação da criança, sem, contudo, assumir papel paternalista, desobrigando a família do seu papel educador, mesmo que isso represente assumir novos encargos políticos na área da saúde, da ação social, da promoção humana.

Redim (1996) assim se expressa sobre a importância da participação da

família na educação da criança: “A família, apesar de suas dificuldades deve ser o espaço do encontro, do aconchego, da realimentação humana da dignidade”. Sabe-se que nem sempre a família representa para a criança o *porto seguro* onde pode recarregar suas energias, auto-estima, afeto e respeito de que precisa para crescer como ser humano e como cidadão. Quando isso não ocorre, entendemos que cabe ao poder público, por meio das diferentes secretarias, traçar e desenvolver políticas de promoção familiar a fim de que a escola não se constitua numa instituição inócua, que procura construir conhecimentos, atitudes, hábitos e princípios que não encontram a menor correlação com a educação que a criança adquire no ambiente onde vive.

Cuidar e educar são tarefas que necessitam da cumplicidade e da cooperação entre a família e a escola. Do somatório das ações educativas dessas duas instituições (mesmo que resultantes de programas paralelos e cooperativos entre secretarias de Bem-Estar Social, Saúde, Educação), dependerá, em grande parte, o sucesso da educação de nossas crianças. O conhecimento da realidade social e familiar não deverá servir apenas para embasar o diagnóstico burocrático de planos de escola ou de ensino e, sim, para a programação e desenvolvimento de ações integradas entre diferentes instâncias com vistas ao alcance da utopia da formação plena do ser humano.

A par da oferta, em regime de cooperação e complementação, compete aos municípios zelar pela qualidade da educação infantil. Este, aliás, é compromisso público: o de otimizar os poucos recursos disponíveis em prol da própria sociedade que os gera. Mas a qualidade não pode ser buscada de forma indissociada da formação dos recursos humanos e da competência técnico-pedagógica e humana que devem caracterizá-los. Antes de tudo, é preciso ressaltar que não é possível obter qualidade sem profissionais com formação, mas também com salários e condições de trabalho adequadas. O processo de qualificação entendido de forma plena e democrática, passa pela oferta de iguais oportunidades para todos os que buscam a educação infantil; supõe decisões políticas e implementação de medidas capazes de promover a equalização da qualidade educacional entre as diferentes instituições vinculadas ao poder público municipal.

Segundo Jensen (1994), definir a qualidade para que a educação infantil desenvolva serviços que sejam de boa qualidade é um processo cooperativo e interdisciplinar de longo prazo. Da troca de idéias entre os envolvidos, decorrem novas percepções, identificações de pontos comuns e divergências, definição de valores que devem nortear políticas e programas de atendimento à criança.

A qualidade da educação infantil supõe ambiente físico acolhedor, saudável, seguro e estimulante; facilidade de acesso, flexibilidade de utilização do am-

biente físico e recursos materiais; equipamentos adequados; integração com a família e a comunidade; projeto e prática pedagógica qualitativos e profissionais competentes e com sensibilidade para trabalhar com crianças pequenas, promovendo o trinômio: cuidar, educar e incentivar.

Na literatura mais recente sobre educação infantil, é constante a referência à importância de se conjugar o cuidar e o educar, que precisam ser assumidos por parte dos profissionais que trabalham com crianças de zero a seis anos. No entanto, acreditamos, conforme Souza (s/d), que a formação do autoconceito interfere na predisposição da criança para aprender e que “o tipo de formação de autoconceito no início das experiências da criança no ambiente das instituições de educação infantil tornará provável um crescente gosto por tudo o que esteja envolvido com a experiência escolar, colaborando, sem dúvida, para seu ajustamento pessoal e social”.

A condução de um processo qualitativo requer, sem dúvida, gestores e docentes qualificados e, numa sociedade que passa por rápidas transformações, inclusive na teoria relativa à aprendizagem na primeira infância, exige uma política de formação continuada dos envolvidos no processo, com o intuito de mantê-los sempre atualizados, buscando aprimoramento pessoal e profissional.

Entendemos que as diretrizes legais estão postas, e as políticas nacionais em construção. Os municípios, passado o

primeiro impacto representado pela necessidade urgente de atender à demanda da escolaridade obrigatória, enfrentam, gradativamente, o desafio de atender à educação infantil.

As evidências sugerem que as pressões pela sua oferta tendem a se acentuar, motivadas tanto por razões de ordem socioeconômicas, como pedagógicas. Cumpre às agências formadoras articularem-se politicamente com as redes de ensino e com a sociedade organizada, conhecer a realidade regional e, juntas, somar esforços, descobrir caminhos, construir pontes que tornem possível a caminhada em busca de uma criança cidadã.

ABSTRACT

The article presents the legal guidelines of the teaching system and the main policies related to infantile education. It analyses some data related to the supply and shaping of teachers and it presents the main challenges to be faced by the municipalities which are legally responsible for the educational service to children between zero and two years of age.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARIÈS, Philippe. *História social da criança e da família*. Rio de Janeiro. 1981.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Educação infantil no Brasil*. Situação Atual MEC/SEF/DPE/Coedi. 1994.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988.
- _____. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. 1990.
- _____. Ministério da Educação e do Desporto. MEC/Coedi. *Anais do I Simpósio Nacional de Educação Infantil*. 1995.
- _____. *Ministério da Educação e do Desporto*. MEC/SEF. Brasília. 1998.
- _____. *Por uma política de formação do profissional de educação infantil*. MEC/SEF/Coedi. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Lei 8 069, de 13 de julho de 1990.
- _____. *Propostas pedagógicas e currículo em educação infantil*. MEC/SEF/Coedi. 1996.
- CAMPOS, Maria Malta & ROSEMBERG, Fúlvia. In: *Critérios para um atendimento em creches e pré-escolas que respeite os direitos fundamentais das crianças*. Brasília, MEC/SEF/Coedi. 1995.
- _____. *Creches e pré-escolas no Brasil*. São Paulo. Cortez. 1992.
- DEMO, Pedro. *Desafios modernos da educação*. Petrópolis: Vozes, 1993.
- OLIVEIRA, Zilma & outros. *Crianças, faz de conta e cia*. Petrópolis: Vozes 1992.
- REDIN, Euclides. Educação básica e desenvolvimento infantil. Aproximações e pistas. In: *Educação básica e o básico em educação*. Porto Alegre: Sulina, 1996.
- ROSEMBERG, Fúlvia. *Temas em destaque: creches*. São Paulo: Cortez, 1989.
- SOUZA, Ana Maria Costa. *Educação infantil*. Uma proposta de gestão municipal. São Paulo: Papirus. s/d.