

EDUCAÇÃO INFANTIL: 20 ANOS DA PRIMEIRA ETAPA DA EDUCAÇÃO BÁSICA E OS DESAFIOS DO FINANCIAMENTO

JOEDSON BRITO DOS SANTOS¹

LUIZ DE SOUSA JÚNIOR²

Resumo

O presente texto discute avanços e desafios da Educação Infantil no contexto dos 20 anos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), momento em que foi constituída como primeira etapa da Educação Básica. Parte-se, neste artigo, do pressuposto de que o financiamento público para esse segmento, de modo a assegurar expansão com qualidade, é um dos principais desafios para os próximos anos. O estudo tem como objetivo evidenciar que, para que o reconhecimento e a garantia do direito à educação para as crianças pequenas seja assegurado, são imprescindíveis a presença e a elevação dos recursos públicos para seu provimento.

Palavras-chave: Educação Infantil; Financiamento; Direito à educação.

EARLY CHILDHOOD EDUCATION: 20 YEARS OF THE FIRST STAGE OF THE BASIC EDUCATION AND THE FINANCING CHALLENGES

Abstract

The present study has discussed advances and challenges of the Early Childhood Education in the 20 years of the National Educational Bases and Guidelines Law (LDB), which was constituted as the first stage of the basic education. It is assumed in this article that the public financing for this segment (trying to ensure expansion and quality) is one of the main challenges for the next years. The research aims to highlight that to ensure the recognition and guarantee to the right to education for children, it is indispensable the presence and the increase of the public resources for its provision.

Keywords: Early childhood education; Financing; Right to education.

1 Atualmente é professor Adjunto da Universidade Federal de Tocantins (UFT), vice-diretor do *campus* de Tocantinópolis e coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política e Prática Educativa (Gepppe)

2 Atualmente é professor associado da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPB.

EDUCACIÓN INFANTIL: 20 AÑOS DE LA PRIMERA ETAPA DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y LOS DESAFÍOS DEL FINANCIAMIENTO

Resumen

El presente texto discute avances y desafíos de la Educación Infantil en el contexto de los 20 años de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LBD), momento en que fue constituida como primera etapa de la Educación Básica. Se parte, en este artículo, del presupuesto de que el financiamiento público para ese segmento, de modo a asegurar expansión con calidad, es uno de los principales desafíos para los próximos años. El estudio tiene como objetivo evidenciar que, para que el reconocimiento y la garantía del derecho a la educación para los niños pequeños sea asegurado, son imprescindibles la presencia y la elevación de los recursos públicos para su proveimiento.

Palabras-clave: Educación Infantil; Financiamiento; Derecho a la educación.

1 Introdução

A educação para as crianças com idade igual ou inferior a sete anos de idade, no Brasil, avançou muito nos últimos 20 anos em diversos aspectos, sobretudo, considerando sua inclusão na Lei nº 9.394, de dezembro de 1996, na qual a Educação Infantil foi elevada à primeira etapa da Educação Básica e recebeu um capítulo específico que dispôs sobre ela. Nesse movimento inclusivo podemos considerar como importantes a expansão das matrículas; as alterações na legislação, em documentos e resoluções que impactaram diretamente na atenção e exigência, na estrutura e na obrigatoriedade; a melhoria da infraestrutura e o financiamento dessa faixa etária, com a criação e ou ampliação de programas e projetos no âmbito federal com foco na Educação Infantil. Contudo, é importante ressaltar os limites desses avanços, bem como o contexto em que eles ocorrem. Dentre os inúmeros desafios podemos destacar a necessidade de melhorar a qualidade da oferta e a infraestrutura das unidades de atendimento, promover a valorização dos profissionais da educação que atuam nessa etapa tanto em termos salariais quanto em formação e condições do trabalho docente, além da implementação de financiamento público adequado para o provimento desse segmento.

A garantia do direito não se resume ao fato deste estar inscrito na Constituição ou em leis ordinárias, mas na operacionalização de mecanismos de proteção e de financiamento para que esse seja assegurado em toda sua plenitude. Sendo assim, a garantia do direito à Educação Infantil não se faz apenas mediante a elaboração de

dispositivos legais e jurídicos, mas com a criação de políticas públicas que assegurem recursos financeiros para sua operacionalização (BOBBIO, 1992; CURY, 1998, 2005), bem como de mecanismos de proteção e fiscalização desses recursos.

No Brasil, apesar da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), do Estatuto da Criança e do Adolescente [ECA – Lei nº 8.069 de 1990 (BRASIL, 1990a)], da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira [LDB – Lei nº 9.394 de 1996 (BRASIL, 1996)] e de tantos outros dispositivos legais criados nos últimos 20 anos que dispõem sobre a Educação Infantil como direito das crianças de 0 a 6 anos de idade e sobre as especificidades desse atendimento, o direito à educação para a primeira infância ainda não está assegurado, nem universalizado. Considerem-se os baixos percentuais de atendimento de crianças de 0 a 6 anos de idade em creches e pré-escolas, principalmente quando se trata do segmento de 0 a 3 anos, a imensa demanda por vagas, as condições precárias de ofertas dos serviços, tanto em relação à qualificação docente, quanto em relação à infraestrutura física e pedagógica das instituições e aos processos de desigualdades educacionais no atendimento. Nesse sentido, é importante incrementar os debates sobre a ampliação da “cobertura, a formação das professoras, condições de infraestrutura, proporção adulto-criança, organização dos espaços” (MACEDO; DIAS, 2011, p. 179) e, sobretudo, a expansão dos recursos para o financiamento dessa etapa da educação.

Mesmo com os avanços na legislação para a Educação Infantil, até final de 2006 não existia uma política que definisse claramente a noção de recursos para o financiamento do atendimento das crianças de 0 a 6 anos de idade. O Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério (Fundef), política de financiamento no âmbito da Educação Básica, que vigorou de 1997 até 2006, priorizou o financiamento do Ensino Fundamental em detrimento de outros segmentos da Educação Básica, dentre eles a Educação Infantil. Somente com a criação do Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), naquele ano, é as matrículas em creches e pré-escolas passaram a ser “remuneradas” pelo novo Fundo.

O presente texto discute, portanto, os avanços e desafios da Educação Infantil no contexto dos 20 anos da LDB, quando foi constituída como primeira etapa da Educação Básica. O estudo é parte de um trabalho de doutoramento que tratou do financiamento da Educação Infantil no contexto do Fundeb e tem como objetivo evidenciar que para o reconhecimento e a garantia do direito à educação para as crianças pequenas seja assegurado é imprescindível a presença e a elevação dos recursos públicos para seu provimento.

2 A Educação Infantil nos últimos 30 anos

Nos últimos 30 anos, a Educação Infantil tem se constituído um campo de pesquisa e estudo de acentuada relevância tanto no âmbito nacional quanto no internacional. Entre os motivos desse acontecimento estão: a propagação dos benefícios educacionais, sociais e econômicos do acesso à educação e à proteção na primeira infância; a necessidade por parte de muitas famílias de uma instituição que cuide e eduque seus filhos pequenos; os argumentos advindos das ciências que investigam o processo de desenvolvimento humano e indicam a primeira infância como fase crucial para o desenvolvimento da criança; a compreensão de que o ser humano tem direito ao cuidado e à educação desde o seu nascimento e dos movimentos de luta em prol do direito da criança.

No caso do Brasil, mudanças no cenário nacional, entre os anos de 1970 e 1980, a exemplo do aceleração do processo de urbanização e industrialização, da conquista da cidadania da mulher, do controle da natalidade e sua participação no mercado de trabalho (KUHLMANN, 2010; ROSEMBERG, 2010), resultaram no aumento da demanda por instituições de educação e de cuidado da criança pequena no país e, por conseguinte, influenciaram o início de um processo de expansão de um atendimento de caráter educacional. Esse direcionamento de atenção à infância começou a se intensificar a partir do final da década de 1980 e início dos anos de 1990, quando a criança pequena começa a ganhar centralidade no discurso e “na agenda” dos governos em geral e teve como marco a Convenção Internacional pelo Direito da Criança, de 1989, e a Conferência de Educação para Todos, de 1990, realizada em Jomtien, Tailândia. Essa última, em seu documento final, lança as diretrizes e metas de Educação para Todos (EPT).

Outro aspecto a ser considerado diz respeito às lutas pelo direito da infância à educação, encampadas por movimentos sociais, como o Movimento Feminista, o Movimento de Meninos de Rua, Movimento Pró-Creche, fóruns populares e entidades acadêmicas como a Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação (Anped), dentre outros. Processo que esteve presente na Constituinte de 1988, e se materializou no texto da Carta Magna.

A CF/1988 (BRASIL, 1998) reconheceu a criança como um sujeito de direito e a educação como um direito fundamental da criança, ao dispor que a educação é um direito subjetivo do ser humano e que a criança é um “sujeito de direito”. Essa compreensão contribuiu diretamente para superar a visão paternalista e assistencialista que acompanhava o atendimento à criança de 0 a 6 anos. A educação

aparece como direito em vários artigos, mais particularmente nos artigos 205³, 208 e 227. O artigo 205 dispõe, por exemplo, que a educação é um dever do Estado e da família e que será promovida por meio da participação da sociedade civil tendo como objetivo o pleno desenvolvimento da pessoa. No inciso IV do artigo 208, além de fazer um detalhamento do direito à educação, destaca, especificamente, que “o Dever do Estado com a Educação será efetivado mediante garantia de [...] atendimento em creche e pré-escola [...]”. Já o 227 dispõe que

é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

A Lei nº 8.069, de 1990 (BRASIL, 1990^a), que instituiu o ECA, dispôs sobre a base jurídica capaz de assegurar o direito da criança e do adolescente, particularmente, nos artigos 53 a 59⁴, do Capítulo IV – Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer. No artigo 53, por exemplo, a criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-lhes: I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; IV – direito de organização e participação em entidades estudantis; V – acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência, dentre outros (BRASIL, 1990).

O direito à educação em geral e à Educação Infantil, em específico, é reafirmado e melhor definido na LDB, que elevou a Educação Infantil à primeira etapa da Educação Básica e dispôs sobre as especificidades dessa etapa educativa ao destacar, no artigo 29, que a Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. Conforme redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013, o artigo 30, incisos I e II, dispõe que a Educação Infantil será oferecida em: “I – creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; e, II – pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade”⁵.

A LDB destaca ainda que a educação envolve os processos formativos que ocorrem “na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições

3 Ver também o artigo 206.

4 Ver Lei nº 8.069/1990 (BRASIL, 1990a), artigos 53 a 59.

5 Ver Lei nº 9.394/1996, artigos 29, 30 e 31 (BRASIL, 1996).

de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais” (artigo 1º) e, no artigo 2º, que “a educação é dever da família e do Estado” [...] e “tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1996). Desse modo, além de retomar os direitos garantidos na CF/1988 (BRASIL, 1998), no Título III, Do Direito à Educação e do Dever de Educar⁶, a LDB vai especificar melhor esse direito no artigo 4º, que versa sobre o dever do Estado com a educação escolar pública.

Na década de 1990, o Ministério da Educação organizou inúmeros seminários, eventos e discussões com foco na Educação Infantil e com a participação de gestores municipais e estaduais e de diferentes segmentos da sociedade. Nesse período, foram elaborados alguns documentos, dentre eles: “Política Nacional da Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos de idade” e “Por uma Política de Formação do Profissional da Educação Infantil”, ambas em 1994. Em 1998, foram criados e aprovados o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI) e, em 1999, as Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil (DCNEI). Esses dispositivos refletem o esforço em assegurar o direito à educação, bem como a tentativa de direcionar e organizar a natureza educacional, a prática educativa e construção de um currículo para a Educação Infantil.

Estes ordenamentos normativos e políticos, de certa forma, evidenciavam uma nova fase do atendimento à criança pequena no Brasil marcada pela busca de organização, consolidação e constituição da Educação Infantil como uma nova etapa da educação. Exigiu mais clareza e direcionamento de seu caráter educacional e políticas públicas educacionais para a Educação Infantil, ratificou a responsabilidade do Estado brasileiro em assegurar o direito da educação à criança pequena, presente nos textos legais e demandou alterações nesse sentido por parte do poder público.

Entretanto, a Educação Infantil chegou ao final da década de 1990, apresentando inúmeros desafios para a sua constituição enquanto etapa educativa: havia pouca melhoria da qualidade e da infraestrutura do atendimento; muitas instituições ainda estavam sob a responsabilidade das Secretarias de Assistência Social; graves problemas de qualificação docente, principalmente no que tange à creche e, ainda, o elevado número de atendimento em instituições privadas. Persistiam vários problemas já diagnosticados anteriormente em trabalho realizado pela Fundação Carlos Chagas (FCC) em 1983, como, por exemplo: a sobreposição não integrada

6 A LDB, no entanto, em contraposição ao texto constitucional, alterou a primazia do dever de oferta da educação relacionando-a em primeiro lugar à família.

de diferentes modalidades e atendimento (creches, pré-escola e atendimentos informais; áreas de saúde, alimentação, assistência e educação); sobreposição dos órgãos responsáveis (entes federados; diversos órgãos e programas sobrepondo-se em cada instância); atuação pública direta e prática de convênios (oscilações e desencontros entre os dois tipos de atuação e múltiplas formas de convênios); problemas em relação à coleta de dados de cobertura dos vários tipos de atendimento; problemas referentes à avaliação de custos e benefícios dos programas; legislação omissa; tendência à atuação crescente do nível municipal e pressão crescente da demanda, emergência de movimentos de reivindicação (POPPOVIC et al.1983, *apud* ROSEMBERG; FERREIRA; CAMPOS, 2001, p.14).

Outro grave problema resulta do fato de que as crianças das famílias mais pobres, logo as que mais precisam das vagas, tanto na creche quanto na pré-escola, estão fora do acesso à Educação Infantil. Vários estudiosos da área têm chamado a atenção para esse aspecto, dentre eles: Campos (1992); Gomes (2011); Rosemberg (2010) e Vieira (2010).

Além disso, perseverara a ausência de prioridade no que se refere ao financiamento do atendimento educacional dessa faixa etária e ao acesso às políticas sociais em geral. Em estudo sobre o financiamento da infância na década de 1980, sobre a prioridade e os destinos dos recursos federais vinculados aos programas de creches e pré-escolas, Campos (1992) havia identificado carência, desperdício, instabilidade e desencontros na direção e na gestão das políticas federais de financiamento dos programas de pré-escolares e creches no país. Além desses, foram constatados outros problemas como: “a grande oscilação no financiamento dos vários programas”, “a falta de clareza e critérios políticos”, “o paralelismo de ações observadas nos programas da LBA e do Mobral”; “a aparente falta de critérios na distribuição das verbas pelas diversas regiões do país [...]”; “a ambiguidade na orientação política voltada para essa faixa [...]”⁷ (CAMPOS, 1992, p. 20).

O que nos parece evidente é que a despeito da promulgação da CF/1988 (BRASIL, 1988) e do ECA (BRASIL, 1990), bem como da LDB (BRASIL, 1996) e dos demais dispositivos que representaram ganhos expressivos em termos legais para a Educação Infantil, estes não foram capazes de garantir fontes eficazes de recursos específicos para assegurar o direito à educação para as crianças pequenas. Como afirmara Campos (1992, p. 19-20): “os novos direitos reconhecidos não foram garantidos por nenhuma previsão em relação a uma fonte específica de

7 Essas constatações, também, já haviam sido diagnosticadas e apresentadas por Rosemberg, Ferreira e Campos (2001) e registrada em relatório, em 1989.

recursos”. Desse modo, o que se viu foi que a promoção da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, a promoção do processo de municipalização do atendimento da Educação Infantil, como também sua inclusão no Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001 em 25 metas ocorrem desacompanhadas de uma política de recursos financeiros, limitando e fragilizando o processo.

A criação do Fundef, em 1996, reforça essa inferência. Esse fundo, instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), e implantado em 1998, subvinculava 15% dos 25% dos recursos constitucionalmente vinculados para educação, prioritariamente para o Ensino Fundamental, sendo que 60% deverão ser aplicados na Valorização dos Profissionais do Magistério. O restante dos 40% deverá ser aplicado nas demais despesas, incluindo Educação Infantil. Instituído como política de financiamento no âmbito da Educação Básica, o Fundef concentrou recursos para o Ensino Fundamental e não direcionou recursos específicos para a Educação Infantil. Ora, o Fundef foi criado no mesmo mês e ano em que foi promulgação da LDB, que elevou a Educação Infantil como a primeira etapa da Educação Básica, porém não direcionou recursos de forma específica para esse segmento. A educação para infância continuou sem uma política de financiamento (SANTOS, 2015).

A criação do Fundef trouxe para o debate o tema do financiamento da Educação Infantil e a defesa de um fundo de recursos para essa etapa educativa. Ocorreram, por exemplo, variadas Propostas de Emendas Constitucionais (PECs) para a criação de fundos públicos que incluíssem a Educação Infantil. Uma delas trata sobre a criação de três fundos: um, para a Educação Infantil; o segundo, para o Ensino Médio; e outro, para toda a Educação Básica. Outra proposta sugeriu a criação de dois fundos: um, para a creche; e, o outro para a pré-escola (ABREU, 2004; COELHO; BARRETO; 2004; SANTOS; 2015). Ocorreram, também, diversos estudos, debates e seminários de âmbito nacional que encontraram eco nas discussões sobre os desafios postos em relação ao alcance das metas para essa etapa, no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001). Tal discussão teve seu auge no contexto da criação do Fundeb (BRASIL, 2007).

3 A Educação Infantil após a LDB de 1996

Nos anos seguintes à aprovação do PNE/2001 (BRASIL, 2001), houve um momento de promoção de debates e estudos para discutir os limites e as possibilidades de garantia da implementação das metas do PNE para a Educação

Infantil, bem como a elaboração de documentos que expressem mais claramente as políticas e os parâmetros para esse segmento. Destacam-se a realização do “Simpósio Nacional de Educação Infantil: construindo o presente”, em 2002, e o “Seminário Nacional sobre Financiamento da Educação Infantil”, em 2003. Esses eventos reuniram parlamentares e legisladores, estudiosos e pesquisadores, dirigentes e entidades não governamentais com o objetivo de discutir a Educação infantil e seu financiamento no país. Ambos os eventos contaram com o apoio da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e do Ministério da Educação (MEC) e traziam no seu bojo os compromissos firmados em Dakar, em 2000.

Com o propósito de cumprir os objetivos prescritos no PNE, o Governo Federal, por meio do MEC reelaborou, em 2003, o texto preliminar de três documentos para a Educação Infantil, considerando tanto os aspectos pedagógicos quanto os de infraestrutura e qualidade. São eles: a Política Nacional de Educação Infantil, os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil e os Parâmetros Básicos de Infraestrutura para as Instituições de Educação Infantil. A primeira expressa diretrizes, objetivos e metas para uma política de Educação Infantil, e os outros definem referências da qualidade e infraestrutura para o atendimento (DOURADO, 2011).

Em 2004, foram realizados oito seminários regionais, nos meses de julho e agosto, para discutir os referidos textos. Outros encontros foram realizados, também, em 2005, para reelaboração desses documentos. Em 2005, foi concluído e publicado apenas o documento intitulado Política Nacional de Educação Infantil. Já em 2006, foram publicados e distribuídos os documentos: Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil e Parâmetros Básicos de Infraestrutura. Esses seminários seguiram o preceito constitucional de descentralização administrativa, por isso eles favoreceram e contaram com a participação de secretarias municipais e estaduais de educação, conselhos estaduais e municipais de educação, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e entidades não governamentais. Nesse primeiro momento, encontramos um trabalho de definição ou redefinição de diretrizes e parâmetros para essa nova e primeira etapa da Educação Básica (DOURADO, 2011).

No ano de 2005, foi aprovada a Lei nº 11.114, que alterou os artigos 6º, 32º e 87º da LDB em relação à idade obrigatória para o ingresso no Ensino Fundamental que passou de 7 para os 6 anos de idade. No ano seguinte, foi aprovada também a Lei nº 11.274/2006, que ampliou o Ensino Fundamental para nove anos e reduziu a Educação Infantil de 0 a 6 anos de idade para de 0 a 5 anos e 11 meses de idade.

A partir dos 6 anos de idade, as crianças passariam a ser matriculadas no primeiro ano do Ensino Fundamental. Essa alteração traz fortes impactos para a Educação Infantil, como por exemplo, reduz o corte etário para o provimento da Educação Infantil, antecipa a escolarização para criança com 6 anos de idade, contribui para a segmentação entre creche e pré-escola, tem implicações didático-pedagógicas, tem relação com as questões do financiamento da educação, dentre outros aspectos. Essas e outras discussões sobre os impactos e os limites dessas alterações na Educação Infantil não serão abordadas neste texto. Essa alteração estava prevista na Lei nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001), que sugeria que as crianças de 6 anos de idade fossem progressivamente matriculadas no Ensino Fundamental. Assim, o governo ampliaria o atendimento das crianças com 6 anos de idade no Ensino Fundamental obrigatório, o que contribuiria para elevar as possibilidades de atingimento das metas do PNE/2001, e, ao promover essa alteração, inclui as crianças com 6 anos para o recebimento do Fundef.

4 A Educação Infantil e seu financiamento a partir de 2007

O Fundeb é um fundo de natureza contábil formado percentuais de impostos advindos do conjunto dos entes federados, municipal, estadual e federal. Foi criado em dezembro de 2006, pela Emenda Constitucional (EC) nº 53/2006, inicialmente, foi regulamentado pela Medida Provisória nº 339/2006 e foi sancionada pelo presidente Lula no início de 2007, tornando-se Lei nº 11494/2007 (BRASIL, 2007).

Além de alterar a redação do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/1988, a EC 53/2007 deu nova redação aos arts. 7, 23, 30, 206, 208, 211, 212. O artigo 7º, inciso XXV, passa a vigorar com a seguinte redação: “assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas”. Já o art. 208 dispôs que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 5 anos de idade. Em geral, todos os principais documentos legais que abordam a Educação Infantil, após 1988, vão definir a Educação Infantil como o direito e a criança como um sujeito desse direito. A EC nº 53 foi regulamentada pela Lei nº 11.494/2007 e dispõe em seu art. 10º sobre a distribuição proporcional de recursos dos fundos para todas as modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da Educação Básica, incluindo a Educação Infantil, creche e pré-escola, para as de tempo integral e as de parcial. No artigo 4º desse artigo, a lei também ratifica o direito à Educação Infantil, dispondo que “O direito à Educação Infantil será assegurado às crianças até o término do ano letivo em que completarem 6 (seis) anos de idade”.

O Fundeb é um passo significativo para a Educação Básica brasileira, por diversas razões. Entre elas, citamos a possibilidade de operacionalização ou de ampliação do conceito da Educação Básica, uma vez que, mesmo que a LDB de 1996 tivesse ampliado o conceito da Educação Básica, incluindo a Educação Infantil, na realidade, há ausência de recursos claramente definidos para o provimento de todas as etapas da Educação Básica. Em termos, a elevação da contribuição da União para o financiamento da Educação Básica, haja vista aprovação do percentual de 10% fixos para complementação da União ao Fundeb, a partir de 2010, garantiu um valor e compromisso fixos da União para com os municípios mais pobres e com menos arrecadação. Outro aspecto importante foi o fortalecimento da valorização dos profissionais da educação, sobretudo por assegurar recursos para o financiamento da Educação Infantil (SANTOS, 2015).

Tal acontecimento indicou para o cenário nacional a possibilidade da garantia e ampliação do direito à Educação Básica gratuita e de qualidade para todos, por conseguinte, ampliação do atendimento à infância. Não só pelos recursos que passariam a ser vinculados para esse fim, mas por se apresentar como uma política pública de cunho social e criada no âmbito do Estado. A partir do Fundeb, a Educação Infantil passa a receber recursos vinculados, constitucionalmente, de forma específica e distinta de acordo com *per capita* das matrículas em creche e pré-escola. Nesse sentido, o Fundeb significa um novo momento da história da Educação Infantil. Após um longo percurso sem uma política de recursos, o Estado incluiu a faixa etária do 0 aos 5 anos de idade numa política específica de financiamento da educação. Tal fato não indicou somente uma alteração no texto legal, mas representou “automaticamente” mudanças significativas em relação à presença de recursos para esse segmento.

O Fundeb tem promovido o processo de municipalização das creches de muitos municípios que ainda não haviam assumido integralmente essa etapa da Educação Básica (BASSI, 2011; SANTOS, 2015) e, nos últimos anos, também ampliaram suas receitas e despesas, por conseguinte, também, na Educação Infantil, seja na base dos recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e, portanto, também no Fundeb, seja nos recursos da cota do Salário Educação e nos programas suplementares advindos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (SANTOS, 2015).

O tema do Fundeb e a sua relação com a Educação Infantil requerem atenção e cautela. O Fundeb tem apresentados inúmeras limitações, dentre elas, podemos destacar: a quantidade insuficiente de recursos para garantir a expansão e a qualidade do atendimento, os baixos fatores de ponderação para distribuição dos recursos para

creche e pré-escola; custo inferior ao custo real desse segmento e não segue parâmetros e pesquisas trabalham o custo da Educação Infantil, como por exemplo, a metodologia do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) fatores de ponderação inferior ao do fundamental e centralização dos recursos permanecem no Ensino Fundamental.

A Educação Infantil brasileira entra numa nova etapa de sua história a partir de 2007: a inclusão de toda Educação Infantil no Fundeb e em diversas ações do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE); a criação do Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (ProInfantil)⁸ e do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) que, a partir de 2011, foi incluído no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC2); a criação do Programa Brasil Carinhoso; a introdução da Educação Infantil como um dos assuntos centrais na pauta da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), da Presidência da República; dentre outras ações, evidenciam esse novo momento. Cabe destacar as alterações legais na LDB que tiveram impacto direto na Educação Infantil; a criação de programa para investimento em formação continuada e curso de especialização para professores, coordenadores que atuam nessa faixa etária, bem como a revisão de documentos importantes e a elaboração de mecanismos de monitoramento da qualidade da educação para as crianças de 0 a 6 anos de idade.

Em 2007, o Governo Federal aprovou o PDE, programa do Ministério da Educação que objetivou estabelecer uma articulação e busca de organicidade das políticas, programas e ações no campo da educação brasileira, com diversas Secretarias e Ministérios e a sociedade civil no sentido de pensar e planejar organicamente uma educação com qualidade. O PDE tem como mola-mestra o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi aprovado mediante Decreto Federal nº 6.094/2007. Apesar de demonstrar continuidade e articulação entre as políticas educacionais existentes, faltou ao PDE a participação da sociedade civil e a articulação com o PNE.

Na verdade, o PDE articulou um conjunto de programas e ações já existentes que foram agrupados. Em sua maioria, resultado de lutas, de conquista da sociedade e não como algo dado pelo governo. Muita luta dos Fóruns Estadual de Educação Infantil, de associações como Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), Anped, União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e Undime, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, dentre outras

8 Trata-se de um curso a distância, em nível médio e na modalidade Normal destinando a profissionais em exercício na sala de aula da Educação Infantil nos sistemas municipais e estaduais de educação, da rede pública ou privada, sem fins lucrativos, mas não possuem a formação exigida pela Lei nº 9.394/1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/proinfantil>.

forças. Dessas ações, programas e proposições, vários incluem e articulam a Educação Infantil, o que evidencia e fortalece o reconhecimento e a importância dessa faixa etária no âmbito das políticas de educação, pelo menos no que se refere ao discurso e à inclusão em alguns programas do governo.

A criação do Proinfância, por exemplo, representou uma dessas ações articuladas ao PDE. O Proinfância é uma política pública que tem como objetivo ampliar o atendimento em creches e pré-escolas, por meio de assistência técnica e repasse de verbas federais para a construção ou reforma de estabelecimentos de Educação Infantil, ou aquisição de móveis e equipamentos (BRASIL, 2007). Vale lembrar que, para receber essa assistência, o MEC exige que os municípios façam a adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaborem o Plano de Ações Articuladas. Contudo, é importante destacar que esse processo de adesão é mais parecido com uma indução, imposição ou obrigação, haja vista os municípios não terem possibilidade de fazer escolas, sendo, pois, impelidos a aderirem ou ficarem sujeitos a perder recursos.

Segundo informações do MEC disponíveis no *site* do FNDE, no ano de 2007, o Proinfância investiu R\$ 337,47 milhões na construção de 507 novas escolas. Em 2008, foram R\$ 214,4 milhões em 312 escolas. Em 2009, o FNDE celebrou convênio para construção de 700 creches. Já em 2010, foram realizados novos convênios para a construção de 628 escolas de Educação Infantil e, em 2011, o Programa foi incluído no PAC2. Por meio desses pactos, a pretensão da presidenta Dilma seria criar 1.500 unidades de Educação Infantil por ano, a fim de que, no ano de 2014, pudesse haver 6 mil novos estabelecimentos de Educação Infantil (BRASIL, 2010; GOMES, 2011, p. 18).

De acordo com as informações disponíveis, entre os anos de 2007 e 2014, o Programa investiu, por meio de convênios, na construção de 2.543 escolas de atendimento à Educação Infantil e, com a sua inclusão do Programa no PAC2, foram acrescentadas mais 6.185 unidades de Educação Infantil, o que totalizou 8.728 novas unidades em todo o país. Segundo o MEC, até o final de 2014, foram beneficiados 4.178 municípios e 8.787 creches contratadas. Dessas 6.516 construções, foram concluídas 2.533 ou ainda estão em obras 3.983.

Outra decisão que se articula com as demais é a desvinculação do salário-educação do Fundef. A partir de 2007, o salário-educação passou a direcionar os recursos desse tributo de contribuição social, exclusivamente, para o financiamento dos programas do FNDE, que atende a toda a Educação Básica. Os recursos do salário-educação vão somar, por exemplo, com o aumento dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) que também são discriminados em Pnae creche e o Pnae pré-escola.

Dois acontecimentos também são importantes pelo seu impacto na Educação Infantil. A aprovação do Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério, no ano de 2008, bem como o decreto presidencial nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, que instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica⁹. Isso tem reflexo direto para os profissionais que atuam na Educação Infantil, sobretudo, para os municípios que justificavam salários diferenciados por priorizar os profissionais inseridos na folha do Fundef.

No conjunto dessas ações, em 2009, foram reformuladas as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil e foi publicado o texto “Política Nacional de Educação infantil: Relatório de Avaliação” (BRASIL, 2009b). Elaborar diretrizes compõe uma das funções do Estado no sentido de definir que modelo e proposta de atendimento de Educação Infantil o país precisa. É importante destacar que muitos dos documentos produzidos ou reformulando nas últimas décadas sofrem influência dos organismos multilaterais tanto no discurso quanto no vocábulo. Esse segundo texto, por exemplo, apesar de sua importância, apresenta interesses dos referidos organismos em relação à educação e ao cuidado na primeira infância. Cabe destacar, ainda, que muitas dessas ações são ações de governo e não ações de Estado, ou ações do governo com características de políticas do Estado. Por isso, são impregnadas dos interesses e intenções do governo. Muitas dessas ações são pontuais e emergenciais, focadas em problemas nacionais, mas com curta duração.

Vale ressaltar que, também em 2009, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009c), que aumenta a obrigatoriedade da matrícula para a faixa etária de 6 a 17 anos, passando para 4 a 17 e dispõe sobre o fim gradual da incidência de Desvinculação das Receitas da União-DRU. Quando de sua implantação, o país vai se igualar aos países de primeiro mundo no que se refere ao tempo de escolaridade, que passará de 12 para 14 anos, e o prazo para efetivação é 2016. De certa maneira, pelo menos em tese, dá-se início a um novo capítulo na história da educação brasileira no que se refere à responsabilidade do Estado em assegurar o direito à educação, haja vista que, historicamente, a população esteve excluída do acesso à educação. Além disso, até o contexto vigente, o país ainda não construiu seu sistema nacional de ensino. As implicações didático-pedagógicas, político-econômicas, estruturais e de infraestrutura exigem estudos e aprofundamento particularizados.

A EC nº 59 (BRASIL, 2009c) intensifica o debate entre os estudiosos do tema porque reforça a tradicional fragmentação entre creche e pré-escola, focaliza aten-

9 Revogada pelo Decreto n. 8.752, de 9 maio de 2016, que dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica.

ção no segmento 4 e 5 anos de idade com a intenção de que a pré-escola seja compreendida como uma fase de preparação pra a escolarização. Levanta-se, então, a questão do tema do financiamento, da qualidade da contradição entre o que chamamos de direito à educação e o que significa expansão de matrícula.

O tema da ampliação do direito e da obrigatoriedade do ensino pode ser tomado por diversos delineamentos como: ampliação da obrigatoriedade do ensino; pressão pela ampliação do direito à educação; ampliação do tempo na escola; a relação entre ampliação da obrigatoriedade do ensino e qualidade da educação; melhoria da aprendizagem; direito à educação; gestão democrática; organização do ensino; questões pedagógicas; ampliação do tempo de alfabetização e letramento; redução das desigualdades; impactos e alterações na Educação Infantil. Além disso, podem-se desenvolver uma abordagem e/ou contextualização mais amplas como a relação entre a ampliação da obrigatoriedade e/ou o tempo do ensino, bem como orientações do Banco Mundial, desenvolvimento econômico, a Teoria do Capital Humano, educação compensatória, e ordenamentos contábeis/ financiamentos da educação.

Didonet (2014) comenta que, além da EC nº 59/2009, a Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, traz algumas novidades em relação à formação em nível superior dos professores da Educação Infantil e as cinco primeiras séries do Ensino Fundamental. Outras leis que também alteram a LDB na etapa de Educação Infantil são: Lei nº 11.7000, de 2008; Lei nº 11.769, de 2008; Lei nº 12.013, de 2009 e Lei nº 12.287, de 2010. Essas demonstram o avanço na atenção à Educação Infantil, principalmente depois de 2007, e indicam tentativas de melhorar a garantia do direito das crianças de 0 a 5 anos de idade à educação.

Vieira (2010, p. 810) corrobora essa assertiva ao escrever que a Educação Infantil “ganha proeminência e visibilidade nos atuais planos do governo federal”; “Temos metas vinculadas ao Plano de Aceleração do Crescimento – Programa 2”; “A elas estão articuladas as metas do Plano de Desenvolvimento da Educação PDE”. De forma semelhante, Gomes (2011), ao tratar da Educação Infantil no contexto dessa atenção política atual, destaca que há um combatente segmento de movimentos sociais em prol das crianças e uma bancada política atuante no Congresso Nacional em prol do atendimento à infância.

Essa proposição pode ser ratificada por meio da análise e observação do número de matrícula para a creche e pré-escola nos últimos anos no país. De acordo com Macedo e Dias (2011), entre 1997 a 2009, o número de matrícula em creche passou de 348.012, para um patamar de 1.869.363. Já segundo o Censo Demográfico de 2010, entre 2000 a 2010, a Educação Infantil cresceu em matrícula um percen-

tual de 79%. O que sugere uma ampliação do atendimento educacional às crianças pequenas e o início da consolidação dessa nova etapa educativa. Esse crescimento tem se acentuado após a criação do Fundeb, em 2007 (SANTOS 2015).

O Censo Escolar de 2013 também revela um crescimento de matrículas em creche, no patamar de 72,8%, passando de 1.579.581 para 2.730.119, no período entre 2007 e 2013. Em linha crescente, os dados desse Censo revelaram uma elevação de 7,5% no número de crianças matriculadas na Educação Infantil, considerando a passagem do ano de 2012 para 2013. Já a pré-escola apresentou uma evolução de 2,2% na quantidade de matrículas entre as duas últimas edições do censo, chegando a 4.860.481 crianças matriculadas (BRASIL, 2014). Embora apresente crescimento no atendimento da Educação Infantil, ele ainda é muito inferior à demanda por vaga e ao número de crianças brasileiras. Segundo o relatório do Censo Populacional de 2012, existiam no Brasil, em 2010, em torno de 16.728.146 crianças com idade entre 0 e 5 anos, enquanto que a matrícula total na Educação Infantil para essa faixa etária foi de 6.756.698. Parte desse crescimento, também, deve-se não só à ampliação das novas vagas, mas também, a um melhor registro das vagas. Isso porque as matrículas de Educação Infantil não eram coletadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) até 1995.

Entretanto, apesar desse crescimento, Gomes (2011) constatou, com base na Sinopse Estatística do Professor, de 2009, que, das 43.030 creches existentes no Brasil em 2009, 57% eram municipais, 0,3% estaduais e 44,5% privadas. Afirmou também que: apesar de 65% das matrículas nesse segmento estarem na rede pública municipal, é significativa a participação das instituições privadas com ou sem fins lucrativos que chegava a 34% do atendimento; dos 127.657 professores que atuavam em creche naquele ano, 46% tinham formação em nível superior, 52% em nível médio e 2% com Ensino Fundamental; e que somente 13% desses professores receberam alguma formação continuada específica para atuar com a criança pequena. Já em relação à equipe gestora, somente 40% dos estabelecimentos tinham diretores com ensino superior (GOMES, 2011).

De acordo com o Relatório Técnico do Censo Escolar de 2010, é possível afirmar que apesar do crescimento na atenção e no investimento na Educação Infantil, o atendimento à criança pequena apresenta indicadores preocupantes.

Problemas do acesso e permanência, revelando o enorme desafio de assegurar o atendimento, em cinco anos, de 30% das crianças de até três anos de idade, o atendimento, em dez anos, de 50% das crianças de anos de idade; o atendimento, em cinco anos, de 60% das crianças de quatro a seis anos de idade. É fundamental destacar, contudo, a política adotada pelo MEC para a ampliação do ensino fundamental de oito para

nove anos, como esforço efetivo no atendimento de crianças a partir de seis anos de idade, bem como a inclusão desta etapa no Fundeb e sua consequente cobertura pelo fundo, além do esforço, ora empreendido, para incluir as crianças de quatro e cinco anos na escolaridade obrigatória (BRASIL, 2010, p. 772).

O referido relatório destacou ainda que a Educação Infantil é a etapa da Educação Básica que possui uma maior participação da rede privada e, das 361.032 matrículas registradas na rede privada, 50,8% são financiadas com recursos públicos, via convênios com os municípios (BRASIL, 2010). Tal aspecto é reafirmado no Relatório Técnico do Censo Escolar de 2012, que destaca em 2010: “o percentual de alunos da Educação Infantil na rede privada (34,4% em creches e 23,8% em pré-escolas)” é muito superior aos “12,7% no Ensino Fundamental e 11,8% no Ensino Médio, sendo que o percentual dos alunos em escolas privadas em toda a Educação Básica é de 14,7%” (BRASIL, 2012, p. 13).

Dourado (2011), em avaliação das metas do PNE de 2001, referindo-se aos reporte temporal aos anos de 2001 a 2008, assevera que a Educação Infantil apresentou inúmeros problemas, quanto ao alcance das metas propostas pelo PNE (BRASIL, 2001). A meta era atender em cinco anos, 30% das crianças de até 3 anos de idade; e em dez anos, 50% dessas crianças; e em cinco anos, 60% das crianças de 4 a 6 anos de idade. Os desafios foram muitos, sobretudo, em relação à faixa etária de 0 a 3 anos de idade, haja vista a cobertura desta faixa etária ter sido apenas 17%, em 2007. Chegamos em 2010 sem alcançar o percentual de 23% das matrículas em creche, o que significa que as metas não foram cumpridas nem pelo governo de Fernando Henrique Cardoso nem pelo governo de Lula.

De acordo com dados do Observatório do PNE, dados de 2015, o Brasil já conta com 88% de suas crianças com idade de 4 e 5 anos matriculadas na pré-escola. Como a Meta 1 do PNE (2014–2024) dispõe que, até 2016, o país deve universalizar o atendimento nessa faixa etária, isso significa que precisa colocar na escola os outros 12% restantes, o que corresponde a quase 700 mil crianças. Já em relação à etapa de 0 a 3 anos de idade, o país apresenta dados insignificantes considerando sua representatividade econômica na América Latina e no mundo. Por essa razão, até 2024, o Brasil precisa atender a 50% das crianças nesse faixa etária, o que corresponde a cerca de 2,5 milhões que deverão ser matriculados.

O alcance das mencionadas metas implicam desafios, para além da ampliação de vagas. Elas requerem a implementação de projetos pedagógicos que atendam à criança na sua integralidade, como também a necessidade de se pensar em um profissional com habilitação específica para o exercício das funções docentes em creches e pré-escolas. Melhorias na infraestrutura e na qualidade das institui-

ções de atendimento de Educação Infantil, sua ampliação, bem como elevação dos investimentos de recursos públicos para esse segmento são condições essenciais.

No segundo, o Relatório de Avaliação do Plano Plurianual (2008–2011), o MEC destaca que o nível superior dos professores que atuam na Educação Infantil é menor que nas demais etapas da escolarização básica. Em 2010, 50,8% dos docentes da Educação Infantil possuíam formação em nível superior (BRASIL, 2012). Gatti e Barreto (2009), em pesquisa sobre os professores no país, constataram que os professores da Educação Infantil são predominantemente mulheres, em geral mais jovens, com pouco estudo, que recebem os salários mais baixos e têm as piores jornadas de trabalhos.

Na verdade, a universalidade dessa etapa da educação está longe de ser uma realidade e mesmo quando da ampliação das vagas, em muitos casos, estamos diante de um expansionismo sem atenção com os aspectos qualitativos. De acordo com os Parâmetros Nacionais de Qualidade a Educação Infantil,

[...] a qualificação e a escolaridade dos professores são diferenciadas quando se trata de creches ou de pré-escolas. Enquanto na pré-escola tínhamos, no ano de 2004, 62,6% das funções docentes no Brasil com nível médio e 35% com nível superior, na creche, tínhamos 68,9% com nível médio e 23,8% com nível superior (BRASIL, 2004a).

Se considerarmos que dentre essas instituições que funcionam à margem dos sistemas educacionais há algumas que sequer participam dos dados estatísticos, não respondendo ao Censo Escolar, concluiremos que o contingente de funções preenchidas por pessoal não habilitado é bem maior (BRASIL, 2006, p.43)

Um problema que segue crescente e preocupante e que vem sendo recorrentemente apontado em diversos estudos e pesquisas sobre a oferta da Educação Infantil é o da desigualdade no atendimento. Há uma disparidade em relação à faixa etária, à etnia/cor, à localização (urbano/rural), à renda familiar e à escolaridade dos pais/responsáveis (VIEIRA, 2010). A desigualdade de acesso é ainda mais grave em relação às crianças pertencentes a famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo, (12,4%) em 2008, eram 3,2 vezes menos do que as pertencentes a famílias com renda de três ou mais salários mínimos mensais (39,5%).

Segundo Vieira (2010, p. 817), há uma disparidade de acesso em relação “à faixa etária, à etnia/cor, à localização (urbano/rural), à renda familiar e escolaridade dos pais/responsáveis” na oferta de Educação Infantil no Brasil. Uma penalização das crianças mais novas, mais pobres e não brancas. Além do baixo crescimento no número das matrículas na Educação Infantil, a pré-escola apresenta percentuais mais elevados de matrículas em relação às creches e, ainda, predomina o acesso das crianças de melhor renda em detrimento das mais pobres.

Gomes (2011) ratifica essa constatação, utilizando dados da PNAD/IBGE/2009, ao afirmar que a taxa de frequência em creches teve o seguinte incremento: 7,6% em 1995; 10,6% em 2001; 13,3 em 2005 e, finalmente, 18,4% em 2009. Todavia, esse autor nos mostra que em 2009 tão somente 11,8% das crianças do quinto de renda mais baixo (ou seja, dos 20% mais pobres) frequentavam creche, ao passo em que na faixa do quinto de renda mais elevada essa taxa é de 34% (GOMES, 2011, p. 8).

Os dados apresentados revelam não só a desigualdade na expansão da Educação Infantil, mas também seu aumento. Gomes (2011) mostra, por exemplo, que o 1º quinto de rendimentos familiar *per capita* em percentual da população de 0 a 3 anos de idade passou de 6,3 % em 2001, para 11,6% em 2009. Já o 5º quinto de renda, no mesmo período, passou de 25,4% para 34,9%. Praticamente, uma elevação de 10 pontos percentuais no corte temporal para o 5º de renda e cinco pontos para o 1º quinto de renda. Uma ampliação desproporcional dessa desigualdade e que tornam o referido problema mais preocupante: a alta taxa de pobreza entre as crianças pequenas; a elevada taxa de mortalidade infantil; e a insuficiência de vagas e a baixa qualidade da instituição de creches e pré-escolas. Esses problemas se somam tanto aos da condição de funcionamento e de infraestrutura, como também ao desafio da qualificação dos professores. Tal situação encontra-se confirmada nos documentos: Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil – Volume 1, de 2006, e novamente, no Monitoramento da Qualidade da Educação Infantil, de 2012.

Além disso, permanecem as desigualdades salariais, de condições de atendimento e de permanência, na Educação Básica, como um todo e na Educação Infantil, em particular. Se verificarmos nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2013, contamos a significativa elevação da expansão da Educação Infantil, entre 2003 e 2013, no mesmo período crescimento das desigualdades no atendimento às crianças desse segmento, não só permanecem como também se alargaram, tanto entre os brancos e não brancos quanto entre os 25% mais pobres em relação aos 25% mais ricos, e observamos também que as matrículas na rede privada continuam em uma crescente, muito superior em relação às da rede pública. A PNAD tem revelado, ainda, que desde o início dos anos de 2000, tem ocorrido no Brasil uma tendência de redução da taxa de natalidade e de fecundidade em paralelo com uma redução das matrículas na Educação Básica. O que nos leva a considerar que o crescimento das matrículas nas redes municipais tem se dado muito mais pela redução da taxa de natalidade e fecundidade, como também pelo processo de municipalização, de organização e oficialização do atendimento educacional às crianças de 0 a 6 anos em diversos municípios brasileiros, do que pela presença de grande investimento na Edu-

cação Infantil, haja vista são 0,4% do Produto Interno Bruto (PIB) nos últimos anos simboliza um crescimento tão significativo quando se anuncia.

5 Considerações finais

O processo de constituição da Educação Infantil no Brasil é resultado de diversos fatores e correlações de forças, produto de uma desigualdade social, educacional e econômica, historicamente construída no país, bem como de um processo de luta dos vários movimentos. Apesar dos diversos avanços nos últimos 20 anos, carece de recursos financeiros, de espaço físico e infraestrutura adequada, de profissionais qualificados, de recursos didáticos pedagógicos, bem como de instrumentos e/ou mecanismos de acompanhamento que assegurem o bom funcionamento das instituições de Educação Infantil. Acrescentamos, ainda, a premência da superação das profundas desigualdades no atendimento, sejam elas de renda, raça/etnia, região, áreas urbanas e rurais quando observamos os dados da PNAD de 2013.

A partir do ano 2001, por exemplo, foi possível verificar um fortalecimento e ampliação de um intenso debate envolvendo o poder público e diversos setores da sociedade civil organizada no sentido de pensar a Educação Infantil e o seu lugar na pauta das prioridades nacionais, sobretudo, mediante a necessidade da presença de aportes públicos e financeiros. No entanto, foi a partir de 2007, com a inclusão da Educação Infantil no Fundeb, a criação do Proinfância, a inclusão da Educação Infantil no PAC 2, via Proinfância, e a inclusão das creches no Programa Brasil Sem Miséria, com a criação do Brasil Carinhoso, como também com a inclusão da Educação e da Educação Infantil como eixo central da Secretaria para Assuntos Estratégicos, da Presidência da República, que podemos evidenciar essa presença e foco da infância na centralidade na pauta do governo brasileiro. A entrada da Educação Infantil, de forma mais clara, na pauta política a partir das tensões e conflitos gerados durante a aprovação do Fundeb assegurou uma maior institucionalização e financiamento para a Educação Infantil, como também mobilizou a União no sentido de ampliar o investimento federal em educação. Contudo, todo esse processo de luta e de reconhecimento do direito e da importância da educação para as crianças menores de sete anos de idade, bem como de constituição da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica não foi seguir de aporte financeiro suficiente para assegurar a expansão e garantia desse direito com qualidade e equidade.

Será necessário aumentar o quantitativo de recursos públicos para a educação pública, redefinir os fatores de diferenciação, elevar a contribuição da União

ao Fundeb e a instituição do CAQi como parâmetro. Nesse sentido, vários estudos e debates da sociedade civil organizada, sobretudo, alguns coordenados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação apontaram que 10% do PIB é o percentual mais adequado para conseguir manter um padrão mínimo de qualidade para a educação nacional. O padrão mínimo de qualidade não significa o padrão suficiente ou ótimo, mas as condições essenciais para que uma escola cumpra sua função de assegurar o ensino. Para isso é preciso recursos humanos, adequados e suficientes, condições de trabalho favoráveis, formação e salários dignos.

Referências

ABREU, M.. *Educação infantil no Brasil: legislação, matrículas, financiamento e desafios*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2004.

BASSI, M. E. Financiamento da educação infantil em seis capitais brasileiras. *Cadernos de Pesquisa*. v. 41. n. 142, p. 116-141, jan./abr. 2011. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742011000100007>

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Censo Escolar da Educação Básica 2013: resumo técnico. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília: O Instituto, 2014. 39 p. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2013.pdf>. Acesso em 20 jun. 2016.

_____. Congresso Nacional. Constituição Federal de 1988. *Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 fev. 2016.

_____. *Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009*. Institui a Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm>. Acesso em: 13 jun. 2016.

_____. *Decreto n.º 8.752, de 9 maio de 2016*., que dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8752.htm#art19http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8752.htm#art19>. Acesso em: 13 jun. 2016.

_____. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 set. 1996a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/<constituicao/emendas/emc/emc14.htmhttp://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm>. Acesso em: 16 jun 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 59/09. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 nov. 2009c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 19 jun. 2016.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Censo escolar: 2010. Brasília, DF, 2010.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Censo escolar: 2012. Brasília, DF, 2012.

_____. Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 16 jul. 1990a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Lei Nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996b. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. Lei Nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11114.htm>http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11114.htm>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. Lei Nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, 22 jun. 2007.

BRASIL. Lei Nº 12. 796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei n. 9.394, de 20 dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm. Acesso em junho de 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil/Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Brasília:DF v.l. 2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol1.pdf>><http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol1.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. Política de educação infantil no Brasil: Rrelatório de avaliação. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica. Brasília: MEC, SEB; Unesco, 2009b. 260 p. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=7873-politica-educacao-infantil-relatorio-avaliacao-260411-pdf&category_slug=abril-2011-pdf&Itemid=30192>http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=7873-politica-educacao-infantil-relatorio-avaliacao-260411-pdf&category_slug=abril-2011-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 15 jun. 2016.

COELHO, R. de C.; BARRETO, A. R. Financiamento da educação infantil: perspectivas em debate. Brasília: Unesco Brasil, 2004.

CURY, C. R. J. A educação infantil como direito. In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto, Secretaria de Educação Fundamental. Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil. Brasília, DF, 1998. v. 2, p. 9-15.

_____. Política inclusiva e compensatória na educação básica. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 11-32, jan./abr. 2005. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742005000100002>

DIDONET, V. A educação infantil na LDB/1996: mudanças depois de 2007. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). *LDB/1996 contemporânea: contradições, tensões, compromissos*. São Paulo: Cortez, 2014. p. 143-170.

DOURADO, L. F. (Org.). *Plano Nacional de Educação (2011-2012): avaliação e perspectivas*. Goiás: Editora UFG, 2011.

GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. S. (Coods). *Professores do Brasil: impasses e desafios*. Brasília, DF: Unesco, 2009.

GOMES, A. V. A. *Educação infantil: por que mais creches?* Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011.

KUHLMANN, J. R. *Infância e educação infantil: abordagem histórica*. Porto Alegre: Mediação, 2010.

MACEDO, L. C. de; DIAS, A. A. D. A política de financiamento da educação no Brasil e a educação infantil. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Goiânia, v. 27, n. 2, p.153-360, maio/ago. 2011. <https://doi.org/10.21573/vol27n22011.24768>

ROSEMBERG, F. Educação infantil pós-Fundeb: avanços e tensões. In: SOUZA, G. (Org.). *Educar na infância: perspectivas histórico-sociais*. São Paulo: Contexto, 2010. 171 -186.

_____.; FERREIRA, I. M.; CAMPOS, M. M. *Creches e pré-escolas no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, J. B. dos. *O Fundeb e a educação infantil*. Curitiba: Appris 2015.

VIEIRA, L. M. F. A educação infantil e o Plano Nacional de Educação: as propostas da CONAE 2010. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 809-831, jul.-set. 2010. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300009>

Submissão em: 01-08-2016

Aprovação em: 07-06-2017