3

A criança na agenda política

...somos pobres em histórias notáveis.
Benjamin, 1995, p.276

O panorama dos diversos modelos de atendimento à criança brasileira do descobrimento aos anos de 1980, apresentado por Kramer (1982) em “A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce”, teve como foco a valorização gradativa da infância e o reconhecimento da necessidade de atendê-la nos discursos oficiais e procura entender as diferentes iniciativas políticas e seus significados, bem como compreender qual a concepção de infância nelas impressas.

A autora segue apontando que, até a década de 80 das 21 milhões de crianças brasileiras em idade pré-escolar, apenas 4% recebiam atendimento incluindo o oferecido pelo setor privado. Esse atendimento, no que se refere ao setor público, se configurava por ambigüidades e uma escassez de legislação, que resultava numa superposição de órgãos, vinculados a diferentes ministérios, que desenvolviam trabalhos de caráter médico, assistencial ou educacional sem qualquer integração e, na implantação de alternativas comprovadamente fracassadas em outros países, como por exemplo, a educação compensatória. Contudo, do ponto de vista político, nem mesmo essas alternativas se consolidavam tendo em vista a inexistência de fontes de recursos próprios para a educação pré-escolar e a falta de perspectivas de sua instauração.

Três décadas após a apresentação desse trabalho, retomar as questões nele apontadas é o fio condutor para a análise do lugar ocupado hoje pela pré-escola nas políticas educacionais que, como vimos no capítulo I foi elencada entre os deveres do Estado na Constituinte de 88, direito de todas as crianças no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº. 8069/90) e etapa da Educação Básica que em conjunto com o atendimento em creches passou a constituir a Educação Infantil no texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN nº. 9394/96).

Essas importantes mudanças marcaram o período de transformação do lugar da criança pequena na organização político-administrativa do país que, passa a discutir e analisar a situação da criança brasileira compreendendo-a como pessoa

em desenvolvimento independente de sua condição social e étnica passando assim a empreender uma série de ações visando equacionar e qualificar o atendimento educacional a ela direcionado.

Essa mudança de lugar que representa também uma mudança de paradigma, nos inquieta a questionar: qual a tendência da Educação Infantil hoje? O disfarce foi superado? Os investimentos estão sendo viabilizados? Existem políticas públicas específicas para essa etapa?

Conduzida por essas questões e pelas mudanças políticas do país após a década de 80, o objetivo desse capítulo é esboçar um panorama do conjunto de ações que envolveram e envolvem programas, planos, documentos, referenciais e diretrizes, entre outros voltados para a educação da criança de 0 a 6 anos.

3.1.

Política e política pública: quem ganha?

O dom de despertar no passado as centelhas da esperança é privilégio exclusivo do historiador convencido de que também os mortos não estarão em segurança se o inimigo vencer. E esse inimigo não tem cessado de vencer.

Benjamin, 1994, p. 224/225

A história social da criança como vimos no capítulo 1 é marcada por dilemas e contradições e a arena política é um espaço privilegiado para analisar o lugar por ela ocupado ao longo da existência. Considerando o espaço temporal entre a Proclamação da República brasileira e a Constituição de 88, podemos afirmar que um novo tempo se anunciava aos finais do século XX e início do século XXI.

Podemos, nesse sentido, acenar para o momento em que o Brasil vive a efervescência política de transição de um governo militar autoritário e centralizador para o período de regime democrático e descentralizado que, segundo Cunha (1991) é marcado por três importantes acontecimentos: a eleição de Tancredo Neves para Presidente da República, em janeiro de 1985; a instalação da Assembléia Nacional Constituinte, em março de 1987; e as eleições presidenciais de novembro de 1989 (p. 22).

Esses acontecimentos marcam a consolidação do Estado federativo brasileiro na Carta Constituinte de 1988 a partir da qual, estados e municípios passaram a ser, de fato, politicamente autônomos, entes federados. Nesse

contexto, as profundas alterações na natureza das relações governamentais, relacionadas à recuperação de bases federativas do Estado brasileiro e a redefinição de atribuições e competências na área dos direitos sociais vai produzir a necessidade de implantação de estratégias de indução (Arretche, 1999, p. 112) com vistas a obter a adesão de governos locais aos projetos e programas da União.

Essa redefinição de competências e atribuições de gestão pelos Estados e municípios pode ser realizada basicamente por três mecanismos: 1) por própria iniciativa; 2) por adesão a algum programa proposto por um nível mais abrangente ou 3) por expressa imposição legal. (Alves, 2007, p. 67)

Nesse contexto, a educação, elencada entre os direitos sociais (CF/88, Art 6º), alvo das reformas ocorridas no país com o objetivo de se alinhar à nova ordem mundial, no âmbito da redistribuição das responsabilidades tem a sua oferta distribuída entre os diferentes níveis administrativos (CF,1988), a saber:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

O direito à Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, se inscreve no texto legal como responsabilidade dos municípios refletindo o novo paradigma quanto à ação estatal no atendimento à criança e às políticas sociais a ela direcionadas. Na realidade, a própria organização dos sistemas de ensino decorre também desse período, pois pela primeira vez, a Constituinte dispôs sobre a organização dos sistemas municipais de ensino ao lado dos já existentes sistemas federal e estadual, deliberando ainda sobre o Regime de Colaboração, matéria que veio a ser regulamentada pela Lei nº 9.394/96.

O lugar da criança nas discussões políticas, na verdade, já estava em pauta no cenário mundial desde o início do século XX e a luta em defesa de que, suas especificidades fossem contempladas se consolidou na assinatura de pactos e declarações, como a 1ª Declaração dos Direitos da Criança (Genebra, 1923), a

criação do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, 1946), Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) que resultou na Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959), a Convenção dos Direitos da criança (1989) e a Conferência Mundial sobre Educação para Todos (Jontien, 1990).

Estes documentos foram norteadores das ações dos países signatários e impulsionou, no Brasil, um conjunto de ações onde a criança, sujeito de direitos, bem como a sua educação, passaram a ser objeto da legislação, sob um novo enfoque superando as dicotomias das legislações anteriores.

Reconhecida como pessoa em desenvolvimento, a criança tem seus direitos sociais e fundamentais reconhecidos como inerentes a todas elas, independente de raça, cor, etnia e religião, como sujeito de direitos sob o paradigma da proteção integral.

Cabe apontar as reflexões do pesquisador Manuel Sarmiento (1997, p.11) quando afirma que a decidida entrada das crianças e da infância na agenda da opinião pública e dos sistemas parciais de produtores de conhecimento sobre a sociedade não pode deixar de ser senão a expressão da relevância social da infância (...).

A descentralização da educação efetivada no Art. 211 da Constituição Federal inaugura um período de decisões políticas nacionais e locais que levam a criança pequena à pauta da agenda das ações governamentais e instaura um período de significativas políticas públicas e estratégias de indução a fim de garantir a adesão dos entes-federados às ações e programas propostos.

Nesse sentido, a municipalização da Educação Infantil e do Ensino Fundamental tem sido um processo complexo que se desenha nas estratégias adotadas pelos municípios, instância administrativa responsável pela oferta dessas etapas. Essa situação pode ser compreendida pelo o uso instrumental do conceito de descentralização que *é, majoritariamente, aplicado como desconcentração, exprimindo a estratégia de retirada do Estado da prestação de serviços públicos essenciais da sociedade, com profundos impactos na área de educação, entre outras.* (Souza e Faria, 2004, p.929)

Essa breve exposição das condições estruturais que norteiam a elaboração de políticas/políticas públicas de Educação Infantil se propõe como pano de fundo da análise a que se propõe esse trabalho.

Para Easton, a política pode ser definida como “(policy) *uma teia de decisões que alocam valor*” (1953, p.130) ou “*como um curso de uma ação ou inação (ou “não-ação”), mais do que decisões ou ações específicas*”. (Hecló,1972, p.84-85).

Wildavsky (1979, p. 387) lembra que o termo política é usado para referir-se a um processo de tomada de decisões, mas, também, ao produto desse processo.

No que se refere às políticas públicas, Rua (1998), em texto destinado àqueles que não são especialistas em políticas públicas, que é o nosso caso, apresenta uma síntese de conceitos e teorias básicas a fim de orientar as análises destas e destaca a necessidade de diferenciar decisão política e política pública. Segundo a autora,

As políticas públicas (policies), por sua vez, são outputs, resultantes da atividade política (politics): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Nesse sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública (p.1).

Já o processo decisório das políticas públicas definido como um diálogo entre intenções e ações é delineado por 04 estágios assim definidos: 1) Elaboração da Agenda; 2) Especificação de uma alternativa (Formulação); 3) Escolha de uma alternativa (adoção); 4) Implementação da decisão (Viana, 1988. p.05).

Constituída por uma lista de problemas ou assuntos que chamam à atenção do governo e dos cidadãos que atuam junto com ele, a formulação da agenda política é afetada por dois tipos de atores: os governamentais (Alto Staff da administração, Funcionalismo de carreira e Congresso) e os atores não governamentais (Grupos de pressão ou interesse, acadêmicos, pesquisadores, consultores, mídia, partidos políticos e opinião pública).

E, para a análise das políticas educacionais, o ciclo de políticas proposto por Bowe, Ball e Gold (1992); Ball, (1994a) e apresentado por Mainardes (2006) é uma proposta que considera que esse tipo de política se configura com um ciclo contínuo constituído por três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Esses contextos são inter-relacionados, não têm uma dimensão temporal ou seqüencial e não são etapas.

Para os autores, o foco da análise de políticas deveria incidir sobre a formação do discurso e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática. Isso envolve identificar processos de resistência, acomodações, subterfúgios e conformismos dentro e entre as arenas da prática, e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas.

Em consonância com este enfoque, pode-se dizer que a Educação Infantil em sua trajetória de consolidação, teve e tem nos atores não governamentais seu marco de conquistas, tendo em vista que a sua introdução na agenda política educacional do país tem sido resultado dos movimentos de luta empreendidos por esse grupo.

Enfim, o enfrentamento dos muitos desafios na busca de concretização do que foi preconizado pelo novo ordenamento legal: a universalização do atendimento, a melhoria da qualidade, o financiamento, a integração aos sistemas de ensino, a formação dos profissionais e a sua própria identidade, ou seja, a luta por garantir o direito a uma Educação Infantil de qualidade a todas as crianças brasileiras foi ao longo dos anos, mobilizando movimentos sociais, especialistas, acadêmicos e pesquisadores.

Desses atores, destaco o Grupo de Trabalho de Educação Infantil (GT-7)¹⁰ da Associação Nacional de Pós Graduação em Educação (ANPED), que congrega um grupo de pesquisadores da infância; o Movimento de Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB)¹¹; a União Nacional de Dirigentes Municipais (UNDIME); conselhos e secretarias municipais e estaduais de educação, e a Organização Mundial para Educação Pré-escolar- OMEP.

¹⁰ A inclusão da Educação Infantil como um G.T. da ANPED, em 1981, é a expressão do intenso movimento de discussões sobre as políticas sociais e educacionais que marcou aquela década. Inicialmente fundado como G.T. de Educação Pré-escolar e surgindo ao mesmo tempo em que outros sete GT's com as mesmas características e a mesma sistemática de trabalho, o grupo de educação infantil reuniu pesquisadores e profissionais com a intenção de constituir um fórum de discussões e debates dos problemas da área. Só em 1988 decide-se pela atual denominação do grupo: Educação da criança de 0 a 6 anos, considerada mais abrangente e mais adequada aos direitos constitucionais que acabavam de ser conquistados. (Um breve histórico do GT-7, ANPED. Disponível em <http://www.ced.ufsc.br/~nee0a6/histgt7.html>)

¹¹ Com relevante participação social, o MIEIB é responsável pela instalação em todo país de fóruns que são espaços permanentes de discussão e atuação, suprapartidários, articulados por diversas instituições, órgãos e entidades comprometidas com a expansão e melhoria da Educação Infantil, num determinado estado, região ou município.

Todavia, o processo de efetivação das políticas públicas direcionadas à criança de 4 a 6 anos foi se consolidando gradativamente e a garantia dessa pode ser definida por alguns fatores: uma visão de longo prazo; um marco legal preciso (Constituição de 1988); a definição de propósitos ambiciosos; o desenvolvimento de ações que promovam a equidade; a garantia de pressupostos regulares e eficientes (Plano Nacional de Educação/2001) ; propiciar o desenvolvimento da infra-estrutura (Parâmetros e Proinfância); ter sua continuidade assegurada e favorecer a coordenação de esforços públicos e particulares¹² (PNE 2001/2010).

Alguns desses fatores estão explicitados ao longo do capítulo 1 onde foi apresentada a trajetória história e política do direito à Educação Infantil. Outros serão apresentados neste capítulo que traz propósitos e ações governamentais empreendidas no sentido de garantir a efetividade da política pública de Educação Infantil no país.

Entretanto, para que esse processo se consolidasse, a concepção de Educação e mais estritamente de Educação Infantil dos atores governamentais foi e tem sido um fator de suma relevância.

3.2.

A ação do Estado gestor: planos, programas, propostas e diretrizes

Perigoso é o silencio quando se cala.
Benjamin, 1995, p.131

O grupo, formado pelas figuras do Presidente, Membros do Congresso, Mídia, Partidos e Eleições representa um importante elemento no encaminhamento das políticas públicas, apesar de, num estado democrático eles não serem os centralizadores das decisões. Nesse sentido, no presente tópico, pretendemos ressaltar a atuação do governo em exercício, considerando que, as últimas e importantes políticas direcionadas a Educação Infantil no país, datam da atual gestão.

Depois de representar o Partido dos Trabalhadores nas eleições de 1989, 1994 e 1998, Luís Inácio Lula da Silva (Lula) é eleito Presidente do Brasil em

¹² Anotações pessoais da palestra: Políticas públicas, bibliotecas escolares e logro academico, proferida por Elisa Rius Bonilla. In. Congreso Iberoamericano de Educación. Buenos Aires, 2010.

2003 e, ao concluir o seu primeiro mandato é reeleito em 2006, encerrando em 2010 o seu duplo mandato. Nesse sentido, o período abordado nesse estudo se insere nessa gestão e, como veremos adiante esse período pode ser apontado como um dos momentos mais intensos na trajetória da Política Nacional de Educação Infantil desde a promulgação da LDB 9394/96.

A primeira gestão do atual governo foi precedida pela gestão de Fernando Henrique Cardoso representante do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB) que havia exercido também um duplo mandato.

Barreto (2001) em avaliação das políticas voltadas à criança pequena na gestão de Fernando Henrique Cardoso, concluiu que, considerando o momento de transição das creches que foram transferidas da Assistência Social para a educação, a situação era grave pois, a criança de 0 a 6 anos era quase ausente na política educacional do governo federal visto que no Plano Plurianual, já do segundo mandato (2000-2003) a Educação Infantil não apresentava sequer um status de programa como os outros níveis de educação, sendo as ações voltadas a essa faixa etária, fragmentadas e sem articulação entre os ministérios setoriais. E, foi assim que a Educação Infantil oferecida em creches e pré-escolas se manteve, ao longo dos oito anos desse governo.

Na gestão de Lula, em seu primeiro mandato uma importante e já anunciada estratégia política é regulamentada, a criação do Ensino Fundamental de Nove Anos (Lei nº. 11.274). Já no segundo mandato, iniciado em 2007, em seu plano de governo a educação é reconhecida como questão nacional de primeira grandeza tornando-se prioridade do Estado e da sociedade. A educação de qualidade e ao alcance de todos é entendida como instrumento de produção, organização e difusão de conhecimento e cultura que deve contribuir para a formação de gerações de brasileiros capazes de compreender criticamente e dar significação aos valores culturais construídos ao longo da história, em diálogo permanente e afirmativo com as demais culturas do mundo¹³.

A partir dessa perspectiva, o governo teve como metas: ampliar, com estados e municípios, o acesso à Educação Básica, por meio da universalização do Ensino Fundamental de nove anos; do atendimento à Educação Infantil; expandir

¹³ Programa de Governo Lula (2007-2010). Disponível em http://www.pt.org.br/portalpt/dados/bancoimg/c091003193431plano_governo.pdf. Acesso em 10/10/2010

progressivamente o atendimento integral à criança e ao jovem, por meio da articulação entre a União, estados, municípios e comunidade, integrando políticas, programas e equipamentos, que façam da escola um pólo educacional, cultural, de esporte e lazer.

As incumbências da União, em seu papel de Estado gestor estão expressas no art. 9º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que determina, entre outras: I – a elaboração do Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; II – (...); III – prestação de assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva; IV - estabelecimento, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum.

No cumprimento de suas incumbências, nesse momento, dentre as iniciativas empreendidas pela União, em uma gestão marcada pelo diálogo com a Universidade e incentivo à participação social com fortalecimento de Conselhos, podem ser destacadas três importantes ações: o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Compromisso Todos pela Educação que estão articulados; e a realização da Conferencia Nacional de Educação (CONAE).

Essas ações são destacadas tendo em vista, que o município pesquisado é considerado um município “prioritário” nas ações do Compromisso Todos pela Educação e a CONAE ser uma proposta de discussão pública entre atores governamentais e não governamentais para a reformulação do PNE/2001.

3.2.1.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Plano de Metas Compromisso todos pela Educação

Tudo o que era guardado a chave permanecia novo por mais tempo... mas meu propósito não era conservar o novo e sim renovar o velho.

Benjamin, 1995, p.124

No quadro geral da educação nacional, nos anos finais do século XX a universalização do Ensino Fundamental se tornou uma realidade desencadeando

uma série de mudanças agora focadas na preocupação com a qualidade no processo educacional brasileiro. Uma dessas mudanças se expressa no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado pelo Governo Federal em 2007. Um plano de metas no qual estão definidas 28 diretrizes a serem operacionalizadas em todas as dependências administrativas com vistas ao alcance das metas até 2021 e submetas para o período de 2007 a 2021.

Segundo Saviani (2007), o plano, normalizado e operacionalizado pelo Decreto Presidencial nº 6.094/2007,

(...) aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC. Ao que parece, na circunstância do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pelo governo federal, cada ministério teria que indicar as ações que se enquadrariam no referido Programa. O MEC aproveitou, então, o ensejo e lançou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e a ele atrelou as diversas ações que já se encontravam na pauta do Ministério, ajustando e atualizando algumas delas (p.1233).

Articulado ao plano, o Compromisso Todos pela Educação, um plano de metas amparado nas disposições dos Artigos 23, 205 e 211 da CF, conjuga os esforços da União, Estado e Municípios atuando em regime de colaboração e estabelece um conjunto de diretrizes a serem adotados.

Com o intuito de promover a qualidade da educação, o compromisso envolve ainda a participação voluntária da sociedade civil, organizações sindicais, fundações, entidades de classes empresariais, igrejas, entidades confessionais, famílias, pessoas físicas e jurídicas.

A consolidação do compromisso, no entanto, depende da adesão dos entes federados e para isso são adotados mecanismos de indução para a adoção das diretrizes e cumprimento das metas do Índice do Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Após a adesão, o ente federado junto a uma equipe técnica do MEC que oferecerá um suporte técnico, deverá elaborar um diagnóstico da situação educacional local, estruturado em quatro dimensões: 1) Gestão Educacional; 2) Formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; 3) Práticas Pedagógicas e Avaliação; 4) Infraestrutura física e Recursos Pedagógicos, para a partir dele propor um Plano de Ações Articuladas (PAR) para a Educação Básica.

Esse novo índice – IDEB – como estratégia de avaliação da educação nacional representa um significativo avanço e se constitui da fusão de dois importantes indicadores de qualidade: fluxo escolar e desempenho. Para os

cálculos do índice, a combinação entre fluxo e aprendizagem pode variar entre zero e dez.

Em relação às estratégias de avaliação, ainda nos anos 90, o Brasil passou a contar com uma metodologia de avaliação nacional, gerando um panorama da situação educacional do país e que forneceria elementos para a elaboração de políticas públicas. E, nesse sentido, num primeiro momento, o SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) foi aplicado. Posteriormente, a prova Brasil foi uma avaliação aplicada apenas aos alunos dos anos finais do Ensino Fundamental.

Em 2008, uma nova modalidade de avaliação nacional foi inaugurada, tendo em vista um dos pilares do Plano de Desenvolvimento da Educação: a alfabetização da criança até os oito anos de idade. Sendo assim avaliadas as crianças com idade entre seis e oito anos. Uma prova é aplicada aos alunos do 2º ano de escolaridade em dois momentos distintos, no início e no meio do ano letivo com o objetivo de oferecer às redes públicas um instrumento diagnóstico do nível de alfabetização das crianças.

As ações elencadas no PDE, no entanto, seriam validadas pelos resultados do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) que une num mesmo indicador o desempenho dos alunos nos exames Prova Brasil e Saeb (aplicados pelo MEC nas redes de todo o país) e as taxas de aprovação (que consideram a repetência).

Tomado como indicador da qualidade da educação nacional, o IDEB dos anos 2005 e 2007 possibilitaram um mapeamento da situação educacional do país. O conhecimento dessa realidade desencadeou uma movimentação que se caracterizou numa série de ações desenvolvidas em cooperação entre a União, Estados e Municípios objetivando a elevação do índice. E, na urgência da situação, entre as diretrizes do Compromisso Todos pela Educação está o programa de assistência técnica e financeira prestada pelo MEC aos estados e municípios que apresentaram índices abaixo do percentual nacional nos anos 2005 e 2007.

Cury acredita que, se a União, representada pelo MEC *não descumprir os termos desse compromisso e se houver vontade de e recursos para efetivar tais propósitos em metas, é possível dizer que estamos vislumbrando uma saída racional para um direito proclamado como direito social.* (2007, p. 848)

Todavia, essas ações estavam condicionadas à adesão dos entes federados ao Compromisso e, seriam os considerados “prioritários” aqueles municípios e unidades federadas que tivessem uma baixa classificação no IDEB.

Tabela 3 – IDEB observado em 2005, 2007 e 2009 e metas para o Brasil em 2021 segundo o nível de ensino

		Ano	Anos Iniciais do Ensino Fundamental		Anos Finais do Ensino Fundamental		Ensino Médio	
			IDEB Observado	Metas	IDEB Observado	Metas	IDEB Observado	Metas
Brasil	Total	2005	3.8	-	3.5	-	3.4	-
		2007	4.2	3.9	3.8	3.5	3.5	3.4
		2009	4.6	4.2	4.0	3.7	3.6	3.5
		2021	-	6.0	-	5.5	-	5.2
	Rede Pública	2005	3.6	-	3.2	-	3.1	-
		2007	4.0	3.6	3.5	3.3	3.2	3.1
		2009	4.4	4.0	3.7	3.4	3.4	3.2
		2021	-	5.8	-	5.2	-	4.9
	Rede Estadual	2005	3.9	-	3.3	-	3.0	-
		2007	4.3	4.0	3.6	3.3	3.2	3.1
		2009	4.9	4.3	3.8	3.5	3.4	3.2
		2021	-	6.1	-	5.3	-	4.9
	Rede Municipal	2005	3.4	-	3.1	-	-	-
		2007	4.0	3.5	3.4	3.1	-	-
		2009	4.4	3.8	3.6	3.3	-	-
		2021	-	5.7	-	5.1	-	-
	Rede Privada	2005	5.9	-	5.8	-	5.6	-
		2007	6.0	6.0	5.8	5.8	5.6	5.6
		2009	6.4	6.3	5.9	6.0	5.6	5.7
		2021	-	7.5	-	7.3	-	7.0

Fonte. INEP/MEC

Com uma expressiva adesão dos entes federados, as primeiras ações começaram a ser efetivadas no ano 2008 e na tabela apresentada a seguir, é possível constatar que, no IDEB publicado em 2009, os resultados acenam para uma possível concretização das metas empreendidas no PDE, tanto em nível nacional como em todas as dependências administrativas. Em pontos percentuais, entre 2005 e 2009 houve um aumento de 0,4% no país. Já na Rede Pública Estadual, o aumento foi superior ao nacional 0,6%.

Na verdade, uma das grandes conquistas do PDE foi a adesão irrestrita dos 26 estados e do DF, além de todos os 5.563 municípios brasileiros ao plano de metas Todos pela Educação. Até o final de 2008, 25 estados e mais de quatro mil

municípios haviam apresentado o PAR (Plano de Ações Articuladas), onde eram apontadas as fragilidades dos sistemas ensino e as ações a serem empreendidas, que analisados pelo Ministério da Educação resultaram em mais de R\$ 1,6 bilhão em convênios celebrados apenas naquele ano.

Considerando a meta para os próximos quatorze anos de que a média nacional chegue a 6,0, equivalente à dos países desenvolvidos da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos) e comparando às elevações alcançadas nesses quatro anos, podemos afirmar que a caminhada está se iniciando positivamente.

E, a partir desses dados, a Educação Infantil, com ênfase na pré-escola passa a ser compreendida como potencializadora do cumprimento dessa meta tendo em vista que, diversas pesquisas, Curi e Menezes-Filho (2006), Klein (2006) e Araújo (2006) já comprovaram que as crianças que fizeram a pré-escola têm mais sucesso na aprendizagem.

Nesse sentido, no conjunto de 28 diretrizes elencadas no Plano, a Educação Infantil aparece como a diretriz nº. 10, que preceitua *Promover a Educação Infantil*. Cabe então perguntar o que significa em termos políticos “promover a Educação Infantil”?

Segundo o dicionário Ximenez (2000), *promover é fazer avançar, trabalhar a favor de., gerar, provocar*. Assim se este for o sentido empregado, estaremos então no caminho de um novo tempo na Educação.

3.2.2.

Quando os diferentes atores se reúnem - a CONAE

Um sistema de espelhos criava a ilusão de que a mesa era totalmente visível em todos os seus pormenores. Na realidade, um anão corcunda se escondia nela, um mestre no xadrez, que dirigia com cordéis a mão do fantoche.

Benjamin, 1994, p.223

Com a proximidade do cumprimento da vigência do Plano Nacional de Educação aprovado em 2001 (2001-2011), iniciou-se no país, em 2008, a organização para a sua reformulação. Com esse propósito durante a realização da Conferência Nacional da Educação Básica, o Ministério da Educação assumiu o compromisso de organizar uma Conferência Nacional de Educação (CONAE) em

abril de 2010, tendo tema central **o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação.**

Para a realização dessa conferência, foi constituída em 3 de setembro de 2008, pela Portaria Ministerial nº 10, a Comissão Nacional Organizadora da CONAE.

A conferência teria como objetivo reunir proposições de diferentes atores visando à organização de um Sistema Nacional Articulado de Educação tendo como seus componentes os sistemas: estaduais; do Distrito Federal; municipais e federal de ensino.

A CONAE, realizada em março/abril de 2010 foi precedida por conferências municipais e estaduais em todo o país, ocorridas durante o ano 2009 nas quais se reuniram agentes públicos, entidades de classe, estudantes, profissionais da educação e pais/mães (ou responsáveis) de estudantes. As conferências foram subsidiadas pela discussão de um documento que desenvolvia o tema central da CONAE - Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação.

A proposta era a de que, anterior à CONAE nacional, os pressupostos contidos no documento fossem analisados e discutidos em Conferências Municipais ou Intermunicipais, Estaduais e do Distrito Federal no decorrer do ano 2009 com o propósito de consolidar uma ativa participação social onde o documento se tornasse objeto de estudo e de deliberação, incluindo, portanto, o debate de todos os níveis, etapas e modalidades de ensino em um fórum de mobilização nacional pela qualidade e valorização da educação com a participação de amplos segmentos educacionais e sociais.

Das proposições contidas no documento, para a nossa pesquisa interessa mais diretamente aquelas do eixo III no qual foram tratados três importantes temas: Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar. E em consonância com os objetivos da pesquisa focaremos apenas um, a saber, o acesso. Nessa perspectiva, trago um trecho do documento no qual está preconizado que, entre as bases para a democratização do acesso, da permanência e do sucesso escolar em todos os níveis e modalidades de educação, como instrumentos na construção da qualidade social da educação como direito social, destacam-se:

A consolidação de políticas, diretrizes e ações destinadas à educação infantil, sobretudo considerando a obrigatoriedade a partir dos 4 anos, via coordenação efetiva e atuante dos órgãos da União, estados, Distrito Federal e municípios, com a ampliação, apoio e otimização dos processos de organização, gestão e universalização gradativa dessa etapa da educação básica; a realização do censo da educação infantil, garantindo que todas as instituições de educação infantil, públicas e privadas sejam incluídas no Censo Escolar e em outros levantamentos de informações educacionais; a garantia de que o atendimento das crianças seja feito exclusivamente por profissionais devidamente habilitados, conforme a legislação vigente; o debate, o repensar, a revisão e a modificação, de modo integrado, de todo o currículo das primeiras etapas da educação básica, em decorrência do ingresso aos seis anos no ensino fundamental, tornado obrigatório; a discussão e proposição de diretrizes para as políticas de convênios com entidades privadas, de tal forma que o MEC assumira a coordenação dessa discussão; a ampliação da oferta de educação infantil pelo poder público, extinguindo progressivamente o atendimento por meio de instituições conveniadas (p. 51/2).

Apesar do conteúdo expresso acima e de o texto do documento afirmar que a CONAE seria um espaço democrático para a construção de diretrizes para a política nacional de educação e dos seus marcos regulatórios, na perspectiva da inclusão, igualdade e diversidade e ainda que o documento serviria de base para as discussões nos estados, Distrito Federal e municípios, e ainda que as mudanças propostas nestas conferências seriam analisadas na Conferência Nacional Educação, **antes que a Conferência Nacional fosse realizada a ampliação do ensino obrigatório foi aprovada na Emenda Constitucional nº 59/2009.**

Assim, considerando as proposições do documento da CONAE, as deliberações do texto da EC.59/2009 representam que o esforço empenhado nas referências locais parecia estar em atraso em relação às ações postas em discussão.

Enfim, a Conferência Nacional de Educação (CONAE) foi realizada no período de 28 de março a 1º de abril de 2010 e as discussões empreendidas nesse encontro resultaram num documento final contendo o resultado das deliberações majoritárias ou consensuadas nas plenárias de eixo e que foram aprovadas na plenária final e acrescentam pontos importantes para a agenda das políticas públicas a serem formuladas no próximo PNE.

No Eixo III ficaram estabelecidas algumas proposições como: a) a não cisão da Educação Infantil, considerando que com a extensão do mecanismo da obrigatoriedade a partir dos quatro anos, o Brasil não pode correr o risco de deixar de priorizar o aumento de matrículas na etapa da creche em favor da expansão das matrículas na pré-escola; b) a realização do censo da Educação Infantil, garantindo que todas as instituições de Educação Infantil pública e privada sejam incluídas no Censo Escolar e em outros levantamentos de informações educacionais; c) a garantia de que o atendimento das crianças seja feito

exclusivamente por profissionais devidamente habilitados/as, conforme a legislação vigente; c) a discussão e proposição de diretrizes para as políticas de convênios com entidades privadas, de tal forma que o MEC assumira a coordenação dessa discussão; d) a ampliação da oferta de Educação Infantil pelo poder público, extinguindo progressivamente o atendimento por meio de instituições conveniadas; e) garantia de aporte financeiro do Governo Federal para a construção, ampliação e reforma de escolas e, custeio com pessoal.

3. 3.

A pré-escola nas políticas de Educação Infantil

Quem me descobrisse era capaz de me fazer petrificar como um ídolo debaixo da mesa, de me urdir para sempre às cortinas como um fantasma, de encantar por toda a vida como uma pesada porta.

Benjamin, 1995, p.91.

As relações entre os homens se caracterizam na história da sociedade por uma hierarquização de poderes onde os indivíduos são classificados, ordenados e reconhecidos em decorrência de sua classe social, origem étnica e racial e, por suas condições de produção.

O surgimento da pólis na Grécia antiga instaura uma preocupação com sua administração e essa preocupação configura a necessidade de criação de regras de convivência e socialização entre os cidadãos e determina a emergência de ações que conduzam esse processo. Nessa dinâmica, poderes são estabelecidos e políticas vão sendo delineadas.

Hoje, no Brasil, vivemos numa sociedade republicana, capitalista e democrática. Nesse sentido, as políticas aqui instituídas devem estar preocupadas com o bem estar do povo brasileiro do qual faz parte, a criança.

A concepção da criança e da infância pela sociedade vai ser determinante na elaboração de políticas a ela direcionada. Pinto, em sua discussão da infância como construção social, destaca as posições antagônicas presentes nas concepções de infância hoje:

Uns valorizam aquilo que a criança já é e que a faz ser, de fato, uma criança; outros, pelo contrário, enfatizam o que lhe falta e o que ela poderá (ou deverá) vir a ser. Uns insistem na importância da iniciação ao mundo adulto; outros defendem a necessidade da proteção em face de esse mundo. Uns encaram a criança como um agente dotado de competências e capacidades; outros realçam aquilo que ela carece. (1997, p.33)

Superando as dicotomias que caracterizam a sua história, as crianças passaram a ser entendidas enquanto cidadãs, pessoas que produzem cultura e são nela produzidas, que possuem um olhar crítico que vira pelo avesso a ordem das coisas, subvertem a ordem estabelecida, são sujeitos sociais e históricos marcados pelas contradições da sociedade em que vivem e sua infância deve ser concebida por aquilo que lhe é específico – a imaginação, a fantasia e a criação (Kramer, 2006).

A inclusão das crianças nas políticas como sujeito de direitos é um marco, visto que, em sua história social, ela já esteve na condição daquele que não fala (*infans*), daquele que não é.

Em 1975, pela primeira vez na história da educação nacional foi criada uma Coordenação de Pré-escolar (COEPRE) e realizado um diagnóstico que identificou o percentual de atendimento à criança de 0 a 6 anos (Diagnóstico da Educação Pré-escolar no Brasil - BRASIL, MEC 1975).

Apesar de, apenas uma ínfima parcela da população infantil ser atendida nas instituições pré-escolares naquele período – 3,5%, incluindo nesse percentual o acesso das classes médias e altas em instituições privadas, foi nesse momento que, no discurso oficial, o pré-escolar passou a ter a sua importância proclamada. Ocorrendo desde então uma diminuição da atuação das redes estaduais e uma maior participação das redes municipais. (Kramer, 1982, p.90).

Hoje, 35 anos depois, a criança e o direito às creches e pré-escolas são pauta de discussão de cientistas, estudantes e pesquisadores de diversas áreas. Mais recentemente, em decorrência da conquista da universalização do acesso ao Ensino Fundamental, vem se esboçando no contexto político a construção de novas formas de configuração para a Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica.

Nesse sentido, para Benjamin, tomando a égide de felicidade sob a qual a política é instituída, a tarefa da política, não é a de construção do futuro, mas a de apropriação do passado – em função do presente (Muricy, 1987, p.506).

E, nesse momento, em decorrência da aprovação da EC. 059/2009, a obrigatoriedade de matrícula na Educação Básica da criança de 4 a 5 anos, recorte etário estabelecido para o atendimento à pré-escola na Lei de Diretrizes e Bases, inaugura um novo campo de debates e reflexões, porém, é preciso resgatar o passado e recuperar o processo de visibilidade da Educação Infantil para compreender as mudanças do presente.

3.3.1.

A Educação Infantil pós 88 e o Ministério da Educação (MEC): parâmetros, diretrizes, pareceres e emendas

As crianças não constituem nenhuma comunidade separada, mas são partes de povo e da classe a que pertencem.

Benjamin, 1994, p.248

Após a consolidação da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96), uma série de ações vem sendo empreendidas no sentido de organizar, orientar e gerir a implementação das políticas de Educação Infantil no país.

Considerando também, o regime de colaboração determinado no Art. 211 § 4º da CF, quanto à organização dos sistemas de ensino, no qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definiriam formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino, a regulação da Educação Básica na qual está incluída a Educação Infantil não é apenas objeto do conjunto de regulamentações e orientações advindas do poder central, mas, considerando a autonomia dos estados e municípios assegurada na CF/88 é também resultante dos contextos locais, cujas determinações históricas, sociais, políticas e econômicas vai delinear as ações e iniciativas políticas que vão se configurando em novos e velhos arranjos que se repercutem na cobertura de atendimento, bem como na população atendida, na formação docente inicial e continuada, na organização das práticas pedagógicas, nas propostas curriculares e na distribuição dos recursos financeiros.

Antes da LDB e na efervescência da descentralização político-administrativa consolidada na Constituição, o então Ministério da Educação e do Desporto iniciou uma discussão em torno do documento denominado *Política Nacional de Educação Infantil* para a qual foi formada uma Comissão Nacional de Educação Infantil (Portaria 1.264/93) constituída por representantes de diversas organizações governamentais e não governamentais.

A política proposta pelo MEC e sua divulgação, culminou na realização, em 1994, do I Simpósio Nacional de Educação Infantil, onde o documento definitivo *Política Nacional de Educação Infantil* foi aprovado (MEC/SEF/COEDI, 1993) contendo diretrizes pedagógicas que fazem referências à indissociabilidade e complementariedade das funções educar e cuidar; diretrizes para uma política de

recursos humanos e os objetivos da política de Educação Infantil, destacando a promoção da função educativa da creche.

As diretrizes para uma política de recursos humanos indicadas na proposta deram origem, em 1994 ao documento *Por uma Política de Formação do Profissional da Educação Infantil* (MEC/SEF/COEDI, 1994).

Em 1995, era o tema da qualidade na Educação Infantil que estava na pauta das discussões resultando na publicação do documento *Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças* (MEC/SEF/COEDI, 1995).

Em tempos de organização da educação nacional, foi aprovado o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Lei Nº 9.424/1996/FUNDEF). O fundo previa investimentos financeiros que se restringiam ao Ensino Fundamental, deixando a Educação Infantil e outras modalidades de fora, e tomando o Ensino Fundamental como prioridade absoluta.

Mais uma vez, a pré-escola tem sua importância reconhecida nos documentos, porém no que se refere à distribuição de recursos financeiros, a situação é semelhante àquela apontada por Kramer (1982): dos recursos públicos destinados à educação inexisiam fontes próprias para essa etapa, até aquele momento.

Faltavam recursos, porém, a preocupação com a orientação aos Estados e municípios na implantação da Educação Infantil se concretiza numa sequência de documentos elaborados e sistematizados pela União. Em relação ao currículo da Educação Infantil, em 1998, pós LDB, numa típica política de governo, foi publicado o *Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil*, um conjunto de três livros contendo um conjunto de sugestões e recomendações para as práticas pedagógicas nas instituições sem nenhuma relação com os documentos anteriormente produzidos.

Nessa perspectiva, onze anos após a CF/88 e três anos após a LDB, em 1999, é instituído pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) como legislação nacional, um primeiro documento denominado *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil*¹⁴, que apresenta princípios norteadores para as propostas pedagógicas das instituições de Educação Infantil.

¹⁴ Resolução CEB nº. 1, de 7 de abril de 1999. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 de abril de 1999. Seção 1, p.18.

Com a ausência do Estado na oferta de creches e pré-escolas, principalmente creches, esse atendimento ganha fôlego nas organizações não governamentais (comunitárias, filantrópicas e confessionais). Assim, face à possibilidade de transferência de recursos públicos para essas instituições sob a forma de convênios, em 2000, foi elaborado o documento *Orientações sobre Convênios entre Secretarias Municipais de Educação e Instituições Comunitárias, Confessionais ou Filantrópicas sem fins lucrativos para a oferta de Educação Infantil*.

No contexto geral da educação, a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE/ 2001) inaugura a perspectiva de ampliação do atendimento à criança de 0 a 6 anos, representando um novo fôlego para essa etapa que tem a sua ampliação elencada entre as suas cinco prioridades. O PNE estabeleceu um total de 25 metas destinadas à Educação Infantil e fixou prazos de dois, três, cinco e dez anos para o seu cumprimento. A partir daí, inicia-se uma movimentação nas dependências administrativas do Estado como gerenciador de políticas e assim, profundas mudanças foram sendo propostas.

O documento “Os desafios do Plano Nacional de Educação” (INEP, 2004) publicado pelo INEP elenca os desafios para cada região geográfica do país e entre eles a ampliação da Educação Infantil é considerada o desafio de maior impacto financeiro.

Em 2005, foi encaminhado para a Câmara, e aprovado nesta instância, o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) que substituiria o atual FUNDEF contemplando a todas as etapas da Educação Básica. Porém, apesar de ensejar a cobertura da educação como um todo, na proposta inicial a creche, apesar de estar vinculada à educação Infantil não estava incluída, ou seja, as crianças de 0 a 3 anos não estavam incluídas.

A situação, no entanto, foi revertida graças ao movimento de luta empreendido pela sociedade e articulado pelo MIEIB denominado “fraldas pintadas” que se caracterizou num conjunto de ações que incluíram desde abaixo-assinados à passeatas. E na versão final aprovada (Emenda 53/2006) as creches foram incluídas.

O ano 2006 representa um momento de outras mudanças para a Educação Infantil que, com a aprovação da Lei nº 11.274/2006, que altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da LDB, legitimando no território brasileiro a ampliação do

Ensino Fundamental que passou a ter a duração de nove anos, com matrícula obrigatória aos seis anos de idade, passa a ser direcionada à criança de 0 a 5 anos; O documento, a *Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito da criança de 0 a 6 anos à educação*¹⁵ foi organizado com o objetivo de orientar aos municípios a investirem na Educação Infantil como política pública.

E no que se refere aos espaços de Educação Infantil, especificamente, cumprindo uma das metas do PNE/2001, foram publicados os *Parâmetros Nacionais de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil* que ofereciam subsídios aos sistemas de ensino em adaptações, reformas e construções de espaços e os *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil* definidos pelo Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica.

A infra-estrutura é questão que tem recebido especial atenção da União que, exercendo função suplementar junto aos municípios, lançou o Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – *ProInfância*. Programa que visa à expansão de espaços mais adequados com a construção de creches e escolas de Educação Infantil e a aquisição de equipamentos. Dados do MEC informam que, entre 2007 e 2008, o ProInfância investiu na construção de 973 escolas em 939 municípios. A meta para 2009-2010 é financiar 500 unidades em cada ano. (Nunes e Corsino, 2010).

Em 2009, a Coordenação Geral da Educação Infantil (COEDI/ MEC/SEB), elaborou os *Indicadores de Qualidade na Educação Infantil* (2009), que supõe uma avaliação diagnóstica buscando orientar os estabelecimentos de ensino na promoção de um atendimento de qualidade às crianças

Face à nova configuração da Educação Infantil e a proposta de articulação entre as diferentes etapas da Educação Básica, nesse mesmo ano foi aprovada a revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil¹⁶ com o pressuposto de que as propostas pedagógicas de Educação Infantil devam respeitar os princípios: I – Éticos, da autonomia, da responsabilidade, da solidariedade e do respeito ao bem comum, ao meio ambiente e às diferentes culturas, identidades e singularidades; II – Políticos, dos direitos de cidadania, do

¹⁵ Brasil. MEC/SEB. *Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação*. Brasília, 2006

¹⁶ Parecer CNE/CEB nº. 20/2009 aprovado em 11 de novembro de 2009.

exercício da criticidade e do respeito à ordem democrática; III – Estéticos, da sensibilidade, da criatividade, da ludicidade e da liberdade de expressão nas diferentes manifestações artísticas e culturais.

Atualmente, a Educação Infantil está em pauta no Congresso Nacional e na Câmara dos Deputados com uma série de projetos. Nesse momento, está em discussão a aprovação no Senado Federal - do PLS 414/2008, indicada pelo Senador Flávio Arns, PSDB/PR e já aprovado pelo Senado Federal (Projeto de Lei 6.755/2010) que altera a redação dos arts. 4º, 6º, 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional”, dispondo sobre a Educação Infantil até os 5 (cinco) anos de idade e o ensino fundamental a partir dessa idade¹⁷.

Cabe destacar também, a recente publicação pelo CNE das *Diretrizes Operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil*¹⁸ que, afirma a idade de seis anos completos até 30 de março como a idade de ingresso no Ensino Fundamental, porém admite, em caráter excepcional que as escolas de Ensino Fundamental e seus respectivos sistemas de ensino que matricularam crianças para ingressarem no primeiro ano, e que completaram 6 (seis) anos de idade após o dia 31 de março, devem, dar prosseguimento ao percurso educacional dessas crianças, adotando medidas especiais de acompanhamento e avaliação do seu desenvolvimento global.

Essa proposta abre precedentes para, no ano de 2011, os sistemas de ensino em caráter excepcional, dar prosseguimento para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos às crianças de 5 (cinco) anos de idade, independentemente do mês do seu aniversário de 6 (seis) anos, que no seu percurso educacional estiveram matriculadas e frequentaram, até o final de 2010, por 2 (dois) anos ou mais a Pré-Escola.

¹⁷ Aliás, a idade de ingresso no Ensino Fundamental é pauta de outros *projetos apensados na Câmara de Deputados*: 1- Projeto Apensado: PL-1558/2007 (Deputado Ivan Valente, PSOL/SP) 2- Projeto Apensado: PL-2632/2007 (Deputado Professor Victorio Galli, PMDB/MT) 3- Projeto Apensado: PL-4049/2008 (Deputado Osório Adriano, DEM/DF); 4- Projeto Apensado: PL 6300/2009 (Deputado Pedro Novais, PMDB/MA); 5- Projeto Apensado: PL-4812/2009 - (Deputado Ricardo Barros, PP-PR); 6- Projeto Apensado: PL-6843/2010- (Deputado Sebastião Bala Rocha, PDT/AM).

¹⁸ Resolução CNE/CEB 6/2010. Diário Oficial da União, Brasília, 21 de outubro de 2010, Seção 1, p. 17.

Diante desse panorama cabe então uma análise das condições e estratégias empregadas pelos municípios no compromisso com essa oferta que se supõe uma perspectiva de equidade e qualidade, contudo, frente ao Projeto de Lei 6.755/2010 e demais propostas.

Tais decisões produzem inquietações e põem na pauta das discussões qual o lugar da Educação Infantil nas políticas educacionais. Se, estamos em busca de uma Educação Infantil de qualidade ou a intenção precípua é ampliar o Ensino Fundamental.

Frente ao Projeto de Lei 6.755/2010 e demais propostas, é imprescindível destacar que, Estados e municípios estão ainda se organizando para atender às demandas do Ensino Fundamental de nove anos e da Emenda 059, políticas que alteram a idade de acesso ao ensino obrigatório e que ainda não foram consolidadas no país e que, ainda não se constituiu no cenário político educacional uma estratégia de acompanhamento e avaliação das mesmas.

Contudo, as propostas de antecipação da idade de ingresso no Ensino Fundamental têm sido contestadas por movimentos sociais, pesquisadores e acadêmicos. Campos (2010)¹⁹ afirma que o projeto de lei 6755/2010 não beneficia a criança de 5 anos, que tem direito à pré-escola, com uma programação adequada à sua fase de desenvolvimento. Fulgraf (2010)²⁰ defende que a antecipação do início do Ensino Fundamental para cinco anos é um equívoco que poderá vir a ser um fracasso pedagógico, aumentando a reprovação e a exclusão escolar, além de uma violência contra a infância, bem como o encolhimento da Educação Infantil. Didonet (2010)²¹, em depoimento na audiência pública da comissão de educação e cultura da Câmara dos Deputados apresentou 07 razões contrárias à aprovação da proposta.

Num momento em que comemoramos a inclusão da Educação Infantil no financiamento da educação (FUNDEB) somos interpelados por decisões que contrariam todo o movimento de luta e conquistas que caracterizam a Educação Infantil e o respeito à criança na condição de pessoa em desenvolvimento.

¹⁹ CAMPOS, M.M. Projeto de lei da câmara 280/2009 - um risco inaceitável para a educação nacional. Apresentação na Audiência Pública. Senado Federal. 12 de maio de 2010.

²⁰ Diário catarinense, 10 de maio de 2010, p. 12.

²¹ Depoimento na audiência pública da comissão de educação e cultura da Câmara dos Deputados sobre o PL 6755/2010

3.3.2.

Emenda 59/2009: entre o direito e o dever de frequentar a pré-escola

“Arrumar” significaria aniquilar uma construção (...)
Benjamin, 1995, p.39

Face ao conjunto de políticas apresentados anteriormente, a partir desse momento apresento considerações sobre o processo decisório definido por Viana (1988) como o diálogo entre intenções e ações que permeiam o processo de construção de uma política, que delineou a formulação da Emenda Constitucional 59/2009.

Retomando os pressupostos do ciclo de políticas proposto por Bowe, Ball e Gold (1992); Ball, (1994a), apresentado por Mainardes (2006) nossa análise está focada em um dos três contextos – de influência, da produção e da prática, que, de acordo com os autores, configuram o ciclo das políticas educacionais. Interessa, nesse momento, o contexto de influência visto que, nele as políticas são iniciadas e os discursos são construídos.

Sendo assim, cabe pontuar algumas manifestações discursivas dos dois atores envolvidos nessa agenda – os atores governamentais e os não governamentais -, considerando que a proposta inicial da emenda (PEC 277/2008), feita pela Senadora Ideli Cavalcanti tinha como proposição de origem a PEC 96/2003 e restringia-se a acrescentar § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias na Constituição Federal de 1988, para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação de Receitas da União (DRU) incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212.

A DRU foi criada em 1994, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, com o nome de Fundo Social de Emergência, sendo um mecanismo que desvinculava 20% da receita tributária da União. Segundo Daniel Cara, Presidente da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, normalmente, a maior parte desse montante atendia às políticas de manutenção do superávit primário, em detrimento de investimentos em áreas e programas sociais.

Nesse sentido, a aprovação da PEC, quanto aos recursos, determinou que a DRU relativa à Educação vá gradativamente caindo de 20% para 12,5% em 2009, para 5% em 2010, sendo extinta em 2011. Essa decisão representa um importante vetor do crescimento do atendimento educacional no país, pois, trará um aporte de

recursos novos para a Educação Básica de R\$ 4 bilhões ainda em 2009, pouco mais de R\$ 7 bilhões em 2010 e pouco mais de R\$ 10,5 bilhões a partir de 2011.

Contudo, em seu trâmite no legislativo, a PEC foi sendo alterada e, culminou na aprovação da Emenda que traz, entre outras, uma questão que resulta em profundas alterações na organização da Educação Básica, a extensão da obrigatoriedade do ensino obrigatório para 4 a 17 anos.

A EC 59/2009 altera os artigos 208, 211, 212 e 214 da Constituição Federal de 1988. Assim, altera a redação dos incisos I e II do Art.208 e na nova redação, não há divisão entre as duas etapas: ensino fundamental e médio, passando a figurar no texto legal o ensino obrigatório como educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade. Nesse mesmo artigo, altera a redação do inciso VII e amplia o oferecimento de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde, a todas as etapas da Educação Básica.

A redação do § 4º do Art. 211 é alterada, definindo que na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Reformulado o Art. 212. § 3º, fica determinado que a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade nos termos do plano nacional de educação; d) Dá nova redação ao caput do art. 214 da Constituição Federal²².

Considerando as propostas da PEC 277, a ampliação da obrigatoriedade contemplou uma perspectiva de que, se termos mais recursos podemos atender mais. Entretanto, cabe destacar que, se hoje, os índices de desempenho e a qualidade no atendimento são uma questão ainda na pauta, ter mais recursos basta como pressuposto para uma decisão dessa grandeza?

No que se refere à Educação Infantil, a aprovação da emenda contou com resistência e conflitos principalmente de um grupo de atores não governamentais,

²² A alteração do Art. 214 é, de certa forma, tão intensa que resultaria numa outra reflexão, pois num comparativo entre as duas redações retomamos o que fora preconizado por O'Donnell (38) em *anotações para uma teoria do Estado*, de que “*O Estado capitalista não pode deixar de ser, na agregação de seus supostos, ao longo do tempo e através da sociedade, um viés reprodutor da sociedade capitalista, da qual participa em sua realidade profunda*”.

como por exemplo, Vital Didonet, consultor da Organização Mundial para a Educação Pré-escolar (OMEP/Brasil) e Coordenador da Secretaria Executiva da Rede Nacional Primeira Infância, que ainda no processo de aprovação da PEC, emitiu parecer afirmando que, a emenda proposta ao inciso I do art. 208 da CF sugere que quem está falhando são os pais em não inscrever seus filhos na pré-escola. E, enfatiza a importância do Estado cumprir seu papel,

Não há dúvida de que, havendo oferta acessível e de qualidade, as famílias acorrerão em ainda maior número, à educação infantil. A questão, portanto, não está na demanda, mas na oferta. (...) A medida justa, portanto, não seria atribuir nova obrigação aos pais, mas insistir no dever do Estado em assegurar oferta democrática de educação infantil de tal sorte que as famílias hoje excluídas possam tomar parte nos benefícios da educação infantil. E isso pode ser obtido explicitando, na PEC, que a educação infantil é direito público subjetivo, não precisando recorrer ao princípio da obrigatoriedade²³.

Vilmar Klemann²⁴, secretário-executivo do MIEIB (Movimento Interfóruns de Educação Infantil), concordou com Didonet e afirmou que a medida “*não seria necessária se o Estado ampliasse a oferta gratuita para toda a educação infantil, de 0 a 5 anos, conforme determina o artigo IV da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – 9.394/1996)*. Segundo o secretário, “*Não tem porque tornar obrigatório para as famílias. “Isso tem que ser facultativo”*”.

Em contrapartida, o presidente da UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), Carlos Eduardo Sanches, afirma que a mudança é um passo importante para chegar ao atendimento em toda a educação básica. “*É a evolução de um processo. A consolidação das matrículas para 4 e 5 anos vai nos dar forças para universalizar as matrículas de 0 a 3 anos*”.

Em trabalho encomendado pela ANPED, Rosemberg (2009) apresentou na 32ª Reunião da ANPED (2009), um levantamento das questões e tensões relativas à extensão do ensino obrigatório a partir de uma síntese sobre as idéias e legislação referente à obrigatoriedade escolar em cenário internacional e nacional; a obrigatoriedade da educação pré-escolar em cenário internacional e na América Latina²⁵; a obrigatoriedade da Educação Infantil no Brasil: a PEC 277/08 seus discursos e o debate entre especialistas; síntese das principais preocupações quanto à obrigatoriedade de matrícula/frequência na pré-escola e sugestões sobre estratégias.

²³ <http://www.primeirainfancia.org.br/Documentos/NotaTecnicaSobrePEC277Ade2008.doc>

²⁴ <http://www.undime.org.br/htdocs/index.php?id=5706>

²⁵ Ver anexo 4.

Na ocasião, ela afirmou o dever de mobilização de pesquisadores e especialistas e de provocar o debate. E, segundo a autora, para tanto, *a sugestão de Vital Didonet de separar DRU/recursos da obrigatoriedade escolar parece estratégia sábia.*

Por outro lado, podemos mencionar a Moção de apoio a PEC²⁶ enviada pelo Conselho Nacional de Educação representada pela Presidente do Conselho, pelo Presidente Câmara de Educação Básica e pelo Presidente da Câmara de Educação Superior, em 01 de julho de 2009, ao Congresso Nacional. Esta moção solicitava urgência na aprovação da PEC e ressaltava a experiência dos países que oferecem mais de 12 anos de escolaridade para a sua população, enquanto o Brasil tem apenas nove anos de escolaridade obrigatória, e entende que, colocar todas as crianças e adolescentes de 4 a 17 anos na escola parece estratégico para o futuro do país, considerando o cenário internacional. E concluía, afirmando que, com a aprovação da PEC o Brasil teria um desafio a ser vencido: o da qualidade da educação para todos os brasileiros tendo na universalização da matrícula de 4 a 17 anos, o primeiro passo.

Ainda segundo a moção foi a partir dessa concepção que a Presidência da República encaminhou ao Congresso Nacional, por meio da PEC 277/2008, na sua atual redação, a obrigatoriedade do ensino de 4 a 17 anos de idade, ao tempo em que se compromete com a retirada gradual da DRU para a educação até 2011, colocando os recursos necessários para este fim, em uma ação articulada com estados, municípios e Distrito Federal.

As tensões e intenções aqui apresentadas revelam que, na verdade, esta agenda não foi construída a partir de um consenso entre os grupos de atores, porém a Emenda foi aprovada e segue-se a sua implantação sem, contudo levar em consideração que ainda existem municípios do país que nem sequer implantaram o Ensino Fundamental de nove anos.

Segundo dados do INEP, o Ensino Fundamental de nove anos, que deve ter sua implantação iniciada em todas as redes de ensino até 2010, abarca, em 2009, 59% das matrículas desta etapa (em 2008 cobria 52% das matrículas), todavia a sua universalização só está garantida em alguns estados brasileiros.

Outra questão relativa à aprovação da emenda é a nova redação dos incisos I

²⁶ www.todospelaeducacao.org.br/Uploads.aspx?folder...d277f50030bc...

e VII do art. 208 da Constituição Federal, que anula a redação anterior na qual estava explicitada a divisão das etapas da Educação Básica – Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio e passa agora a figurar a denominação Educação Básica obrigatória de 4 a 17 anos. Essa redação evasiva e indefinida provoca alguns questionamentos e considerando o recorte etário, como fica a organização do atendimento? Onde serão matriculadas as crianças de 4 e 5 anos? Como se organizarão os sistemas de ensino? Quais as estratégias? Qual o currículo?

Em relação às crianças de 4 e 5 anos, essa mudança altera a condição de matrículas dessas, ou seja, a matrícula deixa de ser uma opção dos pais e passa a ser instituída que essas crianças, independente de sua condição social, têm o dever de frequentar à escola, mudando assim a perspectiva de que, nessa relação, apenas o Estado tinha o dever e a criança o direito.

Contudo, apesar de ainda não estarem definidas as formas de controle da frequência, estando a criança de 4 e 5 anos incluída no ensino obrigatório, conclui-se que abarcará as sanções legais em relação à matrícula e frequência do Ensino Fundamental. Nesse sentido, considerando o Código Penal Brasileiro de 1940, Art. 246 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, os pais que não provêm a educação obrigatória para seus filhos incorrem no crime de abandono intelectual e de negligência.

Cabe, porém, destacar que essa é uma via de mão dupla em que o Estado desde a Constituição de 88 tem também a obrigação de oferecer vagas a todas as crianças de 4 e 5 anos, sendo o não oferecimento destas relacionado entre os crimes de negligência.

O Estado como gestor de políticas públicas opera num jogo que se configura pela existência de conflitos, tensões, coalizões e negociações nas quais participam diversos atores e é nesse jogo de forças que se constrói e reconstrói a história.

Tomamos uma das proposições apresentadas por Bobbio (1987, p.23), em relação à obrigatoriedade escolar, tendo em vista, nossa compreensão de que ela permite a compreensão desse momento, quando afirma que *existem reformas igualitárias que não são libertadoras, como toda a reforma que introduz uma obrigação escolar, forçando todas as crianças a ir à escola, colocando a todos, ricos e pobres, no mesmo plano, mas por meio de uma diminuição da liberdade.*

Contudo, apesar das polêmicas e do conjunto de questões relacionadas à sua aprovação, a Emenda foi aprovada, está em vigor e os municípios terão até 2016 para adequar seus sistemas à nova configuração do ensino obrigatório, ou seria, Educação Básica? Ambigüidades à parte, nesse conjunto de mudanças é urgente a necessidade de se construir uma proposta de atendimento a essa faixa etária na sua singularidade.

Assim, a situação hoje, é a seguinte: sendo obrigatório o ensino de 4 a 17 anos, automaticamente, a matrícula na pré-escola passa a ser obrigatória e então, parafraseando Cury (2007, p. 849) a criança não tem escolha: ou frequenta a pré-escola ou frequenta a pré-escola. Nesse caso, cabe perguntar: seria então uma questão de equidade ou de diminuição da liberdade?

3.3.3.

Educação Infantil: o desafio de garantir o direito de todas as crianças

Antes que a centelha chegue à dinamite, é preciso que o pavio que queima seja cortado. Ataque, perigo e ritmo do político são técnicos – não cavalheirescos.

Benjamin, 1995, p.46

A educação é um direito social de todos, particularmente da criança. De acordo com o IBGE, na faixa etária de 0 a 6 anos o Brasil tem hoje um total de 20.666.002 crianças; desse total, apenas 43% frequentam creches ou pré-escolas, sendo atendidas 76% das crianças de 4 a 6 anos e 15,5% das crianças de 0 a 3 anos²⁷. Entretanto, a continuar o decréscimo progressivo da taxa de fecundidade dos últimos 40 anos, nas próximas décadas o índice se aproximará de 2%, o que significa reposição da população, ou seja, nas próximas décadas haverá mais de 20 milhões de pessoas de 0 a 6 anos (Kramer et alii, 2009).

Das novas formas de configuração de atendimento à faixa etária de 0 a 6 anos está aquela já apontada por Kramer (2001, p.84) como uma precipitação provocada pelo FUNDEF - a extensão do Ensino Fundamental para nove anos e consequentemente a inclusão da criança de seis anos nesse segmento. A proposta, consolidada no Parecer 020/98 da CEB, ganhou novo fôlego após o lançamento do Plano Nacional de Educação em 2001 - PNE/2001 - que entre suas metas propõe que o Ensino Fundamental passe a contar com nove anos de duração, antecipando o

²⁷ BRASIL, IBGE, Diretoria de Pesquisas, COREM, 2006.

início das matrículas para seis anos de idade, à medida que for sendo universalizado o atendimento na faixa de 7 a 14 anos.

Porém, apesar de o plano priorizar a população de baixa renda e estabelecer como metas para a creche, a ampliação da oferta em, pelo menos, 5% ao ano, de forma a atender, até o final da década, a pelo menos um terço da população de até 3 anos de idade, totalizando 50% do atendimento até 2011; e para a pré-escola uma expansão anual de, pelo menos, 5% da oferta de vagas em instituições mantidas gratuitamente pelo Poder Público, totalizando 80% do atendimento em 2011, na tabela abaixo se pode constatar que, na realidade essa ampliação já vinha acontecendo antes da aprovação do plano.

Tabela 4- Percentual de atendimento por faixa etária (1995 a 2005)

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

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

Passados quatro anos do lançamento do Plano, em 2005, com a universalização do Ensino Fundamental, a proposta se fortaleceu com a promulgação da Lei nº 11.114/2005 que alterou a LDB e ampliou o Ensino Fundamental para nove anos e posteriormente a Lei nº. 11.274/2006 tornou obrigatória a matrícula das crianças de seis anos de idade no primeiro ano de escolaridade.

Os dados do Censo 2009 confirmam uma tendência já identificada nos censos

anteriores, de redução do número de matrículas no Ensino Fundamental (-1,2%) e um crescimento no que se refere à Educação Infantil (0,6%). Essa elevação, entretanto, se dá exclusivamente no segmento creche, pois na pré-escola a tendência é de redução conforme indicado na tabela 5.

Tabela 5- Índices de Variação de matrículas da Educação Básica (2008/2009)²⁸

Etapa/Modalidade	2008	2009	Diferença 2008-2009	Variação 2008-2009
Educação Básica	53.232.868	52.580.452	-652.416	-1,2
Educação Infantil	6.719.261	6.762.631	43.370	0,6
Creche	1.751.736	1.896.363	144.627	8,3
Pré-escola	4.967.525	4.866.268	-101.257	-2,0
Ensino Fundamental	32.086.700	31.705.528	-381.172	-1,2
Ensino Médio	8.366.100	8.337.160	-28.940	-0,3
Educação Profissional	795.459	861.114	65.655	8,3
Educação Especial	319.924	252.687	-67.237	-21,0
EJA	4.945.424	4.661.332	-284.092	-5,7
Ensino Fundamental	3.295.240	3.094.524	-200.716	-6,1
Ensino Médio	1.650.184	1.566.808	-83.376	-5,1

Fonte.MEC/Inep/Deed

Uma das possíveis explicações para o ligeiro aumento das matrículas na creche pode ser explicada em decorrência da aprovação do FUNDEB que abriu financiamento para instituições conveniadas. Tal perspectiva pode ser ainda apresentada ao verificarmos que do total de matriculados, 45.270.710 estão em escolas públicas (86,1%) e 7.309.742 em escolas da rede privada (13,9%). As redes municipais são responsáveis por 24.315.309 matrículas (46,2% do total). Porém, o atendimento da rede privada na oferta de creches sofreu uma ampliação de 5,8%, percentual que se manteve em 2009.

Quanto à pré-escola, diferente de 2008 quando apresentou um índice positivo de 0,8%, em 2009, o percentual foi negativo -2%. A oferta desta etapa é bastante municipalizada, pois a rede municipal responde por 75,3% do

²⁸In.http://www.inep.gov.br/download/censo/2009/TEXTODIVULGACAOEDUCACENSO_20093.pdf.

atendimento, índice que vem sendo registrado nos últimos três anos. A rede privada ainda responde por 23,2% em 2009.

Quanto à redução nos índices de matrícula, seriam ainda, tais percentuais, reflexo da implantação do Ensino Fundamental de 09 anos? Apresentada pelo INEP, na verdade essa justificativa não se materializa quando observamos na tabela 6, que a tendência de redução de matrículas no Ensino Fundamental já vinha sendo percebida anteriormente. Se as crianças de seis anos foram incorporadas ao Ensino Fundamental, não deveria então ter havido um aumento em vez de redução?

Tabela 6- Índices de Variação de matrículas da Educação Básica (2007/2008)²⁹

	2007	2008	Diferença 2007-2008	Variação 2007-2008
Educação Básica	53.028.928	53.232.868	203.940	0,4
Educação Infantil	6.509.868	6.719.261	209.393	3,2
Creche	1.579.581	1.751.736	172.155	10,9
Pré-escola	4.930.287	4.967.525	37.238	0,8
Ensino Fundamental	32.122.273	32.086.700	-35.573	-0,1
Ensino Médio	8.369.369	8.366.100	-3.269	0,0
Educação Profissional	693.610	795.459	101.849	14,7
Educação Especial	348.470	319.924	-28.546	-8,2
EJA	4.985.338	4.945.424	-39.914	-0,8
Ensino Fundamental	3.367.032	3.295.240	-71.792	-2,1
Ensino Médio	1.618.306	1.650.184	31.878	2,0

Fonte: MEC/Inep/Deed.

Os dados do Censo Escolar 2008 revelam ainda que, apesar de a legislação determinar o prazo de 2010 para o cumprimento da Lei nº. 11.274/06, quase metade das matrículas ainda está no Ensino Fundamental de oito anos, portanto o Ensino Fundamental de nove anos é ainda uma utopia em várias regiões do país.

Em síntese, apesar de o direito à Educação Infantil em creches e pré-escolas estar garantido na legislação, o primeiro desafio a ser superado no que concerne às

²⁹ In. http://www.inep.gov.br/censo/escolar/DOU_final_2008.htm.

políticas de Educação Infantil é o da garantia do acesso e permanência não apenas à pré-escola mas também à creche.

Até o momento, podemos comemorar o fato de que a precariedade desse atendimento foi/está sendo superada gradativamente: primeiro, passaram a oferecer vagas para as crianças mais velhas (6 anos) e, posteriormente, foram expandindo para as menores (as 4 e 5). Porém, é preciso destacar que, convém efetivar em todo território nacional essas políticas sem contudo deixar à mercê as crianças de 0 a 3 anos na garantia de seu direito à creche.

Nesse sentido retomamos o trecho em epígrafe como convite a reflexão, *antes que a centelha chegue à dinamite, é preciso que o pavio que queima seja cortado. Ataque, perigo e ritmo do político são técnicos – não cavalheirescos.* (Benjamin, 1995, p.46)