

S I M P Ó S I O

educação *infantil:*

C O N S T R U I N D O O P R E S E N T E



ANAIS

Brasília, 23 a 25 de abril de 2002

©UNESCO 2003 Edição brasileira pelo Escritório da UNESCO no Brasil

Education Sector
Division of Basic Education
Section for Early childhood and Family Education/UNESCO-Paris

Promoção e Organização do Simpósio “Educação Infantil: construindo o presente”

Comissão de Educação do Senado Federal

Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos
Deputados

Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil –
MIEIB

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e
a Cultura – UNESCO

Universidade de Brasília – UnB

Confederação Nacional da Indústria – CNI, e Serviço Social
da Indústria – SESI

União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação –
UNDIME

Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação –
CONSED

Fórum de Educação Infantil do Distrito Federal – FEI-DF

S I M P Ó S I O

educação *infantil:*

C O N S T R U I N D O O P R E S E N T E



ANAIS

PROMOÇÃO E ORGANIZAÇÃO

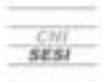


Comissão de
Educação do
Senado Federal

Comissão de Educação,
Cultura e Desporto da
Câmara dos Deputados



Universidade de Brasília



Movimento Interfórum
de Educação Infantil
do Brasil



Conselho Editorial da UNESCO no Brasil

Jorge Werthein
Cecília Braslavsky
Juan Carlos Tedesco
Adama Ouane
Célio da Cunha

Comitê para a Área de Educação

Angela Rabelo Barreto
Célio da Cunha
Candido Gomes
Marilza Machado Regattieri

Organizadores dos Anais

Candido Alberto Gomes
Angela Rabelo Barreto
Aidê Cançado Almeida

Revisão e diagramação: Eduardo Perácio (DPE Studio)

Assistente Editorial: Larissa Vieira Leite

Capa: Edson Fogaça

UNESCO, 2003

Simpósio Educação Infantil : construindo o presente.

Anais. – Brasília : UNESCO Brasil, 2003.

260p.

Simpósio realizado em Brasília, de 23 a 25 de abril de 2002.

1. Educação Infantil I. UNESCO II. Título

CDD 370



Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Representação no Brasil

SAS Quadra 5, Bloco H, Lote 6, Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar

70070-914 – Brasília – DF – Brasil

Tel.: (55 61) 2106-3500

Fax: (55 61) 322-4261

E-mail: UHBRZ@unesco.org.br

Sumário

Apresentação	07
Carta-Compromisso aprovada no Simpósio	11
Nota explicativa	15
Abertura	17
<i>Participação da Sra. Mirian Schilickman</i>	17
<i>Participação do Sr. Craig Loftin</i>	17
<i>Participação do Sr. Senador Ramez Tebet</i>	20
<i>Participação da Sra. Maria Fernanda Nunes</i>	22
<i>Participação do Sr. Jorge Werthein</i>	23
<i>Participação do Sr. Deputado Carlos Eduardo Moreira Ferreira</i>	25
<i>Participação do Sr. Adeum Sauer</i>	26
<i>Participação do Sr. Senador Ricardo Santos</i>	28
Conferência:	
“Panorama da educação infantil brasileira contemporânea”	
<i>Fúlvia Rosemberg</i>	33
Mesa-redonda:	
“A importância da educação nos primeiros anos de vida”	
<i>Vital Didonet</i>	83
<i>Afonso Galvão e Ivânia Ghesti</i>	99
Mesa-redonda:	
“Respondendo ao desafio da educação infantil: relatos de experiência”	
• Estado de Santa Catarina – <i>Adélia Teresinha Massaro</i>	117
• Município de Pedro Canário/ES – <i>Maria do Carmo Camenoti Mendes</i>	121
• Município de Vitória/ES – <i>Adriane Esperandio</i>	129
• Município de Aracaju/SE – <i>Sandra Maria Xavier Beiju</i>	133
• Serviço Social da Indústria – <i>Lia Cristina Runfi</i>	137

Mesa-redonda:

“Alternativas para o financiamento da educação infantil”

<i>Jorge Abraão de Castro e Ângela Rabelo Barreto</i>	139
<i>João Henrique Pederiva</i>	163
<i>Carlos Roberto Jamil Cury</i>	183

Mesa-redonda:

“Formação e carreira do magistério”

<i>Maria Malta Campos</i>	191
<i>Glaura Vasquez de Miranda</i>	199
<i>Maria Teresa Leitão de Melo</i>	207

Mesa-redonda:

“A formação do professor de educação infantil
no Distrito Federal”

<i>Maria de Fátima Guerra de Sousa</i>	213
<i>Márcia Lopes Reis</i>	225
<i>Clara Gonzalez de Araújo</i>	233

Mesa-redonda:

“Desenvolvimento infantil e práticas pedagógicas”

<i>Albertina Mitjans Martínez</i>	237
<i>Maria Fernanda Farah Cavaton</i>	245

Bibliografia	251
---------------------------	-----

Apresentação

Ao publicar os Anais do Simpósio *Educação Infantil: Construindo o Presente*, cabe-nos destacar dois aspectos singulares do evento, realizado no mês de abril de 2002: de um lado, a relevância do conteúdo; de outro, as estratégias utilizadas pelo Poder Legislativo, pela UNESCO, pelos seus demais parceiros e pela sociedade no sentido de debater esse tema candente.

A educação infantil é um campo que precisa ser cada vez mais enfatizado pelas políticas públicas brasileiras, no âmbito de uma política integrada para a infância, com ênfase no processo educacional. O mesmo Brasil que está próximo da universalização do ensino fundamental e que expande celeremente o ensino médio e a educação superior, precisa recuperar o tempo perdido no atendimento à demanda por educação infantil. Crescente desde os anos 80, em grande parte como resultado da urbanização e da participação da mulher no mercado de trabalho, mas, também, em decorrência da afirmação dos direitos da criança e do avanço no conhecimento científico sobre a importância do desenvolvimento nos primeiros anos de vida, a educação infantil constitui meta prioritária nos compromissos internacionais assumidos sob os auspícios da UNESCO.

O Marco de Ação de Dacar, de 2000, ao avaliar o cumprimento dos princípios da Educação para Todos, firmados em Jomtien, em 1990, dá ênfase especial à educação infantil e explicita como primeira meta “*expandir e melhorar o cuidado e a educação da criança pequena, especialmente das mais vulneráveis e em maior desvantagem*”. Assim, o *Simpósio Educação Infantil: construindo o presente* integrou a Semana de Educação para Todos, destinada a relembrar, no mundo inteiro, os caminhos que as nações pactuaram trilhar a partir de 2000, em continuidade aos esforços de Jomtien.

Constituindo pauta da reunião ordinária da Comissão de Educação do Senado Federal, o Simpósio representou uma iniciativa de aproximação entre os legisladores e segmentos sociais relevantes na área da educação infantil. Foi inédito que, além do Auditório Petrônio Portela, palco de tantas manifestações democráticas, o evento, graças à Infovia da Confederação Nacional da Indústria, disponibilizada por mediação do Serviço Social da Indústria (SESI), reuniu público das mais diversas localidades do Brasil, em quase todas as Unidades Federativas, espalhando-se, por meio de imagem e som, por onde havia recepção organizada.

O Simpósio foi resultado de um conagraamento de forças, unindo as Comissões de Educação do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, a UNESCO, o Ministério da Educação, o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil, a Confederação Nacional da Indústria e o Serviço Social da Indústria (SESI), a Universidade de Brasília, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Fundação Orsa. Portanto, um amplo espectro de instituições internacionais, governamentais e não-governamentais concretizou este evento, que não pode ser esquecido. Cabe aqui um agradecimento especial ao então Senador Ricardo Santos, presidente da Comissão de Educação, que adotou essa idéia inovadora e abraçou com entusiasmo a iniciativa.

As apresentações constantes deste volume, elaboradas por especialistas e decisores, mostram a relevância de o País bem cuidar da sua infância. Trata-se aqui dos diversos aspectos da importância da educação infantil, dos meios financeiros para provê-la e de experiências concretas de administração da escassez. Culminou o evento com a Carta Compromisso publicada no início destes Anais, resultado do entrelaçamento de aspirações de diversas entidades e da reflexão sobre o que fazer, por que fazer, como fazer e como tem sido feito.

Os presentes Anais, editados pela UNESCO/Brasil, constituem mais um meio para que todos continuemos reunidos, na palavra e na ação, em favor da infância brasileira.

Jorge Werthein

Representante da UNESCO no Brasil

**CARTA-COMPROMISSO
APROVADA NO SIMPÓSIO**

Carta-Compromisso

SIMPÓSIO EDUCAÇÃO INFANTIL:
construindo o presente

O Simpósio Educação Infantil: construindo o presente realizado no auditório Petrônio Portela - Senado Federal, nos dias 23 e 24 de abril de 2002, promovido pela Comissão de Educação do Senado Federal, pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, pelo Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil - MIEIB, pela Universidade de Brasília - UnB, pela Confederação Nacional da Indústria - CNI, e pelo Serviço Social da Indústria - SESI, e pela UNESCO é resultado do esforço de muitos na busca dos seguintes objetivos:

1. discutir e propor soluções para os principais entraves ao alcance das metas do PNE, referentes à expansão e ao aperfeiçoamento da Educação Infantil;
2. incluir a expansão e o aperfeiçoamento da Educação Infantil na agenda política brasileira;
3. divulgar esta Carta-compromisso para o cumprimento das metas sobre a Educação Infantil nos níveis nacional, estaduais e municipais da educação.

As políticas públicas e a provisão dos recursos humanos e financeiros voltados à Educação Infantil são sustentadas, também, pelas concepções sobre a criança de 0 a 6 anos, suas necessidades, as demandas de suas famílias e os direitos sociais a ela conferidos.

No século XX, século da criança, observou-se a reorganização das relações humanas, do papel da mulher e da

família, bem como uma intensa produção de conhecimentos sobre as competências e necessidades de bebês e crianças pequenas. A criança de 0 a 6 anos passa a ser reconhecida como sujeito de direitos, destacando-se, em particular, seu direito a ser cuidada e educada em um meio ambiente adequado e saudável, de poder brincar, apropriar-se de sua cultura, construir sua identidade como cidadã e ampliar seu universo de experiências e conhecimentos em creches e pré-escolas, instituições inseridas no sistema educacional.

No atual momento em que se dá a recomposição do cenário político, com eleições para Presidência da República, Congresso Nacional, Assembléias Legislativas e Governos Estaduais, torna-se imprescindível que nós, envolvidos no cuidado e na educação das crianças de 0 a 6 anos, busquemos criar condições que causem impactos e desdobramentos positivos, que contemplem o direito da criança à Educação Infantil.

Para isso, faz-se necessário considerar três questões fundamentais: financiamento, integração aos sistemas de ensino e sua conseqüente regulamentação e formação de professores de Educação Infantil.

Nós, participantes do Simpósio Educação Infantil: construindo o presente, conclamamos a todos a assumir em conjunto os seguintes compromissos em prol das crianças de 0 a 6 anos:

1. Lutar pela derrubada dos vetos presidenciais ao Plano Nacional de Educação – PNE, sobretudo ao artigo 1 do item Financiamento, referente aos Objetivos e Metas do plano, que impede elevar o investimento em educação para, no mínimo, 7% do PIB.
2. Garantir que na votação do Plano Plurianual do Governo Federal (PPA) e das leis orçamentárias sejam assegurados recursos específicos para a expansão e a melhoria da Educação Infantil em creches e pré-escolas, o que inclui os programas de formação inicial e continuada dos professores da Educação Infantil.
3. Exigir, em todos os níveis de governo, a alocação de recursos e a transparência na sua aplicação, assim como ação integrada das políticas de educação infantil, assistência e saúde, destinadas às crianças de 0 a 6 anos.

4. Exercer o controle social no sentido de fazer cumprir os dispositivos legais e normativos referentes à educação, especialmente à Educação Infantil, garantindo os direitos já conquistados.

5. Fazer com que a União, os Estados e os Municípios cumpram, de forma compartilhada, seu papel de atender com qualidade à demanda por creches e pré-escolas em período integral e por formação do professor de Educação Infantil em nível médio na modalidade normal, conforme previsto no artigo 62 da LDB.

6. Articular e pressionar para que o Congresso Nacional elabore e aprove lei complementar, fixando normas para a colaboração entre a União, os Estados e os Municípios, conforme previsto no parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal.

O Simpósio Educação Infantil: construindo o presente reuniu mais de 700 pessoas de todo o país entre legisladores, estudiosos, dirigentes públicos, professores e outros interessados na educação da criança de 0 a 6. De forma inédita no campo da Educação Infantil, e dentro do próprio Senado Federal, além dos presentes é preciso registrar a participação aberta via teleconferência com 20 diferentes localidades do país, contando, inclusive, com interatividade em tempo real com algumas dessas localidades.

Queremos construir um presente promissor para as crianças pequenas brasileiras. Para tanto, é necessário assumirmos esta Carta-compromisso na íntegra a fim de que - de fato - ela se constitua num instrumento de luta pela garantia dos direitos conquistados pelas crianças de 0 a 6 anos, a serem usufruídos por toda a população brasileira.

Brasília, Senado Federal, 24 de abril de 200.

Comissão de Educação do Senado Federal – Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados – Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEB) – Universidade de Brasília (UnB) – Confederação Nacional da Indústria (CNI) – Serviço Social da Indústria (SESI) – UNDIME – CONSED – UNESCO

Nota Explicativa

Os presentes anais basearam-se em textos encaminhados pelos autores e nas notas taquigráficas, gentilmente fornecidas pela Subsecretaria de Taquigrafia do Senado Federal, Serviço de Comissões. No caso destas últimas, o material foi revisto, eliminando-se as palavras iniciais e de encerramento, bem como expressões coloquiais e repetições, desde que não prejudicassem o sentido. Foram também retiradas as apresentações dos oradores, substituindo-as pela sua filiação institucional ou posição logo após o nome. Os debates, amplos numa teleconferência, também deixaram de integrar os anais.

Com o intuito de evitar repetições e de garantir uma padronização da publicação, a bibliografia – originalmente apresentada pelos autores – foi consolidada ao final destes Anais.

Abertura

A Sr^a Miriam Schlickmann (Presidente do CONSED)

(...)Atender às metas do Plano Nacional de Educação significa, sim, rediscutir conceitos e financiamento. Penso que a educação infantil, no atual estágio, não pode ter seus custos única e exclusivamente debitados na conta da educação. Deveria haver uma articulação maior com saúde, assistência social e cultura, sem dúvida alguma, pelo caráter interinstitucional que essa ação demanda.

Outra questão a ser considerada é a necessidade, à luz de lições e exemplos de Cuba, Chile e México, considerando apenas países da América Latina, de discutir os modelos de atenção à criança. Da forma histórica tradicional feita por nós, sem dúvida alguma, a expansão de qualidade e quantidade das metas propostas pelo Plano ficam comprometidas.

O Consed tem trabalhado visando mobilizar os Secretários Estaduais de Educação nessa perspectiva. Agradecemos a oportunidade de fazer parte dessa história, neste momento, rediscutindo a questão da educação infantil no âmbito da educação para todos. Sem dúvida alguma, os 27 Estados da Federação têm esse compromisso e, gradativamente, vão se articulando nesse encontro para esse novo fazer.

O Sr. Craig Loftin (Representante Adjunto do UNICEF)

Em todo o mundo e no Brasil, o UNICEF tem trabalhado com o tema da educação infantil em um contexto mais amplo. Temos inserido a educação das crianças de zero a seis anos sob o tema do desenvolvimento infantil mas, por uma questão semântica, nosso objetivo tem sido buscar a garantia dos direitos

das crianças segundo sua faixa etária e não apenas a partir de áreas setoriais, como saúde, educação, assistência social. Assim, a educação infantil é uma questão crucial no nosso objetivo de garantir às crianças, em seus primeiros anos de vida, o desenvolvimento pleno de suas capacidades, sua sobrevivência, proteção e participação.

Por isso, gostaria de continuar sugerindo a todos um exercício: que cada um de nós pensasse sobre por que a família é importante para a criança. Normalmente pensamos nas razões pelas quais a família é importante para meninos e meninas: por cuidarem das crianças, pelos estímulos, pelo carinho, pela proteção, pelo amor. Na minha exposição, porém, gostaria de sugerir que exercitássemos uma nova maneira de ver essa relação entre família e criança. Gostaria que pensássemos um pouco para saber por que as crianças são tão importantes para as famílias. Infelizmente, ainda muitas pessoas, quando descrevem as crianças pequenas, por exemplo, dizem: “os bebês só mamam, choram, dormem e exigem que troquemos suas fraldas”. No UNICEF, temos trabalhado com um conceito em torno da participação da criança, desde a sua concepção, em um resgate da idéia do quanto cada criança é importante para sua família e para as pessoas em torno dela.

Desde quando um bebê é concebido e aceito, a vida das pessoas de sua família também é transformada. Homens e mulheres passam a ser pais e mães. As outras crianças da casa passam a ser irmãos e irmãs. Isso acontece com cada criança gerada. Para a família e para as pessoas que com ela convivem, a existência de uma nova pessoa desperta um imaginário da esperança, um sonho de uma vida melhor para todos.

Esse imaginário desperta não apenas o instinto dos cuidados da garantia da sobrevivência, detona ainda a noção do humano e, portanto, de direitos humanos e direitos das crianças, direito à vida, ao afeto, a um nome, a uma nacionalidade, a brincar e a contar com a paciência, a tolerância e a compreensão dos adultos sempre que estiver em dificuldade, assim como direito à educação.

Também a chegada de uma nova criança traz novos desafios à família. A criança tem direito de chorar, principalmente os pequenos, que nem sempre sabem verbalizar seus sentimentos, suas angústias, seus medos. Ainda pequena, a criança usa seu corpo, seu grito, sua capacidade de emudecer para se comunicar.

O UNICEF trabalha nesse sentido para apoiar pais e adultos em torno das crianças, para que estejam preparados para respeitar cada momento da vida da criança, a etapa de desenvolvimento na qual se encontra. A capacidade dos mais velhos deve ser estimulada para escutar aquilo que a criança está dizendo, mesmo sem palavras. Se, em sua família e à sua volta, a criança encontra pessoas que a escutam e acompanham seus passos com interesse e expectativa positiva, ela tem muito mais chances de se tornar uma pessoa feliz e segura. Esse apoio à família é o que o UNICEF tem chamado de fortalecimento das competências familiares, ou seja, aprender o que as famílias sabem, entender o que elas querem para suas crianças e ajudá-las a exercer sua sabedoria e crenças, tudo isso na perspectiva dos direitos da criança.

O enfoque de direitos é muito importante porque as pessoas ainda acreditam que as crianças pertencem às famílias, ou seja, que estas são donas daquelas. Essa filosofia ajuda a justificar quando pais e parentes espancam, abusam e exploram as crianças ou quando expulsam adolescentes de casa pelo que acreditam ser desvios de comportamento. Porém, nada justifica a violência contra crianças porque, mesmo pequenas e indefesas, elas são sujeitos de direitos. Violar esses direitos é crime, não importa quem os faça.

Além disso, o UNICEF tem como objetivo apoiar as famílias e as comunidades para que tenham plena capacidade de conhecer os direitos previstos em lei, como, por exemplo, o direito à educação infantil, previsto na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e Adolescente.

A partir dos direitos da criança, o UNICEF e seus muitos parceiros no Brasil vão apoiar as famílias para darem o que têm

de melhor para suas crianças. Parafraseando uma publicação que lançamos ainda em 1994, “nós, do UNICEF, acreditamos que a família é a base de tudo e que nossa responsabilidade é apoiá-la”.

O Sr. Senador Ramez Tebet (Presidente do Senado Federal)

Cumprimento toda a mesa, o Brasil aqui presente e os agentes políticos que aqui se encontram, agentes políticos que se igualam ou até suplantam quem detém mandato, pois exercitam uma tarefa meritória e, diria, sublime.

Peço licença para plagiar a Dr^a Míriam, que falou em primeiro lugar. A senhora iniciou suas palavras saudando a todos os que estão presentes e não se esqueceu das suas raízes, falando em Santa Catarina. Permita-me dizer que a comitiva de Mato Grosso do Sul, aqui presente, talvez seja uma das maiores. Senador Paulo Hartung, que nos honra com sua presença, não quero ficar atrás da Dr^a Míriam, mas me igualar a S. Ex^a, até porque preciso fazer justiça a Mato Grosso do Sul. Em 1994, de maneira pioneira, Mato Grosso do Sul realizou seu fórum.

Ao saudar Mato Grosso do Sul, faço justiça a duas pessoas. Saúdo as Professoras Ordália Alves, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, e Maria Cecília da Mota, Presidente Nacional da Unep.

Digo a todos vocês que o Presidente do Senado quer o Senado assim. Não o quer apenas fechado no Plenário, discutindo leis de interesse do País. Mais do que leis, precisamos de ação, de um trabalho efetivo. Quero o Senado aberto à sociedade. Ele representa a Federação. Nele estão representantes, de forma igualitária, de todas as Unidades da Federação. Ele tem que ser isso aqui, tem de chamar o Brasil para discutir os seus grandes problemas. O Senado tem uma tarefa importante na diminuição das desigualdades sociais e regionais que tanto desestruturam e tanta injustiça ainda causam a este País. Portanto, é grande a responsabilidade do Senado. Acho que o Senado se agiganta, cresce diante da sociedade brasileira.

Meu caro Senador Ricardo Santos, quero saudar a sua Comissão, na sua pessoa, por ter me estimulado, por ter demonstrado à Mesa do Senado, na pessoa do seu Presidente, a necessidade imperiosa de darmos um imprescindível apoio à realização deste encontro. Realmente, penso assim. Quando vejo um analfabeto adulto, pergunto: “Por que é assim?” E vejo: se ele é analfabeto é porque não foi alfabetizado quando era criança.

Quando falo em desigualdades sociais neste País, fico imaginando que, se avançamos muito na educação infantil, temos de compreender que a desigualdade existe nesse campo também. As famílias que mais podem e têm recursos colocam, logo de início, as crianças na escola, enquanto o pobre depende exclusivamente do Poder Público. Daí por que temos de agilizar. O Senado, todos nós temos responsabilidade para que o Governo invista, cada vez mais, na educação infantil.

Ninguém compreende o desenvolvimento de um povo, de uma nação, senão por meio do caminho da educação. A realidade do mundo, desde os seus primórdios, ensina-nos tal caminho. E parece que nós, os homens da atualidade, embora acreditando e tendo consciência disso, não fazemos aquilo que é necessário para que isso ocorra o mais rapidamente possível.

Vejo o quanto é importante um fórum como este. Recordo que, recentemente, numa cidade do interior, alguém me procurou e pediu uniforme e caixas para entregar às crianças, uniformes para uniformizar os engraxates mirins da cidade. E eu pensava comigo: quanta desigualdade neste País! Como seria melhor que esse pedido fosse para que aumentássemos os recursos para uniformizar, para dar roupa, calçado, alimentação, colocar as crianças que hoje estão trabalhando e mendigando na rua dentro de um estabelecimento adequado, proporcionar-lhes educação, não só aquela educação do bê-á-bá, mas também a educação integral, que é o objetivo de todos nós e que forma, seguramente, o cidadão presente e o cidadão do amanhã.

Por isso, estou firmemente convencido de que acertamos em cheio. Quero desejar, em rápidas palavras, uma vez que já

estou sendo convocado para outro trabalho, o pleno êxito, meu caro Senador Presidente da nossa Comissão. Agradeço o apoio de todas as entidades que estão participando aqui deste conclave, principalmente aqueles que apoiaram, junto com o Senado da República, este encontro tão importante para o nosso País. Costumo dizer que a cidadania do Brasil está aumentando, que está havendo maior consciência neste País. E cada vez que realizamos encontros desta natureza, percebo que é verdade.

Quero terminar como iniciei as minhas palavras: quando vejo educadores deste País que querem discutir educação, que trabalham para a educação, que têm sentimento de humanidade, sentimento cristão, sentimento de amor, que não toleram ver uma criança na rua, uma criança subnutrida, uma criança necessitada de assistência, mais me convenço da necessidade imperiosa de todos nós sermos políticos. Por isso, desculpem-me, Srs. educadores, por cognominá-los. Os senhores são professores, pessoas voltadas para a educação, mas permitam-me dizer: vamos exercitar isso com amor, não nos envergonhemos da nossa atividade. Nós, os políticos, apesar de sermos tão combatidos, temos de nos orgulhar de estar numa Casa como esta, como o Senado Federal ou a Câmara dos Deputados, seja como vereador ou prefeito, seja lá como for, defendendo os interesses da sociedade. Não se faz só política com mandato, por isso, Srs. educadores, não há maior agente político - agente político aqui é agente de desenvolvimento - e não há quem faça mais política do que os educadores do nosso País.

A Sr^a Maria Fernanda Nunes (Representante do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil)

Exm^{as} autoridades presentes, caros colegas educadores, Sr^{as} e Srs., em nome do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil, eu gostaria de agradecer aos apoiadores deste evento e, de modo muito especial, a esta Casa que acolheu o Movimento na organização do simpósio “Educação Infantil: construindo o presente”, ao SESI, à UNESCO, ao UNICEF, à UnB e aos nossos demais parceiros.

Este momento é muito importante, para nós do Movimento, que representa uma luta nacional pelo direito de todas as crianças, de zero a seis anos, à educação em creches e pré-escolas. A nossa luta reconhece a necessidade de uma política para a infância, mas é uma luta específica pela definição de uma política educacional que contemple as especificidades da criança de zero a seis anos.

Esta luta vem enfrentando grandes desafios, alguns dos quais pretendemos tratar neste simpósio, como financiamento e a carreira do professor que atua nesse nível de ensino. Este simpósio ocorre em um momento muito especial, pois é o momento oportuno, em que discutimos a recomposição dos quadros políticos na sociedade brasileira. Nesse sentido, é nosso objetivo inserir a educação infantil na agenda das políticas públicas.

O Sr. Jorge Werthein (Representante da UNESCO no Brasil)

Bom dia a todos. Sr. Presidente da Comissão de Educação do Senado Federal, Senador Ricardo Santos, Sr. Deputado Vice-Presidente da CNI, que afortunadamente chegou a tempo de nos acompanhar, meu caro amigo e parceiro, Sr^a Presidente do Consed, Mirian Schlickmann, Sr. Presidente da Undime, Dr. Adeum Sauer, minha querida colega e parceira de trabalho na educação há 22 anos, Maria Fernanda Nunes, Sr. Representante Adjunto do UNICEF no Brasil, meu caro Craig Loftin, Srs. Deputados e Senadores, colegas presentes. É uma grande satisfação para a UNESCO estar participando como organizadora e colaboradora deste Simpósio que se realiza durante a Semana UNESCO de Educação para Todos e que trata de um assunto extremamente atual e relevante: a educação das crianças de 0 a 6 anos no Brasil.

Esta parceria formada entre a UNESCO, a Comissão de Educação do Senado Federal, a Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara Federal, o SESI, o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil e a Universidade de Brasília,

contando ainda com o apoio do Ministério da Educação, do Consed, da Undime, do UNICEF e da Fundação Orsa, constitui um exemplo de como um somatório de esforços e de energias pode viabilizar uma realização de grande alcance social.

O Simpósio de Educação Infantil coincide com um momento de crescente consciência nacional por uma educação de qualidade. Seguramente, o acesso dos segmentos mais pobres da população brasileira à educação infantil poderá se converter em estratégia de grande alcance para a melhoria da qualidade da educação brasileira.

O foco de trabalho da UNESCO, com relação aos programas educacionais, é acompanhar e promover a implementação das 6 metas de Educação para Todos firmadas no Fórum Mundial de Educação para Todos, realizado no ano de 2000 em Dacar, no Senegal. A primeira meta do Marco de Ação de Dacar é “a expansão e o aprimoramento da educação e cuidados na primeira infância, especialmente para as crianças mais vulneráveis e desfavorecidas”.

Temos pela frente um grande desafio, pois, segundo dados do IBGE-PNAD de 1999, 42% das crianças menores de 6 anos no Brasil vivem em famílias cuja renda é inferior a meio (1/2) salário mínimo *per capita*, ou seja, vivem em situação de pobreza.

A ciência, por sua vez, está mostrando que o período que vai da gestação até o sexto ano de vida é o mais importante na preparação das bases das competências e habilidades. É no decorrer destes primeiros anos de vida que a criança aprende a aprender, aprende a fazer, a conviver e a ser. Estudo realizado pelo IPEA mostra que cada ano de frequência na pré-escola aumenta em 0,4 anos a escolaridade atingida, diminui entre 3 a 5% o nível de repetência e equivale a um aumento de renda, no futuro, de 6%. Sendo que, são as crianças pobres, quem mais se beneficiam deste atendimento.

Desta forma, a educação infantil – que é um direito constitucional das crianças brasileiras desde o nascimento – também se constitui em uma estratégia eficiente no rompimento do ciclo intergeracional da pobreza.

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) lançou no ano passado um estudo temático sobre “Educação e Cuidado na Primeira Infância – grandes desafios”. Trata-se de um estudo comparativo das políticas praticadas em 12 países desenvolvidos. Estaremos lançando hoje às 18 horas esta publicação em português, o que foi possível graças à parceria entre a UNESCO, a OCDE e o Ministério da Saúde. Aproveito a oportunidade para convidá-los para este lançamento.

Temos agora o conhecimento, a oportunidade e a obrigação de trabalharmos árdua e criativamente para a criação de “oportunidades justas” para todas as crianças brasileiras, do nascimento à entrada na escola e do meio restrito da família para o mundo exterior. Pois, como diz o poeta Mário Quintana: “Democracia? É dar a todos o mesmo ponto de partida...”

O Sr. Deputado Federal Carlos Eduardo Moreira Ferreira (Representante da Confederação Nacional da Indústria)

Sr. Presidente, Senador Ricardo Santos, da Comissão de Educação do Senado Federal, na pessoa de quem saúdo todos os componentes da Mesa, senhoras e senhores professores que aqui estão presentes, minhas amigas e meus amigos do Sesi, Srs. Parlamentares, para nós da Confederação Nacional da Indústria e do Serviço Social da Indústria, o Sesi, constitui um privilégio podermos participar deste importante evento aqui na Capital Federal e, particularmente, no Senado Federal.

Esta oportunidade de discutir assuntos da mais alta relevância para o País que, temos certeza, serão objeto de todos os debates e dos trabalhos desses dias em que vocês todos estarão na Capital Federal debatendo um tema que por si só é reconhecidamente o que há de mais importante no País, que é a educação, porque sem ela não temos nada, não temos cidadania, não temos estrutura política adequada; sem educação não se tem uma nação. Estou convencido disso há muito tempo e tenho procurado contribuir de alguma forma para que esse tema seja devidamente encaminhado nos mais variados fóruns,

tanto da própria área educacional, mas também da área empresarial. Penso que todos nós, cada um fazendo um pouco, dando-nos as mãos, apoiados pelas instituições internacionais e nacionais, buscando experiências aqui e lá fora e, sobretudo, interagindo com os políticos, tenho certeza de que chegaremos a um porto seguro e chegaremos a ter um dia melhores condições para a nossa população.

Quero cumprimentar particularmente os membros do Interfóruns que tiveram a iniciativa de procurar o Senado Federal para este entrosamento, especialmente na pessoa do ilustre Senador Ricardo Santos, que aqui preside esta reunião. E fico muito feliz de verificar a grande presença de educadores para tratar de um tema, que é absolutamente central e necessário que seja bem debatido e bem encaminhado, particularmente a educação infantil, que é a base e o início de tudo. Se tivermos uma atenção e uma dedicação e, sobretudo, interagir com outros setores da própria sociedade, vamos avançar ajudando a construir este País, não deixando para amanhã pelo menos a marca da omissão das nossas atuais gerações. Por isso, cumprimento a todos.

Trago um caloroso abraço do Senador Fernando Bezerra ao Senador Ricardo Santos – ele não pôde hoje estar aqui. Ele é o Presidente da CNI e me pediu que trouxesse a todos desta Casa e, particularmente, a todos os presentes um cumprimento especial da Confederação Nacional da Indústria e do Serviço Social da Indústria.

O Sr. Adeum Sauer (Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação)

De acordo com a legislação, com a LDB, os Municípios são os únicos responsáveis, são os que têm a incumbência oficial da educação infantil pública neste País. Ainda não atingimos aquilo que é de se esperar – evidentemente, isso não é para agora e nem para tão logo: a universalização do acesso à educação infantil.

A Undime representa os Secretários Municipais de Educação dos mais de 5,5 mil Municípios brasileiros. Com a entrada em vigor do Fundef, observamos, pelos dados referentes ao Brasil inteiro, que há uma retração na oferta da educação infantil. Como eu disse no início, é dada a incumbência aos Municípios, exclusivamente na educação pública, da oferta da educação infantil em creches e pré-escolas.

Quero aproveitar a oportunidade para parabenizar os organizadores deste evento, o qual apoiamos. Parabenizo o Senador Ricardo Santos pelo empenho na área da Educação, à frente da Comissão que preside.

A Undime estará realizando, nos dias 15, 16 e 17 de maio, um fórum nacional extraordinário, no qual tratará da educação infantil, ressaltando a sua importância e as dificuldades enfrentadas pelos Municípios no cumprimento dessa incumbência, que é a oferta da educação infantil.

Há duas questões fundamentais que eu gostaria de salientar. O primeiro grande desafio seria uma mudança conceitual na educação infantil. Na maioria das vezes, na organização, a educação infantil está sendo vista como uma antecipação da escolaridade, como aquela que prepara para o ensino fundamental. A educação infantil tem um valor em si mesma; há o cuidado em educar.

A segunda questão importante se refere aos recursos financeiros. Os Municípios não têm condições, na maioria dos Estados brasileiros. Aqui foi assinalado que a população pobre não tem acesso à educação infantil. As creches são muito poucas; já as pré-escolas existem em número um pouco maior.

Podemos citar alguns exemplos. Sou do Município de Itabuna, sou da Secretaria Municipal de Educação. Em Itabuna, gastamos 100% dos recursos do Fundef exclusivamente com o pagamento do salário de professores. Destarte, lançamos mão dos outros recursos de manutenção do ensino e dos 25%, e, com isso, sobra muito pouco para expandir a educação infantil.

Por isso, tem sofrido a educação infantil tanto na sua expansão quanto na qualidade. É preciso que abordemos esse

aspecto das políticas públicas, mais recursos para a educação infantil e que se discutam fontes públicas de financiamento para a educação infantil nos municípios. Porque, como está, a educação infantil é incumbência do poder municipal e da iniciativa privada, e a população que não tem condições de pagar fica de fora se o seu município não puder ofertar.

Então, fica nosso apelo aqui e o apoio da Undime à discussão, cada vez mais necessária, da educação infantil no Brasil.

O Sr. Senador Ricardo Santos (Presidente da Comissão de Educação)

Primeiramente, eu gostaria de cumprimentar todos educadores do Brasil, secretários municipais de educação, secretários estaduais de educação, profissionais da educação, que aqui comparecem para participar desse importante evento sobre educação infantil no Brasil.

Quero cumprimentar o Senador Ramez Tebet, Presidente do Senado Federal, cuja sensibilidade de homem público não mediu esforços para que este evento pudesse ser realizado e ter o pleno sucesso que acredito venha a ter.

Quero cumprimentar o Dr. Carlos Eduardo Moreira Ferreira, vice-Presidente da Confederação Nacional da Indústria, que também colocou à disposição deste evento toda a infraestrutura de comunicação da CNI, o que está, juntamente com o Senado Federal, possibilitando que possa ser transmitido para 20 Estados brasileiros.

Cumprimento o representante da UNESCO no Brasil, Dr. Jorge Werthein; a Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação, Professora Mirian Schlickmann; o Presidente da Undime, Professor Adeum Sauer; a representante do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil, Professora Maria Fernanda Nunes; o representante adjunto do UNICEF no Brasil, Dr. Craig Loftin. Quero cumprimentar os parlamentares que estão aqui prestigiando o nosso evento, a Senadora Emília Fernandes, a Deputada Marisa Serrano, vice-

Presidente da Comissão de Educação da Câmara; a Deputada Socorro Gomes; o Senador Paulo Hartung. Quero também, considerando as minhas raízes capixabas, cumprimentar toda a delegação capixaba que aqui se encontra. Vou mencionar dois nomes; cumprimentando essas pessoas, cumprimento toda a delegação: Neuza de Oliveira, que é Presidente da Comissão de Educação da Câmara Municipal de Vitória, e Maria do Carmo, vice-presidente da Undime no Estado do Espírito Santo.

Senhoras e Senhores, houve um tempo em que o Brasil era visto como país do futuro e a educação considerada parte essencial da construção desse futuro. Era uma espécie de meia verdade, porque não se lembrava do agora. No entanto, o presente chegou, com todas as suas urgências, fazendo da educação uma árvore cujos frutos são esperados desde já.

Assim, integrando a Semana UNESCO de Educação para Todos, este simpósio focaliza a educação infantil como a construção dos tempos presentes. Preocupa-se sobretudo com a criança socialmente vulnerável, que pode estar na rua, enquanto os pais trabalham, enfrentando dificuldade de várias ordens; preocupa-se com a criança que precisa tecer, desde cedo, o êxito na educação, que se projetará imediatamente no ensino fundamental e nos níveis posteriores de escolaridade. Daí ser a educação infantil a construção do presente.

Trata-se do primeiro compromisso firmado em 2000, no Fórum Mundial de Educação, realizado em Dacar: a expansão e a melhoria do cuidado e da educação da criança nos primeiros anos de existência, sobretudo das mais vulneráveis e em maior desvantagem do ponto de vista socioeconômico. Reunindo múltiplas propostas-experiências, sendo inevitavelmente seletiva, por não poder ser exaustiva, a Comissão de Educação do Senado Federal dedica especial atenção e confere prioridade absoluta à busca de soluções que contribuam para a expansão e o aperfeiçoamento da educação infantil. Sabe-se que educação infantil de qualidade, extensiva a um contingente cada vez maior de crianças, é condição essencial para o acesso efetivo e o sucesso escolar de todas as crianças nos níveis subsequentes de ensino.

Pesquisas feitas em todo o mundo confirmam que educação infantil na faixa de zero a seis anos, com orientação pedagógica adequada, tem efeitos extremamente positivos sobre o aproveitamento do ensino fundamental. Isso é tanto mais verdade quando se trata de grupos sociais menos privilegiados que, por falta de recursos, não têm tido acesso a creches e pré-escolas no Brasil.

No Brasil, existe a evidência de que, do total de 23 milhões de crianças de zero a seis anos, quase 40% pertencem a famílias com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo, de acordo com dados consolidados pelo UNICEF. Na região Nordeste esse percentual atinge 54% das crianças, ou seja, mais da metade das crianças do Nordeste pertencem a famílias que ganham menos de meio salário mínimo *per capita*.

Portanto, a prioridade a ser dada à educação infantil é um imperativo de natureza ética, social e política, quando se tem em vista a construção de uma democracia de fato, que amplie as oportunidades para todos e elimine o fosso que separa os mais pobres dos mais ricos deste país. Nesse sentido, temos de enfrentar, com toda a seriedade e firmeza, os grandes desafios que caracterizam a expansão e a melhoria da educação infantil no Brasil e que estão explicitados na apresentação do documento base deste simpósio, cujos objetivos incluem a proposição de soluções para que as metas do Plano Nacional de Educação sejam atingidas para educação infantil, ou seja, em 10 anos, pelo menos 80% das crianças deverão estar matriculadas na pré-escola e 50% em creches.

A ênfase na agenda política brasileira, a educação infantil como prioridade absoluta implica o estabelecimento de um pacto entre os três níveis de governo, entidades da sociedade e empresas, através de uma agenda de trabalho específica, visando ao pleno atingimento das metas da educação infantil, nos planos nacional, estaduais e municipais de educação.

Aliás, a composição desta Mesa, com representantes de governo, de entidades internacionais como UNESCO e UNICEF, do Vice-Presidente da Confederação Nacional da

Indústria, da representante do Movimento Interfóruns de Educação Infantil, já é um grande passo no sentido de formarmos uma ampla aliança, envolvendo o Poder Público, a sociedade e ONGs, para que possamos vencer este grande desafio.

Esses são os grandes desafios deste Simpósio, cuja promoção e organização se tornou possível, como eu já disse, por meio da congregação de esforços entre a Comissão de Educação do Senado Federal, a Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, a UNESCO, a CNI, a Universidade de Brasília e o Movimento Interfóruns de Educação Infantil e que conta com fundamental apoio do Ministério da Educação, do Consed, da Undime e do UNICEF.

Sejam estes dois dias um processo fecundo em que se entrelacem idéias e projetos de futuras ações, para construir o presente desde já, por meio da educação infantil. A infância tem necessidades que precisam ser satisfeitas hoje. Vamos, então, buscar o tempo perdido, para que possamos dar passos para a frente com rapidez e segurança. Esta é a missão de todos nós, presencialmente e a distância, nestes dois dias de simpósio, unidos em torno dos mesmos valores e ideais em favor da educação infantil.

Conferência

Panorama da Educação Infantil brasileira contemporânea

Fúlvia Rosemberg¹

INTRODUÇÃO

A educação infantil (EI) brasileira constitui um campo de conhecimentos e um subsetor da política social em construção. Sua história recente recua aos anos 1970, quando entrou na pauta do movimento social por meio da “luta por creches”. Atendia, em 1999, 6,6 milhões de crianças entre 0 e 11 anos e 5,9 milhões entre 0 e 6 anos de idade (PNAD 99).

Mesmo correndo o risco da arbitrariedade inerente a qualquer periodização, parece possível destacar três grandes períodos que marcam a história da EI brasileira contemporânea (Rosemberg, 2002b).

O primeiro período, entre final do anos 1970 e final dos anos 1980, corresponde à implantação de um modelo de EI de massa, alinhado a cânones do UNICEF e da UNESCO² para os países subdesenvolvidos, que preconizavam uma educação pré-escolar compensatória de “carências” de populações pobres e apoiada em recursos da comunidade, visando despender poucas verbas do Estado para sua expansão. No plano administrativo, o período caracterizou-se por uma superposição de responsabilidades dos setores da assistência, da educação, da saúde e do trabalho.

¹ FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS e PUC/SP. O texto constitui uma versão resumida de trabalho preparado para o Banco Interamericano de Desenvolvimento/BID (ROSEMBERG, 2002).

² Especialmente a partir das recomendações da Comissão Faure (ROSEMBERG, 1999).

Desse período, a EI brasileira guardou como herança: a organização de uma estrutura administrativa específica, no interior do Ministério da Educação com estatuto de coordenação (Coordenação de Educação Infantil/COEDI) vinculada à Secretaria de Ensino Fundamental³; uma expansão espetacular das matrículas entre 1970 e 1988 (Tabela 1); a penetração dos chamados modelos “não-formais”, apoiados em recursos improvisados (espaço físico, material pedagógico, mão-de-obra); a criação de creches e pré-escolas comunitárias; sua municipalização; o recurso a educadores(as) leigos(as)⁴, isto é, com formação inferior ao curso normal ou secundário; a retenção de crianças tendo 7 anos e mais em programas de EI; a consolidação de três denominações/modalidades de EI – creches, pré-escolas e classes de alfabetização; o envolvimento dos novos movimentos sociais no campo da EI; a constituição de um embrião de *expertise* nacional.

O segundo período se iniciou com a abertura política após a ditadura militar, principalmente por meio de ações desenvolvidas por movimentos sociais que se mobilizaram em prol da Constituinte: o Movimento Criança Pró-constituente e o Movimento de Mulheres/Feminista (Campos *et al.*, 1992; Didonet, 2001). A ação desses movimentos, no contexto de intensa mobilização política geral que caracterizou o período de abertura política, levou a que a Constituição de 1988 reconhecesse à criança pequena, de 0 a 6 anos, o direito à educação complementar à família (CAMPOS *et al.*, 1992).

O reconhecimento do direito à educação da criança de 0 a 6 anos suscitou grande movimentação do Ministério da Educação no campo da EI, que já contava, agora, com o apoio de um número expressivo de especialistas nacionais⁵. Nesse

³ A terminologia relativa aos órgãos e níveis de ensino variou muito no período. O texto não respeitará tal variação visando a concisão.

⁴ A partir deste momento, o texto abandona a fórmula o/a usando apenas o genérico masculino.

⁵ O apoio da Associação Nacional de Pós-graduação em Educação (ANPED) deve ser destacado através da criação do grupo de trabalho (ROCHA, 1999).

período foram elaboradas propostas de políticas nacionais de EI que, sob a égide da educação, afastavam-se do modelo anterior mais vinculado ao setor da assistência. A nova concepção de EI equipara o educar ao cuidar de crianças nessa fase da vida. Os debates foram intensos sobre o lugar da EI na elaboração das diferentes versões da nova lei nacional de educação (LDB/Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) que, finalmente aprovada em 1996, reconhece a EI como primeira etapa da educação básica e integrada ao sistema de ensino.

Observa-se, nesse período, a hegemonia de uma concepção de EI que não diferencia creches de pré-escolas pelo padrão de qualidade, pela formação dos educadores e pela responsabilidade administrativa. Consideram-se as instâncias educacionais como sendo as mais adequadas para assumirem a responsabilidade pela regulamentação, fiscalização, financiamento e oferta da EI. A expansão foi menos intensa (Tabela 2), mantendo o mesmo perfil anterior no plano da oferta.

O terceiro período se instala com a aprovação e implantação da LDB em 1996. Passaram-se, então, oito anos entre a promulgação da Constituição e sua regulamentação pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação; passaram-se 12 anos entre a promulgação da Constituição e a implantação da regulamentação da LDB. Tempo não apenas longo, mas marcado por transformações na concepção hegemônica de Estado e de políticas sociais.

A Constituição de 1988 foi aprovada em contexto social e político em que o modelo de social democracia e Estado do Bem-Estar Social ainda não havia sido abalado pela nova ordem econômica mundial. A aprovação da LDB e sua implantação ocorrem em novo momento histórico, quando se elege novo governo federal (administração Fernando Henrique Cardoso) e se alteram concepções de Estado e de política social, em decorrência de razões econômicas (globalização da economia) e de outras modificações sociais, como demográficas (Faria, 2000)⁶.

⁶ FARIA (2000) destaca, entre elas, o envelhecimento da população e a alta razão de dependência (número de pessoas em idade produtiva por número de pessoas em idade de estar fora do mercado de trabalho).

No campo específico da política de EI, a década de 1990 assiste a outra mudança: a entrada importante do Banco Mundial entre as organizações multilaterais que elaboram e divulgam modelos de política educacional, redefinindo prioridades e estratégias à luz dos conceitos de rede de proteção social e de focalização de políticas sociais para populações pobres. Nota-se uma tensão entre a concepção construída no período anterior – EI como direito universal – e a atual (prioridade aos pobres), especialmente quando se atenta para os índices de pobreza brasileiros – 33,8% de pobres e 14,3% de indigentes (IPEA, 2001) – que justificam, para alguns, proposta de implantação de modelos baratos.

O Banco Mundial entra no Brasil no campo da EI recuperando o antigo modelo de massa, com nova terminologia: a de “desenvolvimento infantil”, que pode significar alteração de concepção, pois programas para desenvolvimento infantil podem ser implantados por mães, visitadoras domiciliares, no contexto da casa, da rua, da brinquedoteca sob a responsabilidade de outras instâncias administrativas além das educacionais. Além disso, programas “focalizados”, de emergência, ou para o combate à pobreza podem ser substitutos, e não complementares, a programas setoriais universais.

A EI brasileira vive, então, momento complexo após a promulgação da LDB: de um lado, a busca de regulamentação dos serviços existentes sob a responsabilidade do setor da educação; de outro, a tentativa de re-introdução de antiga concepção de atendimento à criança pequena que reanima modelos assistencialistas já conhecidos da área (tais como creches filantrópicas, creches domiciliares etc.).

A ameaça que a área percebe se apóia em indicadores concretos. O mais significativo provém de modificações na esfera federal: observam-se indícios de que a política de EI tende a ser subsidiária (e não complementar) da política de desenvolvimento infantil sob a assistência. Ou seja, enquanto no cenário municipal vem ocorrendo maior concernimento das instâncias educacionais com a EI para implantação da LDB, no

âmbito federal (e em algumas Unidades Federadas, também, no âmbito estadual), a tendência que se observa é da omissão das instâncias educacionais e um fortalecimento da assistência social (Rosemberg, 2002a).

O embate está posto, pois estão em jogo dois modelos de educação infantil, sendo que os chamados “alternativos”, “não-formais”, de “desenvolvimento infantil” vêm sendo rejeitados ou questionados por segmentos sociais como modalidades substitutas a creches e pré-escolas completas. Este último modelo entra em conflito com determinações da LDB e borra o papel de liderança do MEC no momento de implantação da nova Lei.

As recentes reformas introduzidas no sistema educacional brasileiro – a Emenda Constitucional 14, que institui o FUNDEF/Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996) –, regulamentado pela Lei 9424, de 24 de dezembro de 1996, tiveram impacto na EI.

Impacto notável provém da LDB que integra a EI (creches e pré-escolas) no sistema de ensino, como primeira etapa da educação básica e sob responsabilidade municipal. Tendo coincidido o término do prazo concedido pela LDB para implantação do novo ordenamento legal com as eleições municipais, observa-se que a tarefa que vem sendo enfrentada pelas novas administrações municipais investidas em janeiro de 2001 – integrar creches e pré-escolas ao sistema municipal de ensino – vem sendo realizada em clima confuso, em parte decorrente da omissão do MEC/COEDI, em parte decorrente de tensões antigas entre os setores do bem-estar social e da educação (secretarias, técnicos, professores e sindicatos).

As tensões observadas no período podem ser consideradas como um dos vetores da re-articulação do movimento social em torno da EI: ao final dos anos 1990, organizou-se o Movimento Intefórums de Educação Infantil do Brasil (MIEB, 2001) com abrangência nacional.

Não há consenso sobre o impacto da Lei do FUNDEF nas matrículas da EI: alguns estudos, sobre determinados municípios, referem-se à perda de vagas (UNDIME, 1999; Ação Educativa, 1998); o governo federal informa que estaria ocorrendo uma expansão da oferta (MEC/INEP, 2001); análise de dados coletados pelas PNADs, no período 1995-1999, sugerem uma estagnação do atendimento (Rosemberg, 2000, 2002b).

Ocorreram, ainda, outros desdobramentos da LDB no plano da EI: a elaboração, publicação e difusão, pela primeira vez, de Referenciais Curriculares Nacionais para a EI (RCN/EI) e a inclusão da EI no Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Câmara Federal em janeiro de 2001.

Deste rápido panorama inicial, irei destacar alguns aspectos relativos à população potencialmente usuária e à oferta. Porém, antes de tudo, é necessário tratar de dois pontos essenciais – o conceito de EI e o estado dos dados.

- **CONCEITO.** Se a LDB restringe a denominação de EI a creches e pré-escolas, instituições que acolheriam crianças entre 0 e 6 anos, a prática é muito diversa. Encontramos três modalidades/denominações de EI: creches, pré-escolas e classes de alfabetização (CA). Além disso, encontramos crianças tendo 7 anos e mais na EI. Com efeito, em 1999, o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) estimou 758 mil crianças freqüentando EI tendo 7 anos e mais.

- **O ESTADO DOS DADOS.** No Brasil são duas as instituições que coletam, sistematizam e divulgam estatísticas educacionais: o IBGE e o Ministério da Educação. Os objetivos, os períodos e as unidades de coleta de dados variam para cada instituição, bem como o destaque dado à EI.

As principais e mais regulares pesquisas realizadas pelo IBGE são os censos demográficos, teoricamente decenais, e as PNADs (Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios), anuais e intercensitárias. Ocasionalmente, o IBGE realiza pesquisas mais focalizadas sobre temas ou questões específicas, como a realizada em 1996-1997 sobre Padrões de Vida da População (PPV).

No que tange à EI, o IBGE até 1995 era bastante avaro em suas informações com exceção da PNAD 82, do suplemento sobre a situação do menor da PNAD 85 (aplicado apenas nas regiões metropolitanas) e da Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição de 1989 (PNSN). PNADs e censos contentavam-se, até 1995, a inquirir sobre a instrução das crianças a partir dos 5 anos de idade.⁷

Assim, até 1994 a informação coletada pelo IBGE sobre frequência à EI atingia apenas crianças de 5 e 6 anos. Em 1995, a PNAD introduziu, no corpo do questionário, a pergunta se a criança freqüenta creche, pré-escola ou CA, sem limite inferior de idade. O Censo Demográfico de 2000 incluiu pergunta equivalente, alterando ligeiramente sua formulação⁸. Como Censos, PNADs e demais pesquisas realizadas pelo IBGE definem como unidade de coleta o domicílio, suas estimativas são universais, referentes a todas as pessoas residindo no território nacional. Daí sua utilidade na avaliação da frequência à EI, pois a resposta do usuário não considera se o estabelecimento é cadastrado, autorizado ou não, condição inerente aos censos escolares que atingem apenas os estabelecimentos cadastrados.

A segunda fonte são os censos escolares (MEC/INEP), realizados anualmente, e que definem como unidade de coleta de dados os estabelecimentos escolares cadastrados junto às Secretarias de Educação. Ora, como o campo da EI, especialmente o das creches, desenvolveu-se também à margem do sistema (o que se tem denominado de “creches clandestinas”), os dados coletados pelos censos escolares sobre EI não abrangem o universo. Ocorre, então, uma sub-representação de estabelecimentos, possivelmente os mais rudimentares, que têm escapado ao controle das autoridades

⁷ A Contagem da População, realizada em 1996, inquiriu sobre a instrução de pessoas a partir da idade de 4 anos.

⁸ Para um estudo aprofundado sobre o estado dos dados brasileiros sobre educação infantil reportar-se a ROSEMBERG (1999).

educacionais. Portanto, taxas de matrícula em EI calculadas com base nos censos escolares são inferiores a taxas de frequência à EI com base nas PNADs (Tabela 3).

Por isso, os dados dos censos escolares, para avaliar-se a expansão do sistema em dado período de tempo, devem ser interpretados com cuidado, pois a ampliação ou redução do número de matrículas pode ser resultante da ampliação ou redução do cadastro de estabelecimentos de EI, bem como de alterações na composição do nível de ensino, em decorrência de sua conceituação. Por exemplo: a creche começou a aparecer nos censos escolares somente a partir de 1997; em 1994 e 1995, os censos escolares incluíram a CA na rubrica pré-escola, e não como denominação/modalidade isolada. Assim, no período 1997 – 2000, o aparente aumento de matrículas resulta da inclusão de um número desconhecido de estabelecimentos no sistema em decorrência de inclusão das creches e da campanha desenvolvida pelo MEC/INEP denominada de Censo da Educação Infantil (2000/2001). Essa campanha procurou incluir, no sistema, todos os estabelecimentos de EI, mesmo quando isolados (isto é, não incorporados a estabelecimentos de ensino fundamental ou a pré-escolas) ou que ainda não estivessem sob responsabilidade administrativa de secretarias da educação. A inclusão desses novos estabelecimentos no cadastro alterou o número de matrículas e o perfil do atendimento em consonância com particularidades da história de cada modalidade/denominação de EI. Portanto, um equívoco habitual é interpretar-se o aumento do número de matrículas registradas em decorrência do aumento de estabelecimentos cadastrados como sendo aumento real de crianças atendidas.

Ora, quando se comparam dados sobre frequência à EI (IBGE) a dados sobre matrícula, observa-se que os primeiros sempre foram superiores aos segundos (Rosemberg, 1999a). O que se nota, no momento, é maior convergência entre os dados coletados pelo MEC/INEP aos dados coletados pelo IBGE (Tabelas 3 e 4). A seguir apresentarei uma breve descrição e comentários sobre três pontos que permitem

configurar o *panorama atual da educação infantil no Brasil*: as crianças pequenas e suas famílias; as taxas de cobertura em EI; características da oferta.

1. AS CRIANÇAS DE 0 A 6 ANOS E SUAS FAMÍLIAS

Apesar da melhoria de indicadores sociais da população brasileira na última década (BID, 2001), as crianças de 0 a 6 anos (23 milhões segundo o Censo Demográfico de 2001) são as que apresentam os piores indicadores sociais (Rosemberg & Pinto, 1997; Hasenbalg, 2001; Saboia & Saboia, 2001).

A persistência de tais indicadores, a despeito da queda das taxas de fecundidade que correspondia, em 1999, a 2,5 e à conseqüente diminuição do número médio de crianças por família (1,6 em 1999), anuncia desvios sérios das políticas brasileiras (Quadro 1).

Quadro 1
Indicadores sociodemográficos selecionados
Brasil, 1992 e 1999

<i>Indicadores</i>	<i>Anos</i>	
	<i>1992</i>	<i>1999</i>
Taxa de fecundidade total	2,7	2,5
Taxa bruta de natalidade	23,0	21,2
Taxa bruta de mortalidade	7,5	6,9
Número médio de filhos	1,7	1,6
Taxa de mortalidade infantil (por mil)	43,0	34,8
Taxa de atividade das mulheres	47,2	49,0
Mulher como pessoa de referência na família	24,3	29,5
% de crianças de 0 a 6 anos na população	15,1	13,1

Fonte: PNAD 99, *apud* IBGE (2001).

Em decorrência da diminuição da taxa de fecundidade e do aumento da esperança de vida, a proporção de crianças de 0 a 6 anos vem diminuindo nos últimos anos: no Censo

Demográfico de 1991 as crianças de 0 a 6 anos representavam 15,9% da população residente, percentual que caiu para 13,6% no Censo Demográfico de 2001.

As principais características sociodemográficas das crianças de 0 a 6 anos: razão de sexo que privilegia os homens (50,9%); local de residência urbana (76,5%), predominantemente nas regiões Nordeste e Sudeste (32,4% e 38,7% respectivamente); um pouco mais da metade classificadas como sendo de cor/raça branca (52,0%). A maioria de crianças brasileiras de 0 a 6 anos vive em famílias compostas por casal, na condição de filhos (Hasenbalg, 2001), sendo que 15,8% delas em domicílios chefiados por mulheres (PNAD 99). Além disso, são as famílias que têm crianças de 0 a 6 anos aquelas que representam condição de vida mais desfavorável, acarretando, para esse grupo etário, a posição menos vantajosa na sociedade brasileira: constituem o mais alto contingente de brasileiros/candidatos a assistência social na medida em que 45,5% usufruem de uma renda *per capita* inferior a meio salário mínimo; a média de renda domiciliar para o contingente de crianças de 0 a 6 anos é inferior à dos demais grupos etários; suas condições de moradia são mais freqüentemente insatisfatórias; apresentam a menor taxa de escolarização dentre a população em idade escolar; o gasto (público e privado) com sua educação no sistema educacional brasileiro é o mais baixo; seus professores são os que apresentam os piores níveis de formação escolar e recebem os piores salários. Além disso, o ritmo de melhoria de suas condições de vida, como, por exemplo, sair do patamar da indigência (renda mensal até meio SM), se situa entre os mais lentos no conjunto dos grupos etários (Tabela 5).

E mais: a comparação entre diferentes tipos de família de crianças de 0 a 6 anos indica semelhanças entre elas, ocupando sempre posição desfavorável (Saboia & Saboia, 2001)⁹. A

⁹ Tal conclusão se baseia no estudo de SABOIA; SABOIA (2001) com base nos dados da PPV (Pesquisa sobre Padrão de Vida) 96/97, que analisou oito tipos de famílias através de dez variáveis pelo método de análise de agrupamentos. A única exceção encontrada foi entre famílias chefiadas por homens residentes na região Sudeste.

persistência de tais indicadores sobre a posição desfavorável de famílias e domicílios em que vivem crianças pequenas “justificaria uma política nacional de apoio a essas famílias (...) Ela indica que programas dirigidos a crianças em idade escolar devem ser precedidos de programas dirigidos a crianças em idade pré-escolar” (Saboia & Saboia, 2001, p. 45). Tal sugestão, porém, não vem sendo acatada pelo governo brasileiro.

Evidentemente, quando se comparam as crianças de 0 a 6 anos entre si, encontramos diferenças que também hierarquizam as demais faixas etárias: são crianças de 0 a 3 anos, residentes em zona rural, na região Nordeste de cor/raça não-branca (pretos, pardos e indígenas) e provenientes de domicílios chefiados por mulheres as que apresentam a mais baixa média de rendimento familiar mensal *per capita*: são as crianças de 4 a 6 anos, residentes em zona urbana, na região Sudeste, de cor/raça branca e provenientes de domicílios chefiados por homens que ostentam a melhor média de rendimento domiciliar *per capita* mensal no conjunto de crianças na primeira infância (PNAD 99).

As condições materiais dos domicílios em que vivem crianças pequenas evidenciam, em decorrência, padrões insatisfatórios. Numa proporção em torno de um terço apresentam: alta densidade, ausência de abastecimento adequado de água, esgoto sanitário, coleta de lixo (Tabela 6, PPV 96/97, regiões Nordeste e Sudeste). Tais condições de moradia tendem a afetar mais o cotidiano de crianças pequenas residentes em tais domicílios que o dos demais moradores, na medida em que sua circulação por outros espaços é mais restrita.

A literatura (Hasenbalg, 2001, p. 7) considera dois aspectos quanto à relação entre pobreza e primeira infância: diferenciais de fecundidade que fazem com que as crianças menores se concentrem desproporcionalmente nos estratos inferiores de renda (Tabela 7); a oscilação do nível de pobreza da população brasileira em acordo com os fluxos e refluxos econômicos das últimas décadas.

Se tais fatores podem explicar, até certo ponto, a concentração de pobres nesse segmento etário, deve-se considerar, ainda: a juventude das famílias que têm filhos menores e que tendem a estar em início de carreira; o padrão de fecundidade atual que aproxima a idade dos filhos, reduzindo o número de pessoas ocupadas na família; a insuficiência da cobertura em EI e a reduzida jornada escolar que dificultam ou impedem o trabalho extradoméstico das mães.

Ou seja, novamente encontram-se motivos fortes para respaldar a opção de que políticas sociais, inclusive as de educação, deveriam priorizar a primeira infância.

2. TAXAS DE COBERTURA EM EI

Se as crianças pequenas constituem o segmento da população brasileira que apresentam os piores indicadores sociais, o nível de cobertura em EI não se propõe a dirimir tal injustiça, como veremos a seguir.

Apresentarei e discutirei as taxas de freqüência (ou cobertura) em duas perspectivas: sincrônica e diacrônica.

2.1 Taxas de freqüência: perspectiva sincrônica

Concentrando a atenção apenas para a faixa etária de 0 a 6 anos (Tabela 8) freqüentando EI (creche, pré-escola e CA), observa-se um padrão relativamente constante para o território nacional e regiões fisiográficas.

No território nacional, a taxa de cobertura em EI para a faixa de 0 a 6 anos (28,2%) encobre extensa diversidade etária: no subgrupo de 0 a 3 anos apenas 9,2% das crianças brasileiras freqüentam EI, ao passo que na faixa etária seguinte (4 a 6 anos) a cobertura em EI é de 52,1%. Se às crianças que freqüentam EI incluírem-se, também, as que freqüentam o ensino fundamental, a taxa de escolarização das crianças brasileiras tendo entre 4 e 6 anos sobe para 60,2% (PNAD 99).

O mesmo padrão de sub-representação das crianças menores se repete nas regiões fisiográficas, sendo as regiões

Norte e Centro-Oeste as que acolhem a menor proporção de crianças de 0 a 3 anos (5,9% e 6,6% respectivamente).

A distribuição das taxas de frequência associando renda domiciliar *per capita* e cor/raça para o território nacional nem sempre apresenta uma configuração cumulativa, no sentido de menores taxas para os mais pobres e não-brancos: domicílios situados nos 1º e 2º quartis de renda podem apresentar taxa de cobertura ligeiramente superior à do grupo de crianças brancas. Porém, a configuração predominante é a de uma associação positiva entre melhores taxas de cobertura, melhor renda, e população branca. Daí decorrem duas conclusões parciais: a necessidade de se referir sempre à faixa etária quando se analisam taxas de cobertura, a necessidade de se qualificar a taxa de cobertura (Tabela 8).

Com efeito, quando se analisa a distribuição das taxas de frequência por regiões fisiográficas e se atenta para a oscilação apontada anteriormente, percebe-se que: a região Nordeste é a que apresenta melhores taxas de cobertura tanto para crianças brancas quanto para crianças não-brancas, na faixa de 4 – 6 anos; e para crianças brancas na faixa de 0 – 3 anos. Ora, melhores taxas de cobertura em EI no Brasil podem estar associadas a piores indicadores de qualidade na oferta da EI e a piores indicadores de aproveitamento escolar no EF (Rosemberg, 1999). Isto é, como herança do processo de expansão a baixo custo dos anos 1980, certas regiões brasileiras incorporaram o modelo e continuam a expandir a EI com padrões pouco desejáveis. Por exemplo, a região Nordeste apresenta, ao mesmo tempo, alta cobertura e o maior índice de professoras leigas em EI, que recebem os piores salários e que trabalham em estabelecimentos sob piores condições materiais (Tabelas 22 e 24).

O modelo de expansão da EI adotado em certas regiões brasileiras tem como consequência o fato de ser a EI pública, dentre todos os níveis de ensino, aquela que apresenta maior focalização na pobreza. De fato, Barros e Foguez (2001), em estudo sobre a focalização do gasto público social e a erradicação da pobreza, concluem: “os melhores índices de

focalização são os do programa do livro didático e dos serviços públicos de creche e pré-escola, cujos *quasi-Ginis* são próximos a -0,3, indicando nitidamente que os mais pobres têm um melhor acesso que os mais ricos” (p. 119).

Ora, não questionando o valor em si de programas focalizados nas populações mais pobres, mas conhecendo-se as insuficiências de creches e pré-escolas, públicas e comunitárias, para crianças pobres, pergunta-se: a focalização não seria decorrência de processo perverso, decorrente de essas creches e pré-escolas terem sido criadas, exatamente, para pobres e afugentarem, pela baixa qualidade, famílias de outros níveis de renda? Não estaria ocorrendo processo de segregação social? Sem demagogia, a focalização não decorre de serem “programas pobres para pobres”?

Outras variáveis estão associadas à oportunidade de crianças de 0 a 6 anos freqüentarem EI. Assim, Kramer e Kappel (2001), baseadas em análise de regressão logística, destacam a escolaridade e o trabalho maternos como variáveis associadas às taxas de cobertura: as maiores taxas de escolarização estão associadas ao trabalho materno (Tabela 9), à educação dos pais e das mães (mais intensa associação, tabela 10), à composição familiar de tipo casal (Tabela 11), informações estas relativas, exclusivamente, às regiões Nordeste e Sudeste coletadas pela PPV entre 1996 e 1997. São as taxas de escolarização de crianças menores de 4 anos as que evidenciam maior impacto dessas variáveis e, evidentemente, maior amplitude no intervalo de variação das taxas. Por exemplo, estima-se, pela PPV, que 100% das crianças de 0 a 3 anos cujas mães atingiram nível de mestrado freqüentam EI (no Nordeste e Sudeste), sendo que a taxa de freqüência cai para 2,6% quando se trata de crianças de 0 a 3 anos cujas mães não usufruíram de qualquer escolaridade (fonte PPV 96/97).

Além da estreita associação entre nível de escolarização e renda familiar, deve-se considerar, também: que a participação das mulheres no mercado de trabalho aumenta à medida que aumenta seu nível de escolaridade; a associação intensa entre

melhores salários e maior nível escolar das mulheres (Bruschini & Lombardi, 2001). Mães com título superior e de pós-graduação não só usufruem de empregos melhor remunerados, como também mais estimulantes. Dispõem de recursos materiais e simbólicos para ampliar seu leque de opções quanto à melhor forma de educação e cuidado para seus filhos. Além disso, mulheres com maiores níveis de renda e escolaridade tendem a ter menor número de filhos, o que gera novas expectativas de socialização extradoméstica para crianças pequenas¹⁰.

As diversas condições domiciliares afetam, também, as taxas de escolarização das crianças de 0 a 6 anos, notando-se a persistência da associação perversa entre piores condições domiciliares e menores índices de frequência à escola (Tabela 12). Assim, as crianças que moram em domicílios cedidos ou invadidos, com alta densidade de moradores e na condição de “outro parente” (e não filho) são aquelas que menos frequentam estabelecimentos educacionais.

Desde 1991 venho analisando a permanência de crianças tendo 7 anos e mais na EI (Rosemberg, 1991). Esta informação é disponível, nas PNADs, a partir de 1987. A PNAD 95 registrou o índice mais alto de crianças tendo 7 anos e mais na EI: 1,2 milhão, ou seja, 18,4% das crianças usuárias de creche, pré-escola e CA (Tabela 13). Em decorrência de forte mobilização social e da Lei do FUNDEF, seu número diminuiu nos últimos anos, sendo que, em 1999, elas correspondiam a 711.623 ou 10,7% das crianças usuárias de EI (Tabela 13). A queda mais acentuada no período refere-se à faixa etária de 8 a 11 anos. Portanto, em 1999, 68,3% das crianças de 7 a 11 anos matriculadas na EI tinham 7 anos de idade e 31,7% tinham 8 anos e mais.

A intensa redução de crianças acima da idade na EI não alterou, porém, seu perfil sociorracial, que permanece o mesmo desde 1987, pois continua se conformando à configuração de

¹⁰ Tal seqüência argumentativa foi construída com base em estudos estrangeiros e observações da vida cotidiana, na medida em que dispomos, no Brasil, de poucos e incipientes estudos que qualificam a demanda por EI, especialmente para crianças bem pequenas.

exclusão social e educacional (Tabela 14): predominam meninos, não-brancos, da região Nordeste e provenientes dos quartis inferiores de renda. Crianças não-brancas, residentes no Nordeste em domicílios que se situam nos dois quartis inferiores de renda representam 38,8% do contingente de estudantes acima da idade na EI. Tal situação relativiza a configuração de uma relação linear entre freqüentar a EI e pertencer aos segmentos de melhores recursos materiais e simbólicos, pois tal associação ocorre, apenas, para crianças de 0 a 6 anos.

A EI, da mesma maneira que os demais níveis de ensino no Brasil, oferece melhores oportunidades para as meninas de todos os segmentos raciais e níveis de renda (Rosemberg, 2001). Se a porcentagem de meninas na EI é ligeiramente inferior que a dos meninos, isso se deve ao fato de seus passos serem mais ligeiros e freqüentarem mais cedo o EF. Assim: a taxa de escolaridade (EI mais EF) de crianças de 5 e 6 anos é de 70,7% para os meninos e de 71,2% para as meninas; a taxa de alfabetização dos meninos de 5 e 6 anos é de 21,7% e das meninas de 23,4% (PNAD 99).

2.2 Taxas de cobertura em EI: perspectiva diacrônica

Aceitando-se a comparabilidade entre PNADs 82 e 99 e a PNSN 89 (Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição), os indicadores sobre taxa de freqüência à EI para crianças de 0 a 6 anos, ao longo do período 82-99, evidenciam uma expansão significativa, especialmente para crianças de 4 a 6 anos e para os níveis superiores de renda (Tabela 15). Assim, a taxa de cobertura (ou freqüência à EI) para crianças de 4 a 6 anos partia de 24,7% em 1982, subia para 33,1% em 1989, atingindo 60,2% em 1999.

O balanço é menos auspicioso para as taxas de cobertura de crianças de 0 a 3 anos que, mesmo em 1999, ainda não conseguiram ultrapassar o patamar dos 10% (9,2%, PNAD 99). Também pouco auspiciosa é a evolução das taxas desagregadas por renda familiar *per capita*: as curvas permanecem paralelas, em patamares muito distantes (Tabela 15). As políticas de EI dos anos 1980 e 1990 não foram

suficientes para alterar os dois grandes eixos que discriminam a oferta: a idade das crianças e os níveis de renda familiar/domiciliar das crianças tendo de 0 a 6 anos.

Focalizando, ainda, o período mais recente (1995-1999) através das taxas de cobertura por idade (Tabela 16) nota-se um pequeno aumento ano a ano, com poucas e desprezíveis oscilações. Até os 5 anos de idade, o aumento é constante à medida que aumenta a idade das crianças. Aos 6 anos, a progressão não se mantém, em decorrência da migração de crianças nessas idades para o ensino fundamental.

Para se avaliar o ritmo de expansão na EI nos últimos anos, especialmente após a implantação da nova legislação, é necessário, pois, considerarem-se, além das taxas de cobertura em EI para crianças de 0 a 6 anos, as possibilidades de migração de crianças na faixa etária de 5 a 11 anos para o ensino fundamental, o que, teoricamente, abriria “novas vagas” para crianças na EI. É esta a metodologia que tenho proposto visando superar o embate entre governo e seus críticos (Tabela 16). Fixando-se, pois, a atenção apenas nas migrações de crianças de 7 a 11, observa-se (Tabela 16) que teriam aumentado (“sobrado”) apenas 82.297 novas “vagas” em EI entre 1995 e 1999.

Complementarmente é necessário controlar-se, também, o próprio crescimento do sistema educacional como um todo (Tabela 17). Comparando-se dados sobre o mesmo período (1995-99) relativos à distribuição dos estudantes brasileiros por todos os níveis de ensino, nota-se que a proporção de estudantes em EI é menor em 1999 do que fora em 1995. Portanto, pode-se concluir que o ritmo de crescimento da EI não acompanha o ritmo de crescimento do conjunto de níveis de ensino, o que reforça a conclusão de estagnação na expansão.

3. A OFERTA

As principais tendências da oferta em EI foram sintetizadas no Quadro 2.

Quadro 2
Principais tendências da oferta da EI brasileira

– Institucionalização e regulamentação crescentes no setor educacional.
– Recursos orçamentários incompatíveis com a institucionalização.
– Terminologia variada: creche, pré-escola e classe de alfabetização.
– Grande abrangência territorial com concentração urbana e nas regiões Nordeste e Sudeste.
– Predominância crescente da instância administrativa municipal.
– Predominância de matrículas correspondendo a crianças em idade próxima à escolaridade obrigatória (5 e 6 anos).
– Predominância de jornada em tempo parcial.
– Qualidade insatisfatória da oferta.
– Oferta para segmentos específicos.

De todos os pontos levantados, vou destacar apenas três: a institucionalização crescente da EI; a insuficiência de recursos orçamentários; a baixa qualidade média da oferta.

3.1 Institucionalização e regulamentação crescentes no setor educacional

A EI vem, desde a Constituição de 1988, sendo objeto de discursos e práticas para sua institucionalização e incorporação no sistema educacional. Esse processo vem ocorrendo tanto no nível federal, especialmente através da legislação e elaboração de subsídios para sua regulamentação, quanto no nível municipal através da incorporação, em andamento, de creches, pré-escolas e CA aos sistemas municipais de ensino. Foram destacados dois aspectos: a legislação e o currículo nacional de EI.

Legislação. A partir da Constituição de 1988, a EI é nomeada e ocupa um lugar específico na legislação brasileira. Até então, sua existência legal havia sido tênue: na Consolidação das Leis do Trabalho (1943) que, garantindo o direito a amamentação de filhos de mães trabalhadoras, exigia espaços apropriados para sua guarda nas empresas; nas breves menções que mereceu na

primeira e na segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1961 e de 1971.

A Constituição de 1988 reconhece: no capítulo *Dos Direitos Sociais* (art. 7) que é direito de trabalhadores homens e mulheres, urbanos e rurais “assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até os seis anos de idade”; no capítulo *Da Educação, da Cultura e do Desporto* (art. 208, inciso IV), que o dever do Estado com a educação será efetuado, entre outras medidas, pelo “atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade”.

Assim, pela primeira vez, o Estado brasileiro reconheceu que o direito à educação se inicia antes do ensino fundamental, nomeia e situa a creche, instituição que vinha sendo colocada à margem de qualquer regulamentação (Campos *et al.*, 1992). Além disso, a Constituição reconhece a EI como opção da família (apenas o ensino fundamental é compulsório) e o município como seu *locus* administrativo (art. 211, par. 2º).

Porém, a Constituição é omissa quanto a fontes de recursos para a EI e mantém o foco prioritário de investimento público no ensino fundamental. Constituições estaduais e leis orgânicas municipais, reformuladas ou formuladas após a Constituição Federal, reconheceram o lugar específico da EI, porém reconceituam-na por vezes de modo confuso e mesmo anticonstitucional (por exemplo, determinando sua obrigatoriedade).

A nova LDB, no seu geral, reforça algumas tendências das leis anteriores: o caráter federativo da organização da educação escolar por níveis de ensino; a posição dos Conselhos de Educação, órgãos colegiados que regem os sistemas de ensino, dividindo o poder do MEC e das secretarias estaduais e municipais de educação. Porém, ela inova em vários aspectos, especialmente na regulamentação da EI no sistema de ensino (Quadro 3).

Quadro 3

– a EI como primeira etapa da educação básica (art. 21 e 29);
– tendo função complementar à ação da família (art. 29);
– sendo oferecida em creches ou instituições equivalentes para crianças de até 3 anos e em pré-escolas para crianças de 4 a 6 anos (art. 30);
– responsabilidade principal dos municípios por sua oferta (art. 11), os quais compartilham com a União, os Estados, o Distrito Federal a responsabilidade por sua regulamentação (art. 8);
– que o ensino médio, modalidade normal, constitui o nível mínimo para formação do magistério de EI e das quatro primeiras séries do ensino fundamental (art. 62);
– que o salário e o plano de carreira do professor de EI se equipare aos do ensino fundamental (art. 67);
– prazos e período de transição para a implantação de suas determinações (art. 88 e 89);
– que o ensino fundamental é obrigatório a partir dos 7 anos e facultativo a partir dos 6 (art. 87, par. 3);
– a proibição de avaliação na EI para promoção ou entrada no 1º ano do ensino fundamental (art. 31).

Porém, como acontecera na Constituição de 1988, o reconhecimento de novo *status* à EI não é acompanhado de fonte específica de recursos, mantendo a prioridade dos investimentos no ensino fundamental.

O novo ordenamento legal, que previu um prazo de três anos para que os municípios criassem seus sistemas de ensino, provocou, especialmente nos anos 2000 e 2001, grande agitação na área da EI: a delimitação de responsabilidades; a integração de creches e pré-escolas ao sistema municipal de ensino; intensa retração ou mesmo retirada dos sistemas estaduais no provimento de EI¹¹; a discussão sobre fontes de recursos,

¹¹ Há uma certa contradição entre a Constituição de 1988 e a LDB no que diz respeito à participação “supletiva” da União e dos Estados na EI. A LDB restringiu essa participação ao plano estrito da normalização. Em decorrência, União e Estados não aportam recursos suplementares, tendo ocorrido, mesmo, a eliminação de vagas estaduais. Assim, a proporção de matrículas municipais em EI, que era de 60,3% em 1996, passou a 66% em 2001 (ver Tabela 1). Complementarmente, a proporção de matrículas estaduais que correspondia a 17,8% em 1996, passou a 9,0 % em 1999 (Censos Escolares).

especialmente após a aprovação da Emenda 14 à Constituição e a Lei do FUNDEF; a aprovação da Resolução da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação instituindo as Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil; a aprovação do Plano Nacional de Educação.

Além de nenhuma das leis prever uma fonte específica de recursos para a EI, a aprovação também em dezembro de 1996, da Emenda Constitucional 14/96 e da Lei do FUNDEF (9426/96) abriram discussões sobre as fontes de recursos para ordenamento da EI.

O impacto dessa Lei no financiamento da EI é evidente: 60% dos recursos com que conta o município para a educação devem ser gastos no ensino fundamental (dos quais 60% devem ser direcionados ao pagamento de professores) restando, portanto, 40% dos recursos municipais que podem ser aplicados em sua totalidade, ou não, na EI. Ora, como a Emenda 14 foi omissa quanto à erradicação do analfabetismo, programas de educação de jovens e adultos disputam, também, com a EI o uso dos 40% dos recursos restantes.

No plano político, o FUNDEF induziu à municipalização do ensino fundamental (responsável por 36,3% das matrículas em 1997 e por 44,7% das matrículas em 1999. Fonte: Censo Escolar 1999). No caso da educação de crianças pequenas, induziu o aumento do número de crianças de 5 e 6 anos no ensino fundamental, porque o recurso está diretamente associado ao número de matrículas no ensino fundamental (em 1997, 3,8% das crianças de 5 e 20,1% das de 6 anos freqüentavam o ensino fundamental; em 1999, 5,2% das de 5 e 22,3% das 6 anos já freqüentavam o ensino fundamental. Fonte PNADs 97 e 99).

Conclusões precisas sobre o impacto do FUNDEF na EI carecem de estudos mais minuciosos. A discussão se refere a dois aspectos interligados: os recursos municipais são suficientes para manter ou ampliar a EI; qual o impacto do FUNDEF na oferta de EI? Guimarães (2000) efetuou uma simulação com base nos recursos disponíveis nos Municípios do Estado de São Paulo para verificar se incorporariam ou perderiam alunos na

EI: encontrou que a maioria dos municípios paulistas (93,0%) teria condições de incorporar novos alunos. A um hipotético custo *per capita* de R\$ 700,00, os municípios paulistas teriam condição de criar 965.538 hipotéticas novas vagas. No Ceará, outro estudo conclui que, mantidos os padrões atuais de financiamento e profissionalização dos docentes (considerados insatisfatórios sob vários pontos de vista), os recursos municipais disponíveis para serem aplicados em EI seriam suficientes para promover “uma expressiva expansão”: em 8% dos municípios seria possível atender 68% da população de crianças de 4 e 5 anos; em 46% dos municípios seria possível atingir um atendimento de 8,2% da população de crianças de 0 a 3 anos (Aguiar & Maia, 2000). Outros estudos mencionam diminuição da oferta, em alguns Estados ou no território nacional (Cruz, 2001; UNDIME, 1999; Vieira, 2002).

O próprio MEC (2001) avalia ter ocorrido uma retração de matrículas entre 1998 e 1999 e uma recuperação posterior. Recentes publicações para divulgação elaboradas pelo MEC (2001 a, b, c) consideram que a Lei do FUNDEF tem obrigado os municípios a gastarem os recursos vinculados à EI, o que não ocorreria antes da aplicação da Lei.

Governo e seus críticos cometem o mesmo equívoco ao analisarem o impacto das reformas na expansão das matrículas: focalizam apenas matrículas de creches e pré-escolas, omitem as de CA, esquecem-se da passagem de crianças de 5 e 6 anos para o Ensino Fundamental e a diminuição de crianças de 7 a 11 na EI. Interpretações dos documentos oficiais, por seu lado, omitem as medidas que levaram à alteração do cadastro de estabelecimentos escolares que oferecem EI das Secretarias de Educação, os quais, historicamente, subestimavam os índices de matrícula. Confunde-se, então, registro de matrículas com crianças matriculadas.

Percorrendo caminhos quase tão complexos quanto o Projeto da LDB, o Plano Nacional de Educação (PNE) foi aprovado pelo Legislativo Federal no final de 2001. A EI é nele contemplada e, no plano conceitual, seu tratamento é adequado atendo-se ao que estipulam a Constituição e a LDB: creches e

pré-escolas são tratadas de modo equivalente, integrando-se ao sistema de ensino (Quadro 4).

Quadro 4

Metas de cobertura do PNE e taxas de cobertura em EI, por idade.

<i>Metas PNE</i>			<i>Taxas de cobertura (Brasil*, 1999)</i>	
Prazos	0 – 3 anos	4 – 6 anos	0 – 3 anos	4 – 6 anos
5 anos	30%	60%	9,2%	52,1%
10 anos	50%	80%		

Fontes: PNE (CAMPOS, 2001); taxas de cobertura (PNAD 99).

* Com exceção da população rural da região Norte.

Porém, “mais uma vez, nota-se uma desproporção entre as metas propostas e os recursos disponíveis para executá-las” (Campos, 2001, p. 1).

3.2 Recursos financeiros incompatíveis com a institucionalização

A interpretação dos gastos com a EI no período deve considerar, simultaneamente, as tendências de gastos com a infância e com o setor educacional.

Estudo recente realizado pelo IPEA (Chagas *et al.*, 2001) sobre o **Gasto Federal com Crianças e Adolescentes: 1994 a 1997** indica sua redução no período sob consideração, quando relacionados aos valores globais do gasto público federal e ao gasto social federal. “Tendo apresentado 7,5% do gasto público federal e 12,4% do gasto social em 1994, o gasto com a faixa de 0 – 18 anos reduz-se para 6,5% do gasto público e 9,8% do gasto social em 1997” (Chagas *et al.*, 2001, p. 2). Os autores notam, também, um aumento proporcional dos gastos com saúde (o mais importante) e assistência, porém uma diminuição proporcional dos gastos federais com educação: “em 1994, 36% dos recursos eram destinados à área Educação, 56% à Saúde e

7,7% à Assistência Social; em 1997, essa participação foi de 22,3% para a Educação, 68,7% para a Saúde e 90% para a Assistência Social” (Chagas *et al.*, 2001, p. 2).

Analisando informações disponíveis sobre gastos públicos referentes à EI em 1997 (Tabelas 18, 19, 20 e 21 e Quadro 5), destaca-se:

Quadro 5

– os governos municipais arcaram com 82,7% do total;
– dos gastos municipais com educação, 12,4% foram destinados à EI e 65,5% ao ensino fundamental;
– a média de gasto público por aluno de EI em 1996/1997 foi de R\$ 291,50 e a média de despesa familiar foi de R\$ 584,10 sendo R\$ 33,70 em estabelecimentos públicos e R\$ 1.134,40 em estabelecimentos privados (Tabela 20, fonte PPV);
– o gasto médio (público e privado) com aluno de EI é o mais baixo quando comparado ao dos demais níveis educacionais (OCDE, 1997, Tabela 21).
Além disso, as informações disponíveis sobre gastos indicam:
– a EI constitui o nível em que ocorre maior defasagem, no sistema escolar brasileiro, entre o percentual de matrículas (10,8%) e o de despesas públicas (5,5%, Tabela 22).

Nota-se, pois, uma desvalorização desse nível de ensino no plano dos gastos públicos e empréstimos internacionais, o que redundava no mais baixo custo médio anual (público e privado) por aluno do sistema educacional brasileiro (Tabela 21): U\$ 820 anuais de acordo com OCDE (2000). Em decorrência, podem-se apontar três conseqüências (se se eliminar a hipótese, improvável, de maior eficácia nesse nível educacional): grande aporte do investimento familiar refletindo-se no uso e custeio de estabelecimentos privados¹²; pior qualidade da oferta frente

¹² A PPV 1996/1997 estimava em R\$1134,40 as despesas familiares das regiões Nordeste e Sudeste com EI em estabelecimentos particulares, 81,8% das quais destinadas a mensalidades.

aos demais níveis de ensino; expansão mais lenta desse nível educacional quando comparado aos demais (Tabela 17).

Deve-se atentar, também, para a inadequação ao país de propostas de redução do custo *per capita* em EI pública ou conveniada e do financiamento ou custeio da EI em parceria com setores da sociedade civil e do empresariado: os dados indicam reduzido número de convênios e de doações do setor privado para a EI, bem como reduzido número de estabelecimentos que contam com trabalho voluntário (Tabelas 23 e 24). Em resumo, a expansão da EI vem sendo custeada principalmente pelas famílias, pelas educadoras (por causa de seu baixo salário) e pelo governo municipal, com conseqüências sobre a qualidade da oferta. Em decorrência, a EI brasileira vem sendo custeada pela própria criança.

3.3 Qualidade insatisfatória da oferta

O tema da qualidade da oferta da EI pública entra em debate no Brasil apenas na segunda metade dos anos 1990. A opção de expandir o atendimento por meio de modelos de massa, visando o combate à pobreza, situava a questão em termos dicotômicos: quantidade X qualidade.

Assim é que não dispomos no país de uma pesquisa nacional que avalie a qualidade da oferta, sendo possível localizar algumas descrições esparsas, referentes ao atendimento em alguns Municípios ou Estados (Franco, 1984; Instituto de Recursos Humanos João Pinheiro, 1993; Rio Grande do Sul, 1993; Cruz, 2001). Além disso, inúmeros padrões para regulamentar a oferta vêm sendo estabelecidos apenas recentemente (MEC/SEF/COEDI, 1996), e foi apenas o último PNE que estabeleceu metas para melhoria da qualidade em EI.

O duro cotidiano que confrontamos em trabalhos de pesquisa e assessoria levou-nos a propor, em 1997 alguns princípios que deveriam ser seguidos para que as crianças fossem respeitadas em estabelecimentos de EI (Campos & Rosemberg, 1997, ver Quadro 6). O caráter prosaico de alguns desses princípios evidencia o baixo patamar de qualidade de estabelecimentos de EI no país.

Dentre os indicadores de qualidade habitualmente apontados pela literatura (REDE DE EDUCAÇÃO INFANTIL DA COMUNIDADE EUROPÉIA, 1996), tem sido possível apreender quatro deles, insistindo que, no caso brasileiro, trata-se, ainda, de descrição muito rudimentar: razão função docente/matrícula; formação de profissionais; disponibilidade de material pedagógico; condições do espaço físico. Tratarei dos três últimos aspectos.

Formação de profissionais. Persiste, ainda, uma alta porcentagem (13,0%) de professores(as) de EI com formação escolar equivalente apenas ao ensino fundamental (Tabela 22). Esse percentual vem diminuindo gradativamente (eram 20,2% em 1991), porém não se pode esquecer do aumento gradual da escolaridade da população brasileira: em 1991, 68,4% da PEA ocupada dispunham apenas de escolaridade equivalente ao ensino fundamental; em 1999 esse percentual diminuiu para 59,6% (Fonte: Censo 1991 e PNAD 99). Complementarmente, apenas 19,4% das funções docentes em EI são preenchidas por pessoas com formação em nível superior. Não se dispõe de informações nacionais sobre a especialização ou formação específica em EI desses docentes que atingiram níveis satisfatórios de escolaridade.

A maior proporção de funções docentes com escolaridade inferior ao ensino médio encontra-se em: denominação/modalidade creche e CA; zona rural; regiões Norte e Nordeste (Tabela 22). A porcentagem de estabelecimentos de ensino que contam com outros profissionais em nível superior é bastante reduzida: 39,3% das creches e 38,1% das pré-escolas contam com diretores tendo formação em nível superior (Censo da Educação Infantil, 2000/2001).

Têm sido raras e esparsas as iniciativas, na última década, de promoção de cursos para a formação específica do professor de EI, especialmente do que trabalha com crianças de 0 a 3 anos (MEC, 1997). Tal formação pode ocorrer no nível médio na modalidade normal e como especialização no nível superior. Não dispomos de levantamentos nacionais de tais cursos.

A melhoria da formação escolar e profissional do magistério em EI constitui, sem dúvida, uma das metas mais importantes da EI brasileira na atualidade.

Baixos salários do magistério em EI. A EI constitui o nível de ensino com maior porcentagem de mulheres (94,8% em 1998 de acordo com a RAIS, Tabela 23) e cuja média salarial é inferior à dos demais níveis de ensino. As professoras que trabalham em zona rural, no Nordeste, em EI municipais são as que apresentam os menores níveis salariais (Tabela 24). A melhoria dos salários é outra das metas importantes

Material pedagógico. A EI não entra nos grandes programas do MEC de distribuição de livros didáticos e bibliotecas escolares. Assim, a sucata constitui um dos materiais presentes no maior número de estabelecimentos de EI (84,1% em creches e 82,3% em pré-escolas, Tabela 25) presença muito mais importante que a de livros de literatura infantil (presente em 38,1% das creches e em 63,7% das pré-escolas). É difícil compreender-se as práticas pedagógicas da alfabetização em número tão alto de estabelecimentos de EI que não dispõem de material de leitura para as crianças. Faz-se, ainda, uso intenso de cartilhas em estabelecimentos de pré-escola (43,3%).

A configuração da pré-escola brasileira como antecipação da escolaridade tradicional transparece na alta porcentagem de estabelecimentos que dispõem de lápis e papel (93,0%), superior àqueles que dispõem de brinquedos (61,4%), jogos didáticos (75,2%) e material para educação física (Tabela 25).

Condições físicas. As condições físicas dos estabelecimentos de EI também são inadequadas (Tabelas 26 e 27): 73,9% das pré-escolas não dispunham de sanitário adequado em 1997; 73,3% não dispunham de parque infantil. Apenas 68,4% das creches e 62,5% das pré-escolas dispunham de quintal (Tabela 27).

Tais indicadores macro respaldam as imagens que temos construído de muitos espaços de EI que visitamos, compartilhadas com outros pesquisadores: confinamento; organização em sala de aula, uso de lápis e papel; ausência de brinquedos; entorno degradado; uso alusivo da televisão.

Em resumo, as insuficiências da qualidade nos estabelecimentos de EI, que devem ser superadas urgentemente, constituem, pelo menos em parte, herança do modelo divulgado por UNESCO e UNICEF nos anos 1980: apoio nos recursos humanos da comunidade; qualquer espaço pode abrigar um programa de EI; recurso a material pedagógico disponível, ou seja, sucata. Tais insuficiências decorrem e acarretam o baixo custo aluno já informado (Tabela 21) e recomendam desencorajar propostas de EI a custos inferiores aos atualmente praticados. Nossa meta não é reduzir os gastos com EI, mas, ao contrário, aumentá-los para que possa ocorrer sua expansão com qualidade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS E SUGESTÕES

A EI brasileira está em processo de construção, vivendo tensões do ajuste de modelos antigos a novos cânones que vêm angariando muitos adeptos: sua institucionalização no setor da educação como estratégia para uma oferta democrática, o que implica melhoria de sua qualidade, especialmente a dos setores público e privado conveniado. Sem dúvida, uma das causas de tensão é a insuficiência de recursos e a indefinição de fontes de recursos para implantação de metas e estratégias.

Porém, a própria insuficiência de recursos pode ser considerada como decorrência da posição inferior que a criança pequena ocupa na hierarquia social, traduzindo-se na opção de prioridades políticas e sociais de que o custo de sua manutenção no sistema de ensino seja inferior ao dos demais níveis educacionais. Parece ainda difícil para vários atores das sociedades contemporâneas despregarem-se da lógica anterior à Segunda Guerra Mundial de que o cuidado e a educação da criança pequena constituem questões exclusivas da esfera privada.

O fato de a EI não ser compulsória, mas uma opção da família, acrescenta fluidez ao campo, dificultando o estabelecimento de metas claras assumidas pelas várias famílias usuárias potenciais. Acrescente-se a tal fluidez o fato de que, o Brasil, como vários outros países latino-americanos, ainda

dispõe de um grande contingente de empregadas domésticas que assumem, para muitas famílias, a função de guarda complementar das crianças em seu próprio domicílio. Daí a possibilidade do surgimento e ressurgimento de modelos “maternalistas” de EI em contexto institucional ou doméstico.

Comparada a outros países latino-americanos e caribenhos, a EI brasileira ocupa posição intermediária no plano das taxas de cobertura. Porém as lacunas brasileiras são inúmeras: pequena oferta para crianças de 0 a 3 anos; indicadores de qualidade insuficiente, que permitem concluir que a expansão da EI significa “demografização” da EI e não sua democratização (Rosemberg, 1999).

Diante do panorama traçado e da longa experiência que venho tendo no diálogo com instituições governamentais, permiti-me personalizar as sugestões usando a primeira pessoa. Apresento adaptando o que entendo ser uma política de EI que respeite os direitos fundamentais da criança pequena. Trata-se de texto elaborado em parceria com Maria Malta Campos (1997) e que integra o livreto *Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças*. Considero que qualquer organização que atue na área da política de EI deveria pautar-se por tais princípios¹³.

¹³ O texto oferece outros desdobramentos.

Quadro 6
A política de EI respeita os direitos fundamentais da criança

• A EI tem por objetivo educar e cuidar de crianças até 6 anos de idade.
• A EI não está sendo usada por crianças com mais de 7 anos como alternativa ao ensino fundamental.
• A EI é concebida como um serviço público que atende a direitos da família e da criança.
• A política de EI procura responder ao princípio de igualdade de oportunidades para as classes sociais, os sexos, as raças e os credos.
• A política de EI reconhece que as crianças têm uma família.
• A política de EI prevê a gestão democrática dos equipamentos com a participação das famílias e da comunidade.
• O currículo de EI respeita e valoriza as características culturais da população atendida.
• O planejamento municipal, estadual, regional e federal de ações mais gerais (saneamento, saúde, trabalho, etc.) é corrente e integra-se a políticas de educação infantil.
• A política de EI estimula a produção e o intercâmbio de conhecimentos.
• Há um projeto para a EI com explicitação de metas, estratégias, fontes de recursos, mecanismos de supervisão e avaliação.
• O plano de expansão da EI, em quantidade e localização, responde às necessidades das famílias e crianças.
• O plano para a EI prevê entre suas metas a melhoria da qualidade do atendimento à criança.
• O orçamento para a EI é suficiente para oferecer um atendimento digno às crianças e um reconhecimento do trabalho do adulto profissional.
• Os critérios para admissão de crianças em programas de EI são democráticos, transparentes e não-discriminatórios.

Fonte: CAMPOS; ROSEMBERG (1997).

Tabela 1
Características da educação pré-escolar. Brasil, 1970-1988

Anos	Matrícula Inicial (MI)				Rural		Formação**		Índices		
	Total	Municipal	%	+ 6 Anos	%	%	1º Grau	Apenas (2)	Mi/Fd ⁽¹⁾	Mi/Fd ⁽²⁾	
1970	374.267	50.995	13,6	-	-	8.393	2,2	1.872	11,0	22,0	200
1971	422.313	77.996	18,5	-	-	8.417	2,0	2.156	10,4	20,4	196
1972	459.960	81.291	17,7	-	-	10.418	2,3	2.283	10,1	20,4	201
1973	498.824	115.461	23,1	-	-	9.425	1,9	2.809	11,4	20,3	178
1974	529.845	123.487	23,3	-	-	10.520	2,0	3.187	12,1	20,1	166
1975	566.008	138.000	24,4	-	-	11.126	2,0	2.076	6,3	21,4	273
1976	707.470	186.718	26,4	32.919	4,6	14.374	2,0	2.059	6,4	21,4	343
1977	780.048	203.069	26,0	32.725	4,2	17.726	2,3	2.416	6,4	20,7	323
1978	944.583	261.111	27,6	46.242	4,9	21.316	2,3	2.670	5,9	22,2	354
1979	1.198.104	356.006	29,7	69.482	5,8	26.600	2,2	2.916	5,6	23,2	411
1980	1.335.317	381.331	28,6	77.409	5,8	34.763	2,6	3.216	5,5	22,7	415
1981	1.543.822	464.053	30,1	86.397	5,6	42.244	2,7	3.529	5,3	23,1	437
1982	1.866.868	580.474	31,1	99.088	5,1	82.971	4,4	5.012	6,2	23,0	372
1983	2.084.109	692.314	33,2	111.773	5,4	118.384	5,7	-	-	23,6	-
1984	2.481.848	897.363	36,2	233.165	9,4	280.907	11,3	19.540	17,8	22,7	127
1985*	2.524.000	1.000.000	39,6	131.043	5,3	142.681	5,8	-	-	-	-
1986	2.971.474	1.177.574	39,6	164.737	5,5	312.010	10,5	18.872	15,3	24,1	157
1987	3.296.010	1.290.446	39,2	196.512	6,0	375.130	11,4	22.640	16,4	23,9	146
1988	3.375.834	1.414.201	41,9	250.697	7,4	431.144	12,7	22.407	15,8	23,7	142

(1) Relação entre matrícula inicial e funções docentes;

(2) Relação entre matrícula inicial e funções docentes com formação inferior a ensino médio completo.

* Dados estimados.

** Inclusive ensino médio incompleto.

Fontes: Censos Escolares *apud* Rosemberg (1999).

Tabela 2
Caracterização da oferta de EI (creche, pré-escola, CA). Brasil, 1989-2001

	Matriculas						Funções docentes			Índices				
	Total (1)	Municipal (2)		Particular (3)		Rural (4)		+ 6 anos (5)	Total (6)	Formação até 1º grau (7)	MI/FD6	MI/FD7		
			%		%		%							%
89	4839083	2340153	48,3	---	1078577	22,3	1201688	24,8	211356	52844	25,0	23	92	
90	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	
91	5283894	2742849	51,9	---	1239583	23,5	1381581	26,1	256208	51879	20,2	21	151	
92	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	
93	5670309	3084075	54,4	1217105	21,5	1389970	24,5	1450571	25,6	267755	69179	25,8	21	91
94	5686762	3098299	54,5	1331477	23,4	1317720	23,2	1301736	22,9	274582	65262	23,8	21	82
*95	5749235	---	---	---	---	---	---	1538020	26,9	---	---	---	---	---
96	5714303	3446725	60,3	1263601	22,1	1280275	22,4	---	---	295066	66437	22,5	19	86
**97	6066914	3841593	63,3	1388456	22,9	1266233	20,9	498892	9,4	299864	---	---	20	---
98	5299212	3456594	65,2	1366598	25,8	850805	16,1	636869	11,1	265719	42624	16,4	20	124
99	5733273	3699915	64,5	1455406	25,4	809782	14,1	609868	10,1	303560	46974	15,5	19	122
2000	6012240	3962280	65,9	1670392	27,8	814943	13,6	---	---	320841	41676	13,0	19	144
***2001	6565016	4374143	66,6	1911502	29,1	---	---	---	---	---	---	---	---	---

* Fonte: CASTRO (1996, p. 96) e Censos Escolares 1997, 1998, 1999, 2000 e 2001 (acionado pela Internet).

** Inclusão das creches no cadastro.

*** Realização do Censo da Educação Infantil em 2000/2001.

Tabela 3
Número de crianças (0 a 6 anos) freqüentando EI (IBGE)* e de matrículas iniciais em EI (MEC/INEP), por grupos de idade Brasil, 1989 e 1999**

	1989			1999		
	IBGE (I)	MEC/INEP (M)	% (M/I)	IBGE (I)	MEC/INEP (M)	% (M/I)
Até 3 anos	661851	331599	50,1	1076189	692869	64,4
4 a 6 anos	3229061	2811412	87,1	4844276	4403535	90,9
Total	3890912	3143011	80,8	5920465	5096404	86,1

Fontes: IBGE (PNSN, 89) e MEC/SPE/SEE (89, processamentos especiais) apud ROSEMBERG (1997, p. 6); IBGE (PNAD 99) e MEC/INEP (2001).

Notas: * Excluídas as crianças residentes na zona rural da região Norte.

** Excluídas as matrículas iniciais em classes de alfabetização porque a PNSN (89) coletou dados apenas sobre freqüência a creches e pré-escolas.

Tabela 4
Número de crianças (sem limite de idade) frequentando EI (IBGE) e de matrículas iniciais em EI (MEC/INEP), por denominação/modalidade e grupos de idade. Brasil, 1995- 2001

Fontes	Denominações/ modalidades	1996		1997		1998		1999		2000		2001	
			%		%		%		%		%		%
MEC/INEP/ Matrículas (M)	Creche	---	--	348012	5,7	381804	7,2	831978	14,5	916864	15,2	1093347	16,7
	Pré-escola	4270376	74,7	4292208	70,7	4111120	77,6	4235278	73,9	4421332	73,5	4818803	73,4
	CA	1443927	25,3	1426694	23,5	806288	15,2	666017	11,6	674044	11,2	652866	9,9
	Total	5714303	100,0	6066914	100,0	5299212	100,0	5733273	100,0	6012240	100,0	6565016	100,0
IBGE	Creche, pré-escola, CA	6382343		6736071		6542411		6632088		não disponível		não disponível	
	% M/I	89,5		90,1		81,0		86,4		---		---	

Tabela 5

Proporção de pessoas com renda inferior a meio salário mínimo, por grupos etários e ano. Brasil*, 1992 a 1999

Idades	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
0 a 6 anos	58,03	54,31	41,27	41,28	41,91	44,37	45,54
7 a 14 anos	53,58	50,03	35,47	36,93	36,63	38,42	40,08
15 a 17 anos	44,71	41,49	26,84	28,25	28,48	29,78	32,06
15 a 24 anos	39,13	36,97	23,28	24,74	25,03	25,87	27,64
maior que 60	22,98	20,40	8,45	10,28	9,87	9,26	9,32
maior que 67 anos	20,51	19,80	7,23	9,29	8,78	7,64	7,80

Fonte: PNADs *apud* IPEA (2000).

* Exclusiva população rural da região Norte.

Tabela 6

Porcentagem de domicílios com crianças de 0 a 6 anos de idade, por região de residência, situação do domicílio, quartis de renda domiciliar per capita, indicadores domiciliares. Nordeste e Sudeste, 1996-1997

Indicadores domiciliares	Proporção de domicílios com crianças de 0 a 6 anos de idade (%)								
	Total	Região de residência e situação do domicílio				Renda domiciliar per capita			
		Nordeste		Sudeste		Quartis de renda			
		Urbana	Rural	Urbana	Rural	1	2	3	4
Conservação regular/ruim	65,8	71,5	84,3	55,8	72,4	89,9	69,1	52,4	17,5
Densidade > 3	30,3	26,0	39,9	30,4	23,4	46,1	27,7	22,2	5,7
Sem abastecimento de água adequado	33,9	29,4	86,2	8,9	83,9	60,5	29,6	11,3	4,0
Sem rede de esgoto/fossa séptica	46,0	63,9	87,7	13,9	92,0	76,5	43,9	20,7	8,2
Sem coleta de lixo	37,0	36,8	88,3	12,0	82,6	67,3	31,9	12,9	3,2

Fonte: microdados PPV 96/97, *apud* IBGE (2001, p.16).

Tabela 7
Média do rendimento domiciliar per capita em salário mínimo de setembro de 1999, por grupos etários, chefia, localização e cor/raça. Brasil *, 1999

Idades	Chefia feminina			Chefia masculina			Total		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
0 – 3	1,6551	0,7028	1,4767	0,7286	0,3380	0,6206	1,2556	0,4997	1,0826
4 – 6	1,3136	0,6766	1,5947	0,8186	0,3664	0,6883	1,3607	0,4935	1,1528
7 – 17	2,1217	0,8096	1,8730	0,9528	0,4254	0,8068	1,5704	0,5790	1,3391
18 e mais	3,1866	1,3345	2,9059	1,4445	0,6754	1,2684	2,4901	0,9849	2,2120
Total	2,7911	1,1141	2,5155	1,2353	0,5539	1,0660	2,1373	0,8035	1,8675

Fonte: microdados PNAD 99

* Exclusive população rural da região Norte

Tabela 8
Taxa de frequência a EI por faixa etária, cor, quartis de renda em SM e regiões fisiográficas.
Brasil*, 1999

	Branca				Não-Branca (Preta+Parda+Indígena)				Total		
	1º	2º	3º	4º	Subtotal	1º	2º	3º		4º	Subtotal
Norte	De 0 a 3 anos	1,3	3,8	8,5	12,8	6,1	2,6	6,5	6,4	12,5	5,8
	De 4 a 6 anos	39,6	53,3	55,7	71,1	54,3	39,0	47,8	53,1	70,1	49,2
	Subtotal - 0 a 6 anos	15,5	25,7	28,9	36,9	26,1	18,2	24,5	28,5	39,6	25,2
	De 7 a 11 anos	3,7	7,1	5,2	2,0	4,5	8,0	3,7	4,2	3,3	5,2
	Subtotal	3,9	5,8	5,5	4,9	5,1	4,6	4,6	4,1	5,2	4,6
Nordeste	De 0 a 3 anos	6,6	10,4	16,7	24,4	11,1	6,3	9,0	11,7	26,2	8,4
	De 4 a 6 anos	51,9	64,2	76,4	88,1	63,4	49,8	57,8	66,9	79,4	55,1
	Subtotal - 0 a 6 anos	24,5	33,3	41,6	52,2	32,6	9,5	31,6	37,0	52,1	29,9
	De 7 a 11 anos	8,1	5,6	5,7	2,9	6,3	5,8	7,5	4,7	4,6	8,1
	Subtotal	5,6	5,5	5,5	5,4	5,5	4,6	5,0	4,5	4,3	5,3
Sudeste	De 0 a 3 anos	7,0	7,4	7,8	19,6	10,8	5,7	8,5	7,0	13,2	7,7
	De 4 a 6 anos	43,6	48,9	57,4	75,7	58,4	38,0	47,3	51,1	62,5	47,1
	Subtotal - 0 a 6 anos	22,9	24,3	28,8	44,9	31,2	20,4	26,4	27,5	36,3	25,9
	De 7 a 11 anos	2,9	3,5	3,7	3,1	3,3	3,6	4,4	3,2	2,8	3,6
	Subtotal	3,5	4,0	3,7	3,9	3,8	3,6	4,3	3,3	2,8	3,6
Sul	De 0 a 3 anos	6,3	5,6	12,2	21,9	10,9	3,5	10,6	12,5	24,4	8,8
	De 4 a 6 anos	31,4	35,0	45,7	62,3	43,0	28,5	32,2	35,8	43,8	32,4
	Subtotal - 0 a 6 anos	16,9	18,5	27,0	40,3	25,0	14,7	20,9	24,7	34,4	20,1
	De 7 a 11 anos	1,1	0,8	0,2	0,9	0,7	2,1	0,6	-	-	1,0
	Subtotal	2,9	3,0	3,4	3,7	3,3	2,7	3,3	3,0	2,7	3,0
Centro Oeste	De 0 a 3 anos	3,3	5,4	6,5	14,2	7,3	6,0	3,7	6,1	10,9	5,8
	De 4 a 6 anos	31,8	38,2	46,0	69,1	46,3	31,2	35,7	45,9	56,5	38,7
	Subtotal - 0 a 6 anos	15,4	19,6	23,5	38,4	24,2	17,0	18,6	22,7	33,6	20,6
	De 7 a 11 anos	3,6	2,7	2,0	2,6	2,7	5,0	2,9	1,6	1,3	3,1
	Subtotal	3,1	3,7	3,3	4,5	3,8	3,5	3,0	2,6	3,1	3,1
Brasil	De 0 a 3 anos	6,2	7,2	9,8	20,0	10,4	5,8	8,2	8,6	16,6	7,8
	De 4 a 6 anos	42,7	47,2	55,4	73,4	54,5	44,5	49,7	54,4	66,4	49,5
	Subtotal - 0 a 6 anos	21,4	29,4	43,9	29,3	23,3	23,3	27,3	29,8	40,4	27,0
	De 7 a 11 anos	4,4	3,2	2,9	2,5	3,2	7,6	5,4	3,4	3,1	5,7
	Subtotal	4,0	4,1	3,8	4,0	4,0	4,9	4,5	3,6	3,5	4,3

Fonte: microdados PNAD 99
* Exclusive população rural da região Norte.

Tabela 9

Taxas de freqüência à EI de crianças de 0 a 6 anos, por grupos de idade e trabalho materno. Nordeste e Sudeste, 1996/1997

<i>idades</i>	<i>trabalho materno</i>	
	<i>sim</i>	<i>não</i>
0 a 3 anos	14,9	3,9
4 a 6 anos	59,8	51,6

Fonte: PPV 96/97 *apud* KRAMER; KAPPEL (2001, p. 68)

Tabela 10

Taxas de freqüência à EI de crianças de 0 a 6 anos, por escolaridade da mãe e do pai e grupos de idade. Nordeste e Sudeste, 1996/1997

<i>Nível de escolaridade dos pais</i>	<i>0 a 3 anos</i>		<i>4 a 6 anos</i>	
	<i>mãe</i>	<i>pai</i>	<i>mãe</i>	<i>pai</i>
Nenhuma	2,6	3,6	44,6	50,9
Elementar	3,3	6,3	54,3	57,1
1º grau	10,6	5,2	67,0	60,5
2º grau	18,8	15,1	79,5	78,1
Superior	48,8	37,4	94,9	90,9
Mestrado ou Doutorado	100,0	47,7	100,0	-

Fonte: PPV 96/97, KRAMER; KAPPEL (2001, p. 68).

Tabela 11
Taxas de frequência à EI de crianças de 0 a 6 anos, por região de residência e composição familiar Nordeste e Sudeste, 1996/1997

Regiões	Composição familiar	
	Casal	Chefe mulher
Nordeste	29	22
Sudeste	28	24

Fonte: PPV 96/97, SABOIA; SABOIA (2001, p.35).

Tabela 12
Taxas de frequência à EI de crianças de 0 a 6 anos, por características do domicílio e grupos de idade. Nordeste e Sudeste, 1996/1997

Características do domicílio	idades	
	0 – 3	4 – 6
1 – Tipo		
Casa	7,0	53,8
Apartamento	15,6	91,3
Alugado	10,5	61,6
Próprio	7,7	57,1
Cedido	4,9	51,9
Invadido	0,6	27,1
2 – Número de pessoas		
2 a 4	10,6	61,2
5 a 6	4,7	60,3
7 a 10	3,5	41,9
+ de 10	2,7	34,3
3 – Condição na unidade		
Filho	7,8	56,9
Outro parente	5,6	49,4
Agregado	10,3	100,0

Fonte: PPV 96/97 *apud* KRAMER; KAPPEL (2001, p. 44).

Tabela 13
Distribuição de crianças de 7 a 11 anos freqüentando EI, por
grupos de idade e anos. Brasil, 1995* a 1999

Idades	1995		1996		Anos		1998		1999	
		%		%	1997	%		%		%
7	678012	56,1	659361	57,7	655479	61,2	552412	65,1	486077	68,3
8 a 9	413275	34,2	380139	33,2	322573	30,1	237652	27,9	186939	26,3
10 a 11	116709	9,7	103267	9,10	93423	8,7	60204	7,0	38607	5,40
Total	1207996	100,0	1142767	100,0	1071475	100,0	850268	100,0	711623	100,0
% do Total sobre EI	18,4		18,0		15,8		13,0		10,7	

Fonte: PNADs.

* Exclusive população rural da região Norte.

Tabela 14
Perfil de crianças de 7 a 11 anos na EI. Brasil*, 1999

Atributos	Pessoas	%
1 – Sexo		
Homens	399688	56,2
Mulheres	311935	43,8
2 – Cor / raça		
Branças	252720	35,3
Negras	398417	57,0
3 – Regiões fisiográficas		
Norte	48020	6,7
Nordeste	395880	55,6
Sudeste	217614	30,5
Sul	17388	2,4
Centro-Oeste	32721	4,6
4 – Quartis de renda		
1º		46,5
2º		26,5
3º		16,0
4º		11,0
Total	711623	100,0

Fonte: Microdados PNAD 99.

* Exclusive população rural da região Norte.

Tabela 15

Taxas de frequência à EI e de escolarização de crianças de 0 a 6 anos por grupos de idade, níveis de rendimento em salário mínimo (sm) e anos. Brasil, 1982, 1989 e 1999

Níveis de rendimento	1982 – EI		1989 – EI		1999 – EI		
	0 - 3	4 - 6	0 - 3	4 - 6	rendimento	0 - 3	4 - 6
Até 1/4	1,3	16,0	2,5	14,8	Até 1/2	5,9	50,3
+ de ¼ a ½	0,5	10,9	3,4	17,9	+ de ½ a 1	7,5	59,0
+ de ½ a 1	0,9	12,7	3,3	25,3	+ 1 a 2	10,6	67,3
+ de 1 a 2	0,6	14,1	3,4	40,9	+ 2 a 3	15,3	76,2
+ de 2	3,1	31,7	14,3	60,6	+ 3	32,0	90,1
total	2,2	24,7	5,1	33,1	total	9,2	60,2

Fontes: PNSN 89, PNADS 82, *apud* ROSEMBERG (1987) e PNAD 99, *apud* IBGE (2001).

Tabela 16

Crianças freqüentando a EI, por grupos etários e anos Brasil*, 1995 e 1999

Idades	1995	1999	Diferença
0 - 3	911950	1076189	+ 164239
0 - 6	5341795	5920465	+ 578670
4 - 6	4429845	4844276	+ 414431
7 - 11	1207996	711623	- 496373
0 - 11	6549791	6632088	+ 82297

Fonte: PNADs 95 e 99.

* Com exceção da população rural da região Norte.

Tabela 17
Distribuição (%) de pessoas que frequentam escola por nível de ensino e anos. Brasil*, 1995 a 1999

ANOS

Nível de Ensino	1995		1996		1997		1998		1999	
		%		%		%		%		%
EI total	65449791	14,8	6364282	14,1	6758801	14,3	6542411	13,4	6632088	13,2
EI 0 a 3	911950	2,1	898944	2,0	969182	2,1	1032087	2,1	1076189	2,1
EI 4 a 6	4429845	10,0	4342571	9,6	4718144	10,0	4660056	9,6	4844276	9,6
EI 0 a 6	5341795	12,0	5241515	11,5	5687326	12,1	5692143	11,8	5920465	11,7
Fundamental	30791111	69,3	31300469	68,9	31947370	68,0	32694253	67,0	33030081	65,6
Secundário	5181709	11,7	5769496	12,7	6166346	13,1	7136478	14,6	7976273	15,
Superior	1880661	4,2	1943305	4,3	2099147	4,5	2398247	4,9	2728357	5,4
Total Geral	44425297	100,0	45395613	100,0	46948934	100,0	48771389	100,0	50368353	100,0

Fonte: PNADs.

* Exclui população rural da região Norte.

Tabela 18

Despesas públicas em educação por nível de ensino. Brasil, 1995

<i>Nível de ensino</i>	<i>Matricula %</i>	<i>Despesa</i>		
		<i>Milhões de US\$</i>	<i>Milhões de R\$</i>	<i>%</i>
Pré-escola	10,8	1,930	1,761	5,5
Fundamental: 1ª a 4ª	48,2	12,834	11,711	36,3
Fundamental: 5ª a 8ª	28,2	8,292	7,566	23,4
Médio	10,9	3,285	2,998	9,3
Superior	1,9	9,002	8,214	25,5
Total	100,0	35,343	32,250	100,0

Fonte: BANCO MUNDIAL (2000, p. 60), a partir de cálculos baseados em MEC/ INEP/SEEC e IPEA/DIPOS/SMPO.

Tabela 19
Execução orçamentária de programas federais da área de Assistência Social, Brasil, 2000

Programas/Ações	Orçamento 2000						Nível de Execução (B)/(A)
	Autorizado(a)		Empenhado		Pago (B)		
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	
Atenção à pessoa portadora de deficiência	2 272 898	54,9	1 520 141	56,1	1 520 141	56,1	66,9
- pagamento de renda mensal vitalícia por invalidez	895 924	21,6	611 968	22,6	611 968	22,6	68,3
- pagamento de benefício de prestação continuada a pessoa portadora de deficiência	1 265 136	30,5	870 724	32,1	870 724	32,1	68,8
- atendimento a pessoa portadora de deficiência	77 407	1,9	36 487	1,3	36 487	1,3	47,1
Saúde do idoso	1 129 733	27,3	833 844	30,8	833 844	30,8	73,8
- pagamento de renda mensal vitalícia por idade	542 512	13,1	372 651	13,7	372 651	13,7	68,7
- pagamento de benefício de prestação continuada a pessoa idosa	469 725	11,3	396 229	14,6	396 229	14,6	84,4
Atenção à criança	487 373	11,8	254 112	9,3	250 793	9,3	51,5
- construção, ampliação e modernização de creche	13 648	0,3	250	0,0	250	0,0	1,8
- assistência pré-escolar aos dependentes dos servidores e empregados	199 917	4,8	105 045	3,8	101 725	3,8	50,9
- atendimento à criança em creche	258 500	6,2	145 879	5,4	145 879	5,4	56,4
Eradicação do trabalho infantil	123 088	3,0	74 255	2,7	74 215	2,7	60,3
- atendimento à criança e ao adolescente em jornada escolar ampliada	67 224	1,6	29 842	1,1	29 842	1,1	44,4
- concessão da bolsa criança cidadã	54 015	1,3	43 030	1,6	43 030	1,6	79,7
Cesta de alimentos	100 616	2,4	38 316	0,9	24 906	0,9	24,8
- aquisição de alimentos para distribuição gratuita	95 231	2,3	33 193	0,7	20 094	0,7	21,1
Centros da juventude	28 314	0,7	6 682	0,2	6 682	0,2	23,6
- atendimento à criança e ao adolescente	18 104	0,4	4 913	0,2	4 913	0,2	27,1
- implantação de centros da juventude	10 210	0,2	1 769	0,1	1 769	0,1	17,3
TOTAL	4 142 021	100,0	2 272 350	100,0	2 710 581	100,0	65,4

Fonte: SIAFI, elaboração DISOC/IPEA *apud* IPEA, 2000, p. 34.

(A) Autorizado = Dotação Inicial (Lei após Veros) + Créditos Adicionais e Remanejamentos.

(B) Valores Pagos correspondentes ao executado acumulado até 15/09/2000. Valores em R\$ mil correntes.

Nota: Estão explicitadas na tabela apenas as ações mais relevantes em termos de volume de recursos

Tabela 20
Gasto público com a Educação por Esferas de Governo, segundo os Programas. Brasil, 1997 (em bilhões de R\$)

Programas	Governo Federal	Governo Estadual	Governo Municipal	Total
Administração	0,66	4,13	0,90	5,69
Educação de crianças de 0 a 6 anos	0,26	0,08	1,63	19,7
Ensino fundamental	1,11	9,64	8,60	19,36
Ensino médio	0,51	1,50	0,05	2,07
Ensino superior	4,52	2,70	0,03	7,25
Educação física e desportos	0,04	0,15	0,60	0,79
Assistência a educandos	---	0,24	0,22	0,46
Educação especial	0,03	0,11	0,18	0,32
Assistência e previdência em educação	1,44	2,98	0,91	5,33
Total	8,57	21,53	13,12	60,97

Fonte: MEC/INEP, 1999.

* Incluem despesas com precatórias e amortização de dívidas.

Tabela 21
Gasto médio anual por aluno/a por nível de ensino (US\$). Brasil e média de 29 países*, 1997

	<i>EI</i>	<i>Fundamental</i>	<i>Secundário</i>		<i>Superior</i>
			<i>1º ciclo</i>	<i>2º ciclo</i>	
<i>Brasil</i>	820	850	921	1087	10791
<i>Média da OCDE</i>	3766	3769	4175	5312	10893
<i>Posição do Brasil</i>	26ª	28ª	22ª	24ª	8ª

Fonte: OCDE (2000)

* Incluídos os países da OCDE mais países participando do projeto.

Tabela 22

Proporção de funções docentes da educação básica por grau de formação segundo nível/modalidade de ensino - Brasil e grandes regiões - 1992/1998

	1998					1999					2000				
	Fundamental		Nível/Modalidade de Ensino			Fundamental		Nível/Modalidade de Ensino			Fundamental		Nível/Modalidade de Ensino		
	total de docentes	incompleto	completo	médio completo	superior completo	total de docentes	incompleto	completo	médio completo	superior completo	total de docentes	incompleto	completo	médio completo	superior completo
	Educação infantil														
Brasil	265.719	7,75	8,30	65,84	18,12	303.560	6,32	8,77	66,69	18,22	320.841	4,95	8,04	67,63	19,38
Norte	21.650	15,39	16,97	65,22	2,42	22.998	10,79	15,93	70,31	2,98	23.332	7,83	14,05	74,61	3,51
Nordeste	98.339	15,82	14,59	64,83	4,76	105.646	12,01	14,52	68,25	5,22	111.616	9,29	13,55	71,59	5,57
Sudeste	101.484	0,34	1,42	66,95	31,29	119.423	1,79	3,35	65,14	29,73	125.405	1,40	3,09	64,14	31,37
Sul	30.444	2,95	5,46	64,39	27,20	38.811	3,00	6,53	64,42	26,05	42.638	3,25	5,69	63,98	27,09
Centro-Oeste	13.802	3,23	6,66	69,06	21,05	16.682	4,24	6,61	68,20	20,95	17.830	3,08	6,04	67,01	23,87
	Ensino fundamental														
	1ª a 4ª série														
Brasil	798.947	5,55	6,34	66,49	21,62	807.053	3,94	5,62	67,12	23,32	815.079	2,67	5,46	67,29	24,58
Norte	75.627	12,35	15,71	68,91	3,02	76.670	7,95	14,45	73,71	3,89	76.747	4,89	13,32	77,25	4,55
Nordeste	288.255	10,55	10,29	70,78	8,37	294.185	7,71	9,25	74,09	8,95	295.091	5,28	9,15	76,06	9,51
Sudeste	267.718	0,63	1,03	64,75	33,38	267.795	0,41	1,04	62,32	36,24	273.509	0,31	1,10	61,07	37,52
Sul	113.162	0,96	3,30	60,12	35,61	113.185	0,55	1,65	59,29	38,52	113.493	0,52	1,81	57,19	40,48
Centro-Oeste	54.185	3,29	4,77	62,25	29,69	55.218	2,41	4,37	60,20	33,02	56.239	1,80	3,93	58,35	35,91
	5ª a 8ª série														
Brasil	661.508	0,11	0,89	23,17	75,83	703.214	0,08	0,56	25,32	74,03	749.255	0,07	0,54	25,29	74,09
Norte	39.105	0,24	1,97	52,89	44,91	44.019	0,10	1,11	51,07	47,72	46.412	0,11	0,99	50,97	47,93
Nordeste	156.087	0,23	1,96	44,69	53,13	174.427	0,13	0,96	45,78	53,13	192.436	0,12	0,90	45,66	53,32
Sudeste	295.155	0,02	0,31	89,79	307,519	0,04	0,33	13,07	86,57	326,586	0,02	0,23	12,13	87,61	
Sul	117.312	0,12	0,58	85,90	118,804	0,08	0,26	13,39	86,26	122,401	0,11	0,62	15,01	84,25	
Centro-Oeste	53.849	0,12	0,93	65,63	58,445	0,15	0,79	33,61	65,44	61,420	0,08	0,38	32,53	66,82	

Fonte: microdados, PNADs, *apud* IPEA (2001).

Tabela 23
Porcentagem de mulheres no magistério (mercado formal) por tipos de especialidade e ano. Brasil, 1988 e 1998

Tipos de especialidade de professores	Porcentagem de mulheres por ano			
	1988		1998	
	N	%	N	%
Ensino pré-escolar	69941	93,6	121355	94,8
Ensino especial	5746	81,6	19169	88,0
Ensino fundamental	133782	81,1	201088	80,2
Ensino 2º grau/médio	369602	72,4	449447	72,2
Disciplinas pedagógicas	20674	44,8	17328	58,8
Formação profissional	35758	46,0	59132	56,0
Ensino superior não classificado	40339	37,3	49671	43,8
Ciências biológicas, medicina	18510	37,4	13652	43,6
Ciências humanas de ensino superior	16990	43,1	17846	41,5
Ciências físicas e química	3994	31,2	2791	38,3
Matemática, estatística	4978	30,7	5229	36,1
Engenharia e arquitetura	10016	15,3	6596	23,5
Administ. Econômicas e contábeis	11396	19,5	8745	23,2

Fonte: RAIS 1988 e 1998 *apud* BRUSCHINI; LOMBARDI. Disponível em <www.fcc.org.br>. Acesso em: 15 jan. 2001.

Tabela 24
Média de salários de docentes por região fisiográfica e nível de ensino. Brasil, 1997

Região	Níveis de Ensino			
	EI*	EF 1ª a 4ª	EF 5ª a 8ª	EM
Brasil	419,48	425,60	605,41	700,19
Norte	322,01	360,77	586,37	735,46
Nordeste	195,00	231,17	372,41	507,82
Sudeste	587,00	613,97	738,57	772,09
Sul	464,96	460,12	594,44	683,03
Centro-Oeste	573,64	447,55	584,20	701,79

Fonte: Censo do Professor, 1997 *apud* ROSEMBERG (2001).

* EI: Creche, pré-escola e CA.

Tabela 25
Número de estabelecimentos de EI (creche e pré-escola) por material didático disponível e denominação/modalidade Brasil, 2000/2001

Material Didático	Creche		Pré-escola	
		%		%
Brinquedos	20191	84,1	52707	61,4
Jogos didáticos	17689	73,7	64485	75,2
Expressão artística	14819	61,7	47781	55,7
Livros didáticos	8823	36,7	46139	53,8
Livros de literatura	13959	58,1	54676	63,7
Cartilha	2016	8,4	36901	43,0
Material educ. física	9565	39,8	34612	40,3
Lápis e cadernos	14143	58,9	79752	93,0
Sucata	19835	82,6	70561	82,3

Fonte: Censo da Educação Infantil, 2000/2001.

Tabela 26
Número de estabelecimentos de pré-escola por características físicas da escola. Por características físicas da escola e regiões fisiográficas. Brasil, 1997

	Total de Estabelecimentos	Estabelecimentos que não dispõem de							
		Abastecimento de água		Energia elétrica		Parque infantil		Sanitário Adequado	
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Norte	6 399	902	14,1	2 348	36,7	5 719	89,4	5 448	85,1
Nordeste	39 154	4 880	12,5	12 730	32,5	34 661	88,5	33 729	86,1
Sudeste	19 754	314	1,6	1 086	5,5	10 350	52,4	10 980	55,6
Sul	11 115	38	0,3	36	0,3	5 898	53,1	6 735	60,8
Centro-Oeste	4 539	40	0,9	251	5,5	2 738	6,03	2 959	65,2
Brasil	80 961	6 174	7,6	16 451	20,3	59 366	73,3	59 851	73,9

Fonte: Censo Escolar 1997 (acionado através do sistema Internet, 17 set. 1998), *apud* (ROSEMBERG, 1999a).

Tabela 27
Número de estabelecimentos de EI (creche e pré-escola) por
espaços disponíveis e denominação/modalidade
Brasil 2000/2001

<i>Espaços disponíveis</i>	<i>Creche</i>		<i>Pré-escola</i>	
		<i>%</i>		<i>%</i>
Brinquedoteca	10927	45,5	20536	23,9
Oficina de artes	3360	14,0	9206	10,5
Sala de música	3956	16,5	8381	9,8
Biblioteca	5172	21,5	25871	30,2
Quintal	16434	68,4	53576	62,5
Parquinho	13399	55,8	31550	36,8
Horta	4556	19,0	11818	13,8
Viveiro	699	2,9	1952	2,3
Quadra de esportes			19450	22,7
<i>Solarium</i>			6524	7,6

Fonte: Censo da Educação Infantil, 2000/2001.

Mesa-redonda

**A IMPORTÂNCIA DA EDUCAÇÃO NOS
PRIMEIROS ANOS DE VIDA**

Importância da Educação Infantil

*Vital Didonet**

Os que trabalham em Educação Infantil estão convencidos de que o cuidado e a educação da criança nos primeiros anos de vida exercem influência decisiva sobre toda aprendizagem e o desenvolvimento posteriores. Mas eles se deparam, frequentemente, com pessoas leigas e com profissionais de diversas áreas de formação que desconhecem o quanto a fase inicial da vida, as primeiras experiências infantis e a educação nos primeiros anos marcam e estabelecem condições para o que vai acontecer ao longo da vida. Há pelo menos 30 anos, faz parte do trabalho dos profissionais da educação infantil reunir argumentos para esclarecer, informar e convencer os dirigentes educacionais e aqueles que tomam decisões sobre políticas sociais e inversões de recursos públicos de que a infância é um período decisivo da vida e que a educação infantil deve receber atenção no conjunto do sistema educacional.

Constata-se no Brasil um progresso bastante grande na consciência social sobre o significado dos primeiros anos de vida e sobre a importância da educação a partir do nascimento. As manifestações mais explícitas desse progresso se expressam na Constituição Federal, que estabelece o direito da criança à educação a partir do nascimento e o conseqüente dever do Estado em assegurar o seu atendimento; na LDB, que caracteriza a educação infantil como primeira etapa da educação básica e, também, no crescimento acelerado das matrículas na creche e na pré-escola nas últimas três décadas, como se vê no quadro a seguir:

* Vice-presidente mundial da OMEP.

Ano	População 4-6 anos	Matrícula na Pré-escola	%
1975	8.800.000	1.056.000	12
2001	9.200.000(1)	4.190.000(2)	45

Fonte: MEC/INEP

(1) População no ano 2000.

(2) A matrícula total em 2001 era de 4.818.000, inclui crianças de menos de 4 anos e com mais de 6. Não inclui muitas iniciativas de atendimento não cadastradas ou autorizadas pelos sistemas de ensino como “educação infantil”. Por essa razão, o número de crianças que freqüentam algum tipo de estabelecimento de cuidado e/ou educação é bem superior ao dado oficial do INEP. A PNAD 1999 informa o número de 5.096.000, na faixa de 0 a 6 anos.

Vários fatores contribuíram para alcançarmos o patamar atual sobre a educação infantil na consciência social e na política educacional. O mais decisivo, sem dúvida, é a própria demanda social, empurrada pela necessidade das famílias de colocar seus filhos pequenos em instituições que cuidem deles enquanto os pais trabalham. E, nesse fator, pesa, sobretudo, a participação progressiva da mulher no trabalho extradomiciliar.

Embora hoje se afirme e reconheça mais explicitamente o papel do pai como companheiro e participante no cuidado e educação da criança pequena, é, ainda, sobre a mulher que pesa o maior ônus e, por isso, o movimento de mulheres por creche exerceu um papel histórico significativo na expansão do atendimento. A pressão da demanda tem significado político dificilmente recusado pelas administrações municipais, que estão mais próximas da população do que as estaduais e a federal.

Outros fatores têm contribuído para o avanço da educação infantil em nosso país:

- (a) O movimento internacional pelos direitos da criança (Declaração dos Direitos da Criança – 1959 e Convenção dos Direitos da Criança – 1989, da ONU), as ações da UNESCO (Conferência Mundial de Educação para Todos, 1990, incluindo a educação a partir do nascimento como necessidade da criança), do UNICEF (por seus programas de sobrevivência e desenvolvimento infantil e apoio a programas nacionais e locais); o interesse em todo o mundo pela educação infantil e o elevado percentual de matrículas nos

países desenvolvidos (80 a 98% na faixa de 4 a 6 anos e de 30 a 40% na faixa de 0 a 3 anos).

- (b) As ciências que se debruçaram sobre a criança em busca de respostas sobre como se forma a inteligência, como se estrutura a personalidade, como se constrói o conhecimento, que acabaram por elucidar a importância dos primeiros anos de vida nesses processos.
- (c) O trabalho dos especialistas e dos professores, que foi construindo uma prática reveladora do potencial da criança nos primeiros anos de vida e constatando diferenças na aprendizagem e no desenvolvimento entre aquelas que haviam freqüentado e as que não haviam freqüentado um centro de educação infantil.
- (d) A avaliação de programas, especialmente daqueles voltados ao atendimento das crianças que viviam em ambientes marginalizados, vítimas da exclusão e quase fatalmente condenadas, por antecipação, a continuarem com poucas chances de seguir a escola e concluírem o ensino obrigatório.
- (e) A produção acadêmica, especialmente nos últimos anos, de estudos, pesquisas e avaliações e a publicação de artigos e livros sobre a criança e a educação infantil.
- (f) O interesse da mídia, especialmente da televisão e dos jornais, sobre a vida das crianças e suas condições de desenvolvimento.

Mas esses fatores ainda não foram suficientemente poderosos para colocar a educação das crianças pequenas na agenda política nem no topo das prioridades educacionais¹. Mantemos um sistema educacional Saci Pererê, tentando se equilibrar sobre uma perna só. Procuramos universalizar o ensino fundamental à revelia da educação infantil. A concepção do FUNDEF é a prova da visão distorcida do processo educacional. Ou a educação infantil é a primeira etapa da educação básica e tem que ser estabelecida sólida e

¹ “É fácil aniquilar mentes brilhantes”, Gilberto Dimenstein diz: “... só a ignorância política explica por que a educação infantil não está no topo da agenda nacional nem é assunto mencionado por nenhum candidato a governador ou a presidente”. DIMENSTEIN, G. *Folha de S.Paulo*. 31 mar. 2002.

extensivamente ou a educação básica quer se constituir no ar, a partir da segunda etapa².

Essa afirmação tem conseqüências sérias, por isso precisa ser melhor fundamentada. É o que pretendo fazer a seguir. Em outras palavras:

- *Quais os argumentos que sustentam a afirmação de que a educação infantil é a primeira etapa da educação de uma pessoa?*³
- *O que é que justifica a inversão de recursos financeiros da nação nas crianças pequenas, aparentemente insignificantes em termos políticos e sociais?*
- *Não estaria muito bem que continuassem em suas casas até os seis ou sete anos, brincando e crescendo até estarem em condição de aprender os conteúdos da primeira série?*
- *Se fizermos um bom ensino fundamental não estaremos dando uma base sólida para o exercício da cidadania, para a inserção no trabalho e o prosseguimento dos estudos?*
- *Se universalizarmos o ensino obrigatório de oito anos, não estarão resolvidos os problemas de diferenças na capacidade de aprendizagem e no cabedal de conhecimentos entre crianças de ambientes pobres e aquelas das classes média e alta?*
- *Que tão importante pode ser cuidar e educar crianças pequenas que justifique altas autoridades políticas e da administração pública dedicarem parte do seu tempo, do seu discurso e de seu poder para esse segmento educacional?*
- *A forma lógica e mais efetiva de apoiar e incentivar o desenvolvimento pleno das crianças não é a promoção do desenvolvimento global da sociedade, gerando emprego, melhorando os ganhos salariais, fazendo*

² A expressão “educação infantil” é empregada, aqui, no seu sentido mais amplo, que engloba cuidado e educação da criança a partir do nascimento até sua entrada no ensino fundamental e que se realiza em casa e nas instituições especializadas. Esse é o conceito adotado pela Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

³ Os argumentos que se expõem, a seguir, se referem à educação nas instituições especializadas, como creche e pré-escola ou centro de educação infantil. Não se exclui, antes se recomenda, a participação e a articulação com a família, mas a ação pedagógica se dá predominantemente naquelas instituições, com profissionais qualificados especificamente para a educação de crianças de 0 a 6 anos.

saneamento básico, melhorando a assistência à saúde da população, defendendo o meio ambiente, aumentando a produção de alimentos e reduzindo o seu custo?...

Em primeiro lugar, é preciso reiterar afirmações antigas, como:

- a) **a educação infantil não é panacéia dos problemas sociais, como a pobreza, a baixa renda, a exclusão, a violência social e doméstica.** Esses problemas devem ser enfrentados com políticas adequadas de geração de empregos, distribuição de renda, elevação do salário mínimo, política agrária, habitacional e saneamento, política social para a família etc. Está demonstrado que a educação é o instrumento mais poderoso para quebrar o círculo vicioso da pobreza, o meio mais eficaz de elevar o padrão de vida das pessoas, o fator mais importante no desenvolvimento de um país. Porém ela não é uma varinha mágica que transforma pobres em ricos, pois muitos condicionantes interferem na possibilidade de uso dos conhecimentos e de aplicação das habilidades de trabalho;
- b) **a educação infantil não vem para salvar o ensino fundamental dos problemas históricos da reprovação, da evasão ou do baixo rendimento.** Se ela prepara a criança para a escola, reduz a taxa de reprovação e age positivamente na continuidade dos estudos ao longo do ensino fundamental, esses são alguns de seus efeitos. Mas não está neles a sua razão de ser. Ela tem finalidades próprias, correspondentes à idade que a criança está vivendo. Estar melhor preparada para cursar o ensino fundamental é uma consequência e não um objetivo daquela etapa da educação. Em decorrência dessa posição, os defensores da educação infantil esperam que cada nível de ensino encontre as medidas administrativas e pedagógicas adequadas para a solução de seus problemas;
- c) **a educação nos centros de educação infantil não substitui e, sim, complementa a ação da família.** Daí a necessidade de estarem ambos em sintonia, assegurando coerência de mensagens e comportamentos diante da criança. A família continua sendo a instituição primordial no cuidado e educação da criança;

- d) a **educação infantil engloba o cuidado e a educação** como aspectos intrínsecos e indissociáveis;
- e) a **qualidade é requisito básico** para produzir os resultados esperados. Atendimentos desqualificados não apenas são ineficazes quanto podem ser prejudiciais à formação da personalidade da criança.

QUE ARGUMENTOS JUSTIFICAM A EDUCAÇÃO INFANTIL?

1. Ela é uma necessidade da sociedade expressa por uma demanda social.

A família é a instituição primordial do cuidado e da educação das crianças pequenas. Seu papel é essencial na sobrevivência física, na realização emocional, na socialização e na estruturação inicial da inteligência e na aprendizagem básica. Ela atua na raiz mais profunda do ser humano, lá onde se constrói o sentido mais íntimo da existência. Mas a família foi sendo expropriada, aos poucos, das condições materiais para o exercício desse papel. A urbanização e o trabalho afastaram pais e crianças. A participação da mulher no trabalho extradomiciliar evidenciou com mais dureza os problemas dessa separação durante 10 a 12 horas por dia, exatamente no período em que as crianças estão despertas e necessitam de atenção, cuidados, carinho e educação⁴. A transformação estrutural da família, passando de extensa para nuclear, contribuiu para que as crianças ficassem sós.

Esses fenômenos puseram em evidência a criança carente de cuidados e educação e a necessidade de os pais encontrarem estruturas sociais de suporte para atender àquelas necessidades de seus filhos.

As instituições de educação infantil (creches, pré-escolas e outras equivalentes, como Jardins de Infância, Centros de

⁴ Em torno de 33% das mulheres exercem trabalho fora de sua residência.

Desenvolvimento Infantil, Brinquedotecas com finalidades abrangentes etc.) surgiram como resposta a essa demanda. Mas como não alcançam atender toda a demanda, em vários lugares organizaram-se movimentos de luta por creche⁵ resultando em conquistas significativas. Há casos em que a demanda é tão forte que exerce pressão política, especialmente na esfera municipal, onde as famílias conhecem o Prefeito, os vereadores vivem o dia-a-dia das comunidades, o Secretário ou a Secretária de Educação estão bastante articulados com as demandas educacionais.

2. Ela responde a um imperativo da justiça social

Enquanto as classes média e alta conseguem colocar seus filhos numa dessas instituições, as famílias mais pobres não encontram o caminho de uma creche ou pré-escola pública. Ou deixam as crianças sozinhas ou impõem aos irmãos de 7 a 10 anos o pesado ônus de cuidar deles ou se vêem obrigadas a retirar parte de seus poucos ganhos mensais ou semanais um percentual para pagar a vizinha que cuida de seus filhos. Quanto a ficarem sozinhas, presas em casa ou ao cuidado de irmãos pequenos, são conhecidos os riscos de acidentes, o sentimento de abandono e a falta de adultos mediadores do processo de aprendizagem. A necessidade da creche e da pré-escola se torna ainda mais premente diante do crescimento da pobreza. Cerca de 42% das crianças vivem em família cuja renda familiar per capita é igual ou menor que meio salário. Somos uma sociedade em que 53 milhões de pessoas se situam abaixo da linha da pobreza e 23 milhões abaixo da linha da miséria. Pretender que as famílias nessas condições ofereçam cuidados físicos e ambiente educativo suficientes e correspondentes às necessidades e ao potencial das crianças até os 7 anos de idade é pretensão descabida.

Um país que dispõe de uma economia forte (a 10^a do mundo) tem o dever ético de oferecer um padrão digno de vida,

⁵ Principalmente em São Paulo e em Belo Horizonte.

desenvolvimento e aprendizagem para seus pequenos cidadãos, nos anos decisivos de sua formação.

Se participar de um ambiente de educação infantil qualificado aumenta as possibilidades de aprendizagem e desenvolvimento, ser privado dele é fator de discriminação frente àquelas crianças que têm tal oportunidade, que passa a ser privilégio. Acontece que exatamente as mais pobres ficam de lado. Embora o setor público privilegie em seus programas as classes mais necessitadas, na prática a creche e a pré-escola públicas não alcançam os mais pobres.

3. Há obrigação legal e responsabilidade governamental em oferecê-la

A Constituição define o direito à educação desde o nascimento e manda o Estado atendê-lo⁶. É um argumento poderoso. Não cumprir um dispositivo constitucional é grave para qualquer pessoa, mais ainda para um administrador público.

É verdade que a educação infantil não foi estabelecida como direito público subjetivo, atributo do ensino fundamental. Mas o art. 208 não estabelece hierarquia entre os direitos ao ensino fundamental e à educação infantil. Apenas a distinção de que o primeiro é obrigatório para a criança e a educação infantil não, mas ambos são dever do Estado. Dessa forma, o Estado tem obrigação de garantir o ensino fundamental a todas e o atendimento às que desejarem freqüentá-lo. Se não cumprir o primeiro, é passível de ação de responsabilidade junto ao Ministério Público; se não cumprir o segundo dever, o juiz interpretará e determinará o procedimento.

⁶ “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: ... IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade...” (art. 28, IV). “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito ... à educação...” (art. 227). *In*: BRASIL. Câmara dos Deputados. *Constituição*. 15. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998

4. Ela produz resultados educacionais significativos

Encontramos dois conjuntos de informações: os dados empíricos, colhidos na observação cotidiana e na prática pedagógica da creche e da pré-escola e aqueles produzidos pelas avaliações de programas de educação infantil.

Quanto aos primeiros, temos a confirmação dos educadores e a constatação dos pais. Os educadores testemunham diariamente os progressos das crianças na linguagem, no pensamento, na expressão corporal e artística, na integração social, no conhecimento e expressão de suas emoções. São freqüentes as manifestações de entusiasmo com o que observam nas crianças com as quais trabalham.

Os pais também têm percebido e falado, em reuniões nos centros de educação infantil, sobre o desenvolvimento de seus filhos, especialmente na expressão verbal, na autonomia, na iniciativa, nos hábitos de higiene e alimentação e no comportamento social.

Avaliações de um grande número de programas de diferentes características e em diversos países têm encontrado resultados positivos: “Trinta anos de pesquisa revelam que os programas integrados de desenvolvimento infantil podem melhorar o desempenho escolar das crianças no ensino fundamental e até no médio, aumentar suas perspectivas de produtividade e de renda futura e reduzir a probabilidade de que se convertam em uma carga social, de saúde pública e orçamentária.”⁷

⁷ YOUNG, M. *Banco Mundial*. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/children/crianca/invfut/cap1.htm>>. Ver também SELOWSKY... e PSACHAROPOULOS... sobre os efeitos de alguns anos de freqüência à escola na primeira infância, sobre o valor econômico das aptidões de um indivíduo. SCHEWEINHART. Early Child Education. In: ENCYCLOPAEDIA OF EDUCATIONAL RESEARCH, 6. ed. New York: Pergamon, 1992), analisando relatórios de programas pré-escolares de Head Start, dos Estados Unidos, encontrou provas dos efeitos positivos no quociente de inteligência, capacidades melhor desenvolvidas ao início da escolaridade obrigatória e resultados melhores ao término desse ensino. ZIGLER; MUENCHOW. *Head Start: The inside story of America's most successful educational experiment*. New York: Harper Collins, 1992) informam sobre sete estudos de longo prazo nos Estados Unidos acerca dos efeitos de programas de educação em centros infantis que atendiam crianças que viviam em situação de pobreza e concluíram que eles demonstraram potencial de obtenção de benefícios a longo prazo.

5. As ciências desvelam a importância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento, na aprendizagem e na formação da pessoa.

As ciências que se debruçaram sobre a criança, nos últimos 50 anos, (psicologia, biologia, antropologia, sociologia, psicanálise, neurociência...) vêm contribuindo para atrair a atenção sobre a importância da educação nos primeiros anos de vida.

A inteligência não é herdada, mas construída pela pessoa a partir do nascimento num processo que envolve ação e interação com o meio cultural. A mediação de um adulto competente exerce um papel muito importante ajudando a criança a evoluir do nível de desenvolvimento em que se encontra para o seguinte e construir novas aprendizagens. A inteligência se constrói formando estruturas de conhecimento e expressão. Até os 3 ou 4 anos, ter-se-á formado o primeiro nível, estágio ou fase, sobre o qual se constroem os seguintes. É importante que o primeiro seja bem constituído.

A neurociência vem trazendo informações à educação bastante elucidativas, que não podem deixar os educadores indiferentes, tais como:

- Ao nascer, uma criança tem cerca de 100 bilhões de células cerebrais (neurônios). Porém elas precisam se ligar umas às outras, formando caminhos cruzados, ou redes para desempenharem os papéis específicos de funcionamento cerebral (inteligência). Imediatamente elas começam a se conectar (sinapses). Cada célula pode conectar-se com 10.000 outras.
- Aos três anos de idade, a criança já terá 1 quatrilhão de ligações dessas células. A partir dos 11 anos de idade, muitas conexões começam a desfazer-se. Permanecem e se fortalecem as que foram usadas repetidamente nos primeiros anos. Estas vão se organizando para as aprendizagens mais complexas.
- O que leva as células cerebrais a se conectarem? Fundamentalmente, uma predisposição genética, a alimentação adequada e a atividade da criança, que é ação-reação no meio social, cultural e físico. Sem o “estímulo” (interação e ação da criança), pode haver menos

conexões e algumas funções podem ficar prejudicadas. O desenvolvimento do cérebro é muito mais susceptível às influências do meio do que se pensava no passado.

- Alguns conceitos sobre o desenvolvimento do cérebro já ficaram ultrapassados e são substituídos por uma nova visão, fornecida pela pesquisa. Por exemplo:

Conceitos ultrapassados	Conhecimento atual
– desenvolvimento do cérebro depende dos gens	– desenvolvimento do cérebro depende de uma complexa relação entre os gens e as experiências da criança
– a experiência nos primeiros anos têm pequena influência no desenvolvimento	– as experiências nos primeiros anos têm impacto decisivo na arquitetura do cérebro e nas capacidades dos adultos
– desenvolvimento do cérebro é linear	– desenvolvimento não é linear; há momentos mais adequados para certas aprendizagens e competências
– o cérebro de uma criança é menos ativo do que o de um jovem	– o cérebro de uma criança é 3 vezes mais ativo do que o de um adulto.

- Muitos cientistas têm convicção de que na infância há períodos críticos – de sensibilidade maior – do cérebro para determinadas aprendizagens e habilidades. Alguns chamam a esses períodos de “janelas de oportunidades”. Não fornecendo à criança a interação educativa nesse particular momento, o desenvolvimento da habilidade, a aprendizagem ou o comportamento perde a melhor oportunidade para formar-se. Depois será mais custoso. Exemplos: o potencial de vocabulário tem seu momento mais propício até o fim do terceiro ano; o controle das emoções, até o fim do segundo ano, as habilidades de relacionamento social, até o início do terceiro ano; as bases para a matemática e o pensamento lógico, do primeiro ao quarto ano de idade.
- O cérebro da criança tem uma enorme plasticidade, ou seja, uma capacidade de recuperação funcional em caso de lesão, de experiência traumatizante ou alteração de desenvolvimento. Essa plasticidade é comprovada por casos de hemisferectomia esquerda de crianças de menos de cinco anos de idade: o centro da linguagem se transferiu para o lóbulo direito; a fala foi restaurada com bastante rapidez. No adulto, a recuperação da fala, em caso de lesão ou trauma, é muito lenta.

Mas é preciso cuidado para não distorcer o processo educacional da criança visando a otimizar o aproveitamento do seu potencial cerebral..

– A criança não é um cérebro. Mas uma pessoa que se faz inteligente pela capacidade de seu cérebro.

– O cérebro é um órgão social (Leontiev). Portanto, não é fruto de laboratório, de controle técnico e asséptico. Seu desenvolvimento é resultado da interação sociocultural. É o social que define seu desenvolvimento.

– O cérebro precisa do abraço para se desenvolver (Restrepo). O acolhimento, o afeto, o carinho do outro (da mãe, mais profusa e profundamente nos primeiros anos; também do pai e dos irmãos, depois dos demais parentes e, aos poucos, de mais pessoas) são condições indispensáveis para o desenvolvimento da pessoa.

– O conhecimento científico sobre o desenvolvimento do cérebro nos alerta para a oportunidade de uma educação infantil da pessoa-criança.

6. Existem benefícios sociais e econômicos

significativos

O mais longo e profundo estudo que se fez, até hoje, no mundo, sobre os efeitos de um programa de educação infantil foi o do Perry Preschool Program, desenvolvido por High/Scope Educational Research Foundation, em Michigan, Estados Unidos. Há estudos, nesse programa de avaliação, que seguiram crianças até os 27 anos de idade, medindo, em relação a crianças do mesmo meio socioeconômico que não tiveram oportunidade de participar da experiência educacional do programa, diferenças de comportamento acadêmico (nível de rendimento, motivação para continuar estudando, taxas de abandono escolar, ingresso em cursos médios e superiores etc.), comportamento social (integração ou problemas de ajustamento etc.), rendimentos econômicos no trabalho e outros.

Os resultados de diversos estudos sobre o Perry Preschool e outros incluídos em comparações e análises são consistentes em indicar que programas de atenção integral de alta qualidade para crianças de ambientes pobres produzem mudanças

significativas ao longo de sua vida, que possibilitam prosseguir estudando e obtendo níveis mais elevados de conhecimento, maior nível de formação profissional, melhores empregos, menos delinqüência e menor uso dos serviços de assistência social. Segundo o IPEA, cada ano de freqüência à pré-escola é responsável por um aumento de 0,4 anos na escolaridade e pela redução de 0,5% na reprovação.

Sob o ponto de vista meramente econômico, tem sido encontrada elevada taxa de retorno dos investimentos feitos na educação infantil, por exemplo, que ela aumenta a renda no futuro em torno de 6% e que por cada R\$ 1,00 investido nesse nível educacional, obtém-se R\$ 7,00 de economia na seqüência do estudo. Essa economia se encontra na menor reprovação e abandono escolar no ensino fundamental e em outras despesas que são feitas com aqueles que não freqüentaram a educação infantil. A taxa de rendimento do investimento nos anos pré-escolares é maior do que a que se obtém nos outros níveis de ensino. Esse fato entusiasma tanto os economistas do Banco Mundial, que o Vice-Presidente para Aperfeiçoamento dos Recursos Humanos, Armeane Choksi, disse, na Abertura do Seminário sobre *Desenvolvimento da Primeira Infância – Investir no futuro*: “Pergunto-me quem pode recusar-se a fazer um investimento desse tipo”⁸. Sua conferência teve o sugestivo título: Nunca é muito cedo, mas freqüentemente é demasiado tarde.

7. A educação infantil é um direito da criança.

Esse é o argumento mais forte, que não se pode negar nem deixar de atender. Ele foi proclamado pelas Nações Unidas, reafirmado em várias declarações e reuniões internacionais, está estampado em nossa Constituição Federal.

A declaração desse direito está fundamentada na consciência de que a criança precisa da educação para

⁸ BANCO MUNDIAL. *Desenvolvimento da primeira infância: investir no futuro*. abr. 1996.

desenvolver-se, para aprender, para integrar-se socialmente no mundo, para elaborar as formas de expressão do seu ser, para construir-se como pessoa. A educação é constitutiva do ser humano: é por meio dela que ele adquire a cultura de sua família, de seu povo, de seu tempo. E como esse processo começa no nascimento, postergá-lo é recusar os meios para que o ser humano, dele privado, possa constituir-se plenamente.

Essa educação se dá na família e nas instituições, como expressou a Declaração Mundial sobre Educação para Todos⁹. O papel das instituições especializadas cresce na medida em que aumenta o número das famílias que não dão conta, sozinhas, dessa função e desejam uma instituição com profissionais especializados, num ambiente favorável, com materiais pedagógicos.

UM NOVO OLHAR PARA A CRIANÇA

Argumentos em favor da educação infantil, nós os temos em bom número e de boa consistência. Mas argumentos lógicos, econômicos, morais podem não mover vontades nem criar decisões. Se não houver uma compreensão global da realidade existencial da criança, do sentido de sua vida, do seu profundo desejo de felicidade, não captamos a mensagem dos argumentos, não entendemos a essência do problema. Inteligência cognitiva e inteligência emocional se complementam.

A lógica das necessidades sociais, dos direitos humanos, das evidências científicas pode ficar enclausurada no contra-argumento da falta de recursos, da imperiosidade de outras necessidades.

⁹ “A diversidade, a complexidade e o caráter mutável das necessidades básicas de aprendizagem das crianças, jovens e adultos exigem ampliar e redefinir constantemente o alcance da educação básica de modo que nela se integrem os seguintes elementos: a aprendizagem começa com o nascimento. Isso exige o cuidado desde cedo e a educação inicial da infância, o que pode ser conseguido com medidas destinadas à família, à comunidade ou às instituições, conforme seja mais adequado...” UNESCO. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos* : art. 5. Dacar : UNESCO, 2000.

O filósofo francês Roger Garaudy, na adolescência, era ateu, mas estudava num colégio de padres. Numa prova lhe pediram os argumentos de Tomás de Aquino sobre a existência de Deus. Ele tirou dez, ao passo que os alunos crentes não foram tão incisivos na exposição das provas de que Deus deve necessariamente existir. Diante disso, o professor lhe perguntou como poderia expor com tanta precisão e rigor um argumento com uma conclusão lógica irrefutável e continuar não acreditando em Deus. Garaudy respondeu: “*A minha inteligência diz que é lógico que Deus exista, mas o meu coração não o sente. Os argumentos não são capazes de criar a fé no coração humano*”¹⁰.

Aqui relacionamos vários argumentos sobre a importância da educação infantil. Mas não basta apregoá-los nem afixá-los na porta das autoridades governamentais. É preciso que haja *um novo olhar sobre a criança* e que esse olhar a encontre como pessoa. É preciso que se fortaleça o compromisso moral e ético com essa pessoa que chegou para viver, para desfrutar da vida, para expressar e expandir a riqueza do mundo.

¹⁰ Mais tarde, Garaudy professou sua fé num Deus Amor e expressou de forma belíssima o significado da fé e da esperança humana. Ver especialmente: GARAUDY, R. *Palavra de homem*. São Paulo: Difel, 1975.

Impacto da educação nos primeiros anos: uma perspectiva psicológica

*Afonso Galvão e Ivânia Ghesti**

O desenvolvimento emocional e cognitivo da pessoa desde o seu nascimento é um interesse tão antigo que chega a se confundir com a própria origem da psicologia. No entanto, quando consideramos a fase infantil desse desenvolvimento, há relativamente pouco tempo, cerca de sessenta anos, começou a haver o entendimento de que crianças não são adultos em miniatura. Essa visão perdurou por muitos séculos, tanto no pensamento elaborado de forma mais científica, quanto na tradição cultural européia. Evidência disso são as representações pictóricas medievais e sua tendência de caracterizar crianças com proporções corporais e faciais de adultos (Ariès, 1960). Também o tratamento social dispensado a crianças era igual ao de adultos. Aos seis ou sete anos de idade crianças já estavam participando de uma sociedade adulta, trabalhando em lavouras ou em serviços domésticos. Marx, em uma passagem de *O Capital*, fala sobre uma lei que havia sido sancionada recentemente, cujo texto dizia que crianças de Manchester com menos de dez anos de idade não podiam *mais* trabalhar nas minas.

Diversos autores se dedicaram em maior ou menor grau à temática do desenvolvimento da criança e todos eles, de alguma forma, debateram a importância da escola nos primeiros anos de vida. Na pesquisa pré-psicológica, há o trabalho de John Locke, cuja temática principal se refere a como apreendemos o mundo. Apesar de o trabalho filosófico mais importante de

* Professores da Universidade Católica de Brasília.

Locke, *Ensaio sobre o entendimento humano* (1690), não ter dito muito sobre educação, um outro trabalho seu, *Alguns pensamentos sobre a educação* (1693), foi inteiramente dedicado ao tema. Como é sabido, na visão de Locke todo conhecimento é oriundo da experiência, que em última instância forma a mente, embora indivíduos tenham diferentes temperamentos. Para Locke, o aprendizado durante a infância é de crucial importância, já que nesse período a mente é mais flexível, podendo ser moldada mais facilmente. Uma vez que isto é feito, a criança está ajustada para a vida inteira. Há muita semelhança entre as idéias de Locke e dos comportamentalistas, que surgiriam mais de duzentos anos depois, sobre a aprendizagem e o papel da escola na educação infantil. Entre estas, há a idéia de que o ambiente formata a mente da criança e de que a aprendizagem se desenvolve por associação, imitação, recompensa e punição. A filosofia educacional de Locke parte da premissa de que o principal objetivo da educação é o de proporcionar o autocontrole, no sentido de que a pessoa deve negar a satisfação de desejos que não sejam autorizados pela razão. Nessa perspectiva, compete à escola basicamente educar o autocontrole e a disciplina e possibilitar a apreensão de conteúdos tradicionalmente valorizados pelo meio social em que a criança estiver inserida. Há, portanto, uma ênfase em processos de educação que levam a criança a tornar-se um membro útil e virtuoso de uma sociedade.

De fato, em linhas gerais a educação pode ser conceituada como o processo de desenvolver as capacidades e o potencial de alguém para que tenha uma vida bem adaptada em uma sociedade ou cultura específica. Contudo, o referencial a partir do qual se avalia o sentido do que seja “uma vida bem adaptada” nem sempre converge. Encontra-se nessa questão um diferencial entre as finalidades da educação ‘tradicional’ e da psicologia. No caso da educação, geralmente se privilegia a adaptação do indivíduo à ‘realidade’ e às expectativas da sociedade sobre o papel que ele deve desempenhar. Já a psicologia em geral parte do referencial do indivíduo e muitas vezes de como fortalecê-lo para adaptar a ‘realidade’ a fim de possibilitar a expressão e

realização da novidade que este indivíduo constitui. Aqui devemos lembrar que uma análise epistemológica dessas duas áreas recomenda que falemos antes de psicologia e educação no plural. Assim, na verdade, a questão não é linear, pois tanto as ciências psicológicas quanto as ciências educacionais se estruturaram sobre paradigmas diversificados e por vezes inconciliáveis. Da interface dessas áreas marcadas por uma complexidade inerente vai surgir a psicologia educacional, que enfatiza uma quantidade de temas comuns tais como desenvolvimento, aprendizagem, instrução, formação, valores morais, *expertise*, cognição, relações interpessoais, socialização, criatividade, inteligência, entre outros.

DESENVOLVIMENTO INFANTIL

Praticamente todos os psicólogos que se dedicaram a estudar o desenvolvimento infantil refletiram de modo profundo sobre o impacto da escola na vida da criança como um todo e especialmente nos primeiros anos de vida. No entanto, a importância relativa da escola na formação e desenvolvimento pleno da pessoa vai variar de acordo com o tipo de explicação formulada. Autores como Piaget e neopiagetianos, como Case (1984), Klahr e Wallace (1976), Siegler (1986), Carey (1985) e Sternberg (1984), embora não tenham ignorado completamente aspectos sociais e culturais, formularam teorias e pesquisas onde predominam fatores intra-individuais tais como processos de assimilação e acomodação, controle de impulso, predisposição genética e representação cognitiva. Questões de interação social aqui são tratadas simplesmente como fontes de variáveis que afetam tais processos (Bruner e Bornstein, 1989).

Embora Piaget não tenha formulado uma teoria orientada para um sistema educacional e não tenha escrito especificamente sobre educação, de todo modo ele endereçou algumas recomendações, que encontram similaridade com o ponto de vista de pensadores como Rousseau e Montessori, no sentido inclusive de diminuir um pouco o papel do professor no processo de aprendizagem. No construtivismo piagetiano, a

criança nem tem um conhecimento inato e nem o recebe de outros passivamente. O conhecimento é ativamente construído por meio de um envolvimento ativo da criança com o mundo, marcado por um processo de assimilação, acomodação e adaptação. No entanto, há um individualismo que é subjacente à teoria de Piaget, o qual é bem exemplificado na ênfase dada à criança como um cientista que se engaja sozinho na busca do conhecimento. Dessa forma, o conhecimento não é algo que o professor manipula e passa para a criança, mas que vem da criança, num processo espontâneo de invenção e descoberta. O professor não deve tentar impor um conhecimento à criança, mas encontrar material que a desafie e permita que resolva problemas por si mesma. Tal como Rousseau e Montessori, Piaget enfatizou a importância de adaptar a instrução ao estágio específico da criança.

A teoria piagetiana do desenvolvimento cognitivo foi certamente revolucionária em seu reconhecimento de que crianças não são simplesmente miniadultos, tal como enfatizado pelo comportamentalismo que via tanto crianças quanto adultos adquirindo comportamentos através simplesmente de contingências de reforçamento. A dimensão excessivamente intrapessoal da perspectiva piagetiana, no entanto, acabou por subestimar a íntima conexão entre desenvolvimento intelectual e social no sentido de não ter considerado que mesmo as tarefas clássicas elaboradas por Piaget têm importantes dimensões sociais. Donaldson (1978) estruturou um experimento em forma de brincadeira que envolvia esconder um garoto de um ou mais policiais para ilustrar o argumento de que crianças pré-escolares têm consciência de perspectivas outras que a sua própria. Tais resultados contradisseram fortemente a tarefa piagetiana das três montanhas, utilizada para concluir que crianças pré-escolares eram egocêntricas e não possuíam certas habilidades lógicas. Donaldson interpretou a diferença de resultados entre as duas tarefas a partir da noção de ‘fazer sentido’. Para a criança pré-escolar a tarefa tem de fazer sentido socialmente, isto é, em termos de motivos e intenções que sejam compreensíveis para ela. Os experimentos de Donaldson sugerem que o

raciocínio de crianças pré-escolares parece estar inserido no seu entendimento de ‘trocas sociais’. Assim, o desenvolvimento pode ser caracterizado como um processo de fazer derivar habilidades de raciocínio do contexto social em que estas habilidades se desenvolvem.

Para além da situação experimental, o envolvimento da criança com o contexto provavelmente leva a uma interpretação correta do discurso de um adulto. Crianças parecem conseguir captar o significado do que um adulto diz mesmo quando o adulto usa algumas expressões que a criança não entende totalmente. Isto dá a ela uma maneira de fazer sentido de palavras dentro de um contexto, o que parece ser um importante mecanismo para a aprendizagem.

A educação escolar tem um decisivo papel neste processo. Por meio do aprendizado da leitura e da escrita, por exemplo, a criança desenvolve cada vez mais uma noção de ‘precisão’ no uso das palavras. Vale também para adultos. Quando dialogamos estabelecemos significados dentro de um contexto e raramente focalizamos o processo de escolha de palavras. Na comunicação escrita não há o apoio contextual da comunicação oral, o que leva a uma necessidade de maior precisão na escolha das palavras. Desta e de outras formas, a escola estrutura uma atitude objetiva para com a linguagem quando declarações passam a ter um significado que se torna de certa forma independente das intenções ou contexto do qual se originou.

Essa perspectiva interacionista do desenvolvimento, que enfatiza o papel e a importância da escola nos primeiros anos, é mais bem explorada no trabalho de autores tais como Mead, Vygotsky e Bruner. A noção de interacionismo simbólico em que se baseia George Herbert Mead, para desenvolver as suas formulações acerca do desenvolvimento infantil, teve como precursores o trabalho de alguns filósofos morais escoceses do século XVIII, entre os quais Adam Smith e David Hume. Embora suas formulações fossem muito diferentes, os dois se preocuparam com a interação entre indivíduo e sociedade, como vemos em conceitos seus como ‘simpatia’ (que é similar à noção

moderna de “empatia”), por exemplo. Aqui há a idéia de colocar-se no lugar do outro para experimentar uma outra perspectiva do mundo e aprender com isso.

Um dos primeiros autores a formular uma relação entre os filósofos morais escoceses e o interacionismo simbólico foi William James (1890). Desenvolveu a perspectiva de que há uma relação profunda entre pessoa e sociedade, pois o desenvolvimento do ‘eu’ configura-se a partir da interação do indivíduo com outras pessoas, de um modo multifacetado. No entanto, foi a contribuição de George Herbert Mead (1934) que transformou o interacionismo simbólico em uma teoria mais estruturada. Para Mead, o ‘eu’ de alguém não se apresenta no nascimento, mas emerge de processos de experiência social e de atividades. Em outras palavras, desenvolve-se como resultado de suas relações com estes processos e com outros indivíduos dentro deste processo. Portanto, o ‘eu’ é essencialmente uma estrutura social e emerge da experiência social.

O termo interacionismo simbólico foi usado por Mead com base na crença de que o ‘eu’ não é simplesmente uma realidade física, mas depende dos símbolos que as pessoas usam para se expressarem e se identificarem. É através da interação que símbolos tais como palavras e gestos alcançam um significado compartilhado. Essa visão, que enfatiza o processo social, vai contrastar com noções que sugerem um conceito de ‘eu’ não-social e vai se aproximar muito da perspectiva teórica de Vygotsky. Para James (1892) a quantidade de ‘eus’ que uma pessoa possui corresponde à quantidade de indivíduos que a reconhecem e carregam uma imagem dela em sua cabeça. Apesar disso, como observa Damon (1983), embora o conhecimento e o conceito que alguém tem de si mesmo seja diversificado e multifacetado, há também coerência e estabilidade na identidade de alguém que perduram para além de tempo e contexto. A solução para esta aparente contradição foi primeiro formulada por James e depois desenvolvida por Mead e implicou dividir o autoconceito em ‘eu’ e ‘mim’. O ‘eu’ vê o *‘self’* como sujeito, enquanto o ‘mim’ o vê como objeto. O ‘mim’ como objeto consiste daquilo que pode ser conhecido

sobre o *self* de alguém (por exemplo, descrições corporais, modo de pensar, valores). A importância atribuída a tais valores tende a ser influenciada pelas atitudes e pontos de vista de outras pessoas. Em contraste, o ‘eu’ ou *self* como sujeito representa uma capacidade básica de consciência, de experiência e capacita o indivíduo a não precisar confiar em outros de modo absoluto para desenvolver a sua significação de *self*. Assim, enquanto o ‘mim’ representa as atitudes e perspectivas de outras pessoas, que ficam internalizadas, o ‘eu’ é livre para rejeitar ou se modificar em relação a essas perspectivas e para agir de modo independente. Para Mead o eu é reflexivo no sentido de que pensamos sobre nós mesmos da mesma forma como pensamos sobre outras pessoas. Alcançamos isso ao simular o papel de outra pessoa vendo a nós mesmos.

A característica fundamental da auto-reflexividade consiste em ser capaz de agir ‘socialmente’ em relação a si mesmo, do modo como alguém age em relação a outra pessoa (por exemplo, elogiar-se ou culpar-se por alguma coisa). Na visão de Mead, alcançamos isso somente quando obtemos um entendimento acerca da reação de outras pessoas a nós. Ele propôs então que esta habilidade é alcançada através da socialização primária, que ocorre durante os primeiros anos de vida, e da socialização secundária que se estende por toda a vida adulta. A socialização primária, na teoria de Mead, ocorre em três estágios, que ele chamou de ‘preparatório’, ‘brincadeiras’ e ‘jogos’. No estágio preparatório as crianças imitam o comportamento dos adultos que as cercam (por exemplo, lendo um livro tal como um adulto lê). No entanto, com a aquisição da linguagem, a criança internaliza os símbolos do mundo adulto. No estágio das brincadeiras, brincam desempenhando papéis imaginários tais como mãe, motorista, enfermeiro, professor. Ao fazer isso, a criança torna-se capaz de ver o mundo e a si mesma de uma perspectiva diferente. O *self* então emerge da habilidade de refletir e agir em relação a si mesmo do mesmo modo como alguém age em relação a outras pessoas. Entretanto, para que isso apareça de modo mais completo é preciso a construção de um autoconceito mais unificado e pleno, que leve em conta

mais do que uma perspectiva de si mesmo a cada momento, o que ocorre no estágio dos jogos. Em jogos organizados, como futebol, indivíduos têm de levar em conta perspectivas de diversas pessoas ao mesmo tempo, se quiserem obter sucesso. Isso inclui antecipar a intenção dos outros, planejar as próprias ações de modo adequado e antecipar a visão do outro sobre essas ações. Estes mesmos processos são necessários para participar com sucesso de todas as formas de interação social.

A proposta de Mead sobre o desenvolvimento cognitivo da criança vai encontrar muitas similaridades com o trabalho de Bruner e Vygotsky. Para este último, teorias de estágios não levam em conta a reorganização do processo de desenvolvimento em si mesmo, a partir do qual a significação e importância de qualquer característica está continuamente mudando na transição de um estágio a outro. O desenvolvimento infantil é um processo complexo que não pode ser completamente definido em qualquer dos seus estágios com base somente em umas poucas características (Vygotsky, 1962).

Tanto para Mead quanto para Vygotsky a direção do desenvolvimento humano é do social para o individual e se dá por meio da linguagem. Ambos pensavam a aquisição de linguagem e interações com outros como fundamentais na estruturação da subjetividade e acreditavam que o pensamento consiste essencialmente de diálogos sociais internalizados que refletem o mundo externo com todas as suas relações codificadas, valores culturais e crenças sobre o conhecimento. A teoria de Vygotsky, no entanto, enfatiza de modo mais forte a linguagem e estabelece uma concepção mais dinâmica de desenvolvimento em relação ao mundo social. Aqui, quando crianças internalizam diálogos e experimentam práticas sociais específicas, as palavras acabam trazendo consigo as especificidades sociais e culturais dos contextos em que foram experimentadas. Mead adota um modelo de sociedade freqüentemente descrito como funcionalista, de acordo com o qual as peças de uma sociedade são adequados umas às outras como se fossem um todo orgânico. Vygotsky, por sua vez,

trabalha a partir de uma perspectiva marxista de transformações dialéticas contínuas no mundo social, no desenvolvimento interno da criança e na relação entre ambos. Aqui o *self* encontra-se em permanente transformação e a fronteira entre duas mentes torna-se embaçada no curso de interações.

Para Bruner (1957) o ápice do desenvolvimento cognitivo é o pensamento. A mente inteligente cria, a partir da experiência, sistemas genéricos de codificação que permitem ir além dos dados em direção a uma capacidade de concluir e prever. O trabalho de Bruner perpassa dois temas fundamentais. Um, se refere às seqüências de sistemas representacionais que crianças adquirem e que tornam possível para elas o entendimento do seu mundo. Outro, trabalha o papel da cultura no curso do desenvolvimento cognitivo e da escola como um instrumento cultural na ampliação do poder intelectual humano. A base do sistema representacional humano, de acordo com Bruner estrutura-se a partir de três modos que ele nomeou como representação encenativa, icônica e simbólica. A representação encenativa é basicamente uma resposta motora a eventos passados e que parece estar relacionada a um tipo de inteligência cinestésica que faz com que crianças muito pequenas achem o caminho de um certo lugar, ainda que não possam descrevê-lo. A representação icônica é a que capacita alguém a resumir eventos por meio da organização seletiva de imagens. A representação simbólica surge a partir da aquisição de um sistema simbólico arbitrário. A linguagem pode ser citada como exemplo de um sistema simbólico que possibilita um espaço muito maior de representação e, por conseguinte, de ação.

DESENVOLVIMENTO E ESCOLA

Praticamente todos os pesquisadores que trabalham com desenvolvimento infantil dão ênfase ao papel da escola e do professor na otimização do desenvolvimento. Embora a escola vá produzir um grande e inesquecível impacto na criança, que a marcará por toda a vida, o processo educacional de alguém não começa, nem termina e nem se reduz à escola.

Seres humanos são seres sociais que nascem dentro de uma cultura. A primeira dimensão desse processo cultural é desenvolvida dentro de casa na relação da criança com aquelas pessoas que tomam conta dela: pai, mãe (biológicos ou não), babá, avô, avó, enfim, seu cuidador. Como já largamente difundido, mesmo em nível de senso comum, o ser humano ao nascer é o “filhote” mais frágil da natureza, o que determina sua completa dependência dos cuidados de alguém. Além de cuidados em termos de abrigo, nutrição e higiene, sobretudo o ser humano requer atenção e cuidados especiais, que configuram a necessidade de uma relação afetiva. A relação da criança com as pessoas que lhe são próximas (pai, mãe, babá) é caracterizada pela presença de afeto. Um vínculo forte de afeto implica maior calma da criança quando na presença da pessoa com quem constitui este vínculo.

A questão do afeto tem sido alvo de diversas investigações. A partir de pesquisa empírica, Kagan (1984) sugere que crianças mantidas em casa e que desenvolvem fortes vínculos afetivos apresentam um comportamento de afeto maior do que as que freqüentam a pré-escola. Isso não necessariamente desqualifica a pré-escola, mas indica a necessidade de que esta trabalhe com cuidado a dimensão afetiva da criança. Crianças que são negligenciadas em relação ao afeto podem desenvolver grandes problemas emocionais. O afeto é tão importante que mesmo crianças cruelmente tratadas tendem a desenvolver vínculos fortes com seus pais, ainda que isso possa se restringir apenas aos primeiros anos de vida. Trata-se de algo parecido com o que pesquisadores (por exemplo, Sluckin *et al.*, 1983) chamam de ‘primeira impressão’ em animais e se refere ao fenômeno de que animais, em algumas espécies, tendem a formar vínculos com qualquer objeto móvel com o qual têm contato nas primeiras horas de vida. Assim, o afeto parece ser um aspecto fundamental para o desenvolvimento de uma pessoa e que pode trazer conseqüências para todo o seu desenvolvimento posterior, representando o primeiro momento da aprendizagem social da criança. Goldfarb (1955) mostrou em sua pesquisa que crianças de três anos de idade que viviam em orfanato eram menos maduras na adolescência, menos estáveis e menos

capazes de dar e receber afeto quando comparadas com crianças também de orfanato, mas adotadas logo após o nascimento. Uma relação afetiva inicial desastrosa, de todo modo, pode ter suas conseqüências negativas aliviadas por cuidados compensatórios desenvolvidos na primeira infância (Clarke e Clarke, 1976). Basta que sejam adotadas em lares capazes de desenvolver bons vínculos afetivos, mesmo que seja após os três anos de idade (Tizard, 1977).

Como afirma Winnicott (1964), as relações iniciais da criança com a pré-escola parecem estruturar-se dentro desse contexto. Assim, não é que a pré-escola vá substituir uma mãe ausente, mas constituir um passo subsequente ao desenvolvimento da relação família-bebê. A ampliação do espaço afetivo da criança acrescenta a possibilidade de outros vínculos. Na verdade a pré-escola é uma extensão da estrutura familiar, que vai preparar a criança para a transição entre a casa e a escola. Uma diferença entre espaço familiar e escola concerne à própria função materna. A mãe não precisa ter entendimento intelectual sobre seu trabalho de mãe. Uma espécie de estrutura biológica tende a torná-la naturalmente orientada em relação a seu bebê. A sua devoção especial, mesmo que também perpassada por uma aprendizagem social, tal como explorado por Badinter (1985) em relação ao mito do amor materno, é que vai torná-la competente para a educação da criança num primeiro momento. De fato, a falta de uma experiência saudável em relação à própria maternagem, assim como processos significacionais instituídos a partir da história pessoal da mãe podem não lhe propiciar condições favoráveis para o exercício da função materna. Com isso, além de se pensar na educação da criança, também é necessário importar-se com a da mãe, que faz parte de um sistema maior de relações. Este é permeado por fatores psicológicos múltiplos, que envolvem também o pai, a partir dos quais a criança nasce como sujeito desejado ou não antes mesmo do parto. Assim, o processo educacional, num sentido bem amplo, tem seu início com o bebê ainda na barriga da mãe. Por isso, deve fazer parte de uma política educacional oferecer a mulheres grávidas uma preparação para a maternagem.

Na prática, qualquer criança em idade pré-escolar é, em certos momentos, e de certa forma, uma criança que necessita de amor maternal. Pode haver, e frequentemente há, em maior ou menor grau, uma situação de fracasso da função materna, e a pré-escola pode ser o ambiente onde isso pode ser corrigido, se o fracasso não for muito severo. Um professor ou professora de pré-escola, por sua vez, não é orientado biologicamente para cuidar de uma criança específica, a não ser indiretamente por sua identificação com a figura materna. Assim, é necessário que esse professor compreenda que existe uma psicologia infantil complexa de crescimento e adaptação, com uma necessidade de condições especiais de ambientação e formação de vínculos afetivos.

Além de suprir uma possível deficiência de afeto, a pré-escola oferece uma série de contribuições para o desenvolvimento inicial da criança. Por exemplo, propicia um espaço físico mais apropriado à criança do que a casa: móveis em tamanho infantil, espaço planejado para o uso pleno da criança. Cria situações onde a criança pode desenvolver a criatividade e novas capacidades, muitas vezes da atividade recreativa, que é fundamental para o desenvolvimento cognitivo. Permite a companhia de outras crianças da mesma idade. Para muitas crianças esta se constitui na primeira experiência de estar num grupo de iguais e possibilita o desenvolvimento da capacidade de estabelecer uma relação harmoniosa dentro de um grupo, o que antecipa importantes capacidades sociais futuras. Isto se torna especialmente importante, se considerarmos que nos primeiros anos a criança desenvolve três aspectos psicológicos fundamentais para a constituição e estruturação de sua subjetividade: está construindo uma concepção de si mesma como um 'eu' que tem uma relação com a realidade que também começa a conceitualizar; está desenvolvendo uma capacidade para uma relação com a mãe; desenvolve uma capacidade de se relacionar com outras pessoas, cuja estrutura e progresso vai depender de como a criança desenvolveu os seus laços com a mãe.

O desenvolvimento de uma criança entre 0 e 7 anos se dá em uma rede de conflitos que professores não podem ignorar, embora freqüentemente o façam. As pulsões deixam de ser simplesmente alimentares para tornarem-se aquilo que mais tarde vai ser reconhecido como o que vai fundamentar a vida sexual de adultos: fantasias conscientes e inconscientes de amor, ódio e ciúmes decorrem de um entendimento de que a mãe não é uma extensão do corpo da criança, de que há a figura do pai e outros aspectos que fazem parte de um contexto maior do que seu corpo (Winnicott, 1964).

Esse conflito vai ser em parte aliviado por meio de auto-expressão em brincadeiras e jogos. Em brincadeiras a criança experimenta outros papéis. Em jogos experimenta trabalhar constrangida por regras. Tudo isso representa uma importante adaptação para a vida em sociedade. Uma basilar função da escola é a de proporcionar ambiente emocional que não seja tão carregado quanto o de casa. Assim novas e mais tênues relações triangulares começam a se desenvolver entre as próprias crianças. Portanto, a pré-escola, que representa a casa, mas não é uma alternativa à casa, oferece oportunidades para o desenvolvimento de profundas relações emocionais com outras pessoas, que não os pais da criança: as outras crianças, funcionários e professores.

Além de a pré-escola proporcionar uma boa estrutura para um desenvolvimento afetivo e moral que tanto pode ser complementar ao da casa quanto pode ajudar a reparar possíveis deficiências, a pré-escola é importante nos primeiros anos também para facilitar o desenvolvimento cognitivo pleno da criança. Como mencionado anteriormente, autores como Donaldson, Piaget, Bruner, Mead e Vygotsky, apesar de suas diferenças teóricas, enfatizam a importância da escola nos primeiros anos de vida. Bruner, por exemplo, acredita que desenvolvimento e instrução devem caminhar juntos. Para este autor, o desenvolvimento cognitivo se dá a partir de um processo de troca entre mundo interno e externo. Enquanto predisposições biológicas impulsionam para o sentido ‘dentro-fora’ do desenvolvimento cognitivo, o aspecto externo depende

do domínio das técnicas e instrumentos cognitivos transmitidos pelos agentes da cultura do aprendiz. Uma função da escola é a de facilitar e mesmo acelerar o desenvolvimento cognitivo, proporcionando um processo efetivo de aprendizado. Estudos *cross*-culturais trazem evidência de que alguns ambientes propiciam um desenvolvimento cognitivo que começa mais cedo, dura mais tempo e é qualitativamente melhor do que outros (Bruner, 1973). A escola, neste processo, se for uma boa escola, deve ajudar na capacitação para a autonomia de pensamento e, por conseguinte, de ação. Para tanto deve levar em conta a natureza do conhecimento, do aprendiz e do processo por meio do qual o conhecimento é obtido. A interação entre os dois primeiros componentes influencia decisões sobre o tipo de instrução e formação a ser desenvolvida.

Para Vygotsky (1962) a única aprendizagem que é boa é aquela que marcha à frente do desenvolvimento e leva em sua direção. De acordo com Vygotsky, embora aprendizagem e desenvolvimento não sejam a mesma coisa, a aprendizagem pode estabelecer o movimento do processo de desenvolvimento. Em outras palavras, a aprendizagem precede o desenvolvimento e o influencia. Com isso Vygotsky rejeita tanto a visão piagetiana de que o desenvolvimento é uma pré-condição para a aprendizagem, quanto a visão de que desenvolvimento é aprendizagem, típica do pensamento comportamentalista. Assim, a aprendizagem é mais do que a aquisição da habilidade de pensar. Trata-se da aquisição de muitas habilidades para pensar em uma variedade de coisas (Vygotsky, 1978). Nesse contexto, a escola de aprendizagem e desenvolvimento de Vygotsky vai se aproximar da de Bruner. Para ambos, a aquisição de pré-requisitos e conhecimento em uma disciplina é obviamente importante. Mas igualmente o é resolver problemas que vão além do nível e capacidade atual do aprendiz. Aqui há uma visão marxista de escola que espelha o *ethos* maior da organização social e do trabalho. A atividade de trabalho socialmente organizada proporciona o contexto a partir do qual as pessoas agem e pensam e também o contexto a partir do qual a aprendizagem emerge. Dessa forma, como afirma

Leontiev (1981), a cognição é constituída a partir das relações dialéticas que se estabelecem em atos entre pessoas, no contexto das suas atividades e na atividade em si mesma. De modo similar, entre as funções da escola encontra-se a de proporcionar situações relevantes em que alunos são instigados a resolver dilemas.

O conceito vygotskyano de ‘zona de desenvolvimento proximal’ estabelece uma noção de aprendizagem que enfatiza a importância da escola. O processo de aprendizagem consiste em permitir que crianças aprendam a usar as ferramentas e habilidades que praticam com seus parceiros sociais. Isto significa que, dependendo do tipo de interação de que a criança dispõe, o seu desenvolvimento pode ser normal, retardado ou acelerado. Dessa forma, quanto mais cedo a criança tiver contato com um tipo de ambiente que seja estruturado para proporcionar um aprendizado eficiente, mais consistente será a sua formação.

CONCLUSÃO

Praticamente toda a pesquisa psicológica em aprendizagem e desenvolvimento enfatiza a importância da escola nos primeiros anos. No entanto, não parece ser suficiente simplesmente colocar a criança na escola. Isso não garante nada sobre se processos adequados de aprendizagem ocorrerão. O início da vida escolar aos seis anos de idade já traz consigo um problema sério, que é constantemente ignorado e se refere à preparação da criança para o tipo de aprendizagem que vai se desenvolver na escola. Enquanto algumas crianças, até pelo tipo de estrutura familiar que possuem, iniciam a vida escolar com uma boa preparação, outras vão ter grande dificuldade em se adaptar ao ambiente escolar e acabarão por engrossar as listas de reprovação, até serem excluídas do sistema educacional. Uma educação adequada em nível de pré-escola, que começasse no primeiro ano de vida, certamente ajudaria a diminuir a dificuldade que muitas crianças têm para com as séries iniciais.

No entanto, como anteriormente mencionado, somente colocar a criança na escola não é suficiente para garantir uma boa educação. É necessário que professores sejam preparados de modo adequado para lidar eficientemente com a complexidade do desenvolvimento infantil nos anos anteriores à primeira série. Como foi apontado neste texto, o desenvolvimento inicial da criança tem sido objeto de muitas pesquisas psicológicas que oferecem boas sugestões sobre como trabalhar o processo de ensino-aprendizagem nos primeiros anos de vida. Este conhecimento precisa chegar à sala de aula para ser transformado em ação educacional.

O impacto da educação na vida da criança pode ser estabelecido a partir de três paradigmas fundamentais, que envolvem toda a estrutura do processo de ensino-aprendizagem: emocional, formacional, instrucional. As três dimensões são muito importantes. Pensando nesta relação a partir de uma perspectiva semiótica, nada pode ser concebido sem um mínimo de três termos ou fenômenos inter-relacionados (Peirce, 1958). Deste modo, as três referidas dimensões devem ser pensadas como complementares num sistema geral do desenvolvimento pleno do ser humano. Contudo, o que se observa na prática é uma tendência de a escola valorizar muito a dimensão instrucional: ‘vai para escola para aprender conteúdo’. Isto, fazendo uma analogia com a lógica peirceana, configuraria então apenas uma *quase-educação*, já que apenas um dos pólos estaria contemplado. Em seu trabalho, Peirce explicita que os três níveis de composição dos fenômenos possuem uma lógica intrínseca. Trata-se de uma lógica trinária, que se estrutura sobre três categorias chamadas de primeiridade, secundidade e terceiridade, respectivamente correspondentes às dimensões do sentimento, da experiência concreta direta e da mediação por meio de símbolos mais abstratos, porém lógicos. Segundo esta classificação, podemos conceber o nível instrucional como fenômeno da ordem da terceiridade, que segundo a lógica em questão não pode prescindir das dimensões anteriores. Assim, não se pode perder de vista que os aprendizados mais “abstratos” são em sua constituição impregnados de qualidades

de sentimento e de experiências brutas. Desconsiderar essa ligação, além de configurar a negação da realidade fenomenológica do aprendiz, também desconsidera a própria finalidade desse nível mais especializado – que são os símbolos constituídos, a saber, de possibilitar uma mediação entre os níveis vivenciados anteriormente de forma não suficientemente lógica e humanizante. Portanto, para além da necessidade de falarmos em educação emocional, formacional e instrucional, que consigamos discutir de modo contínuo e estabelecer o que exatamente isso significa em termos de prática e gerenciamento da sala de aula e da relação professor-aluno.

Mesa-redonda

**RESPONDENDO AO DESAFIO DA EDUCAÇÃO
INFANTIL: RELATOS DE EXPERIÊNCIA**

O Estado Santa Catarina

*Adélia Teresinha Massaro**

Santa Catarina sente-se honrada por ter sido convidada para fazer este relato. Vamos fazer uma abordagem diferente dos Municípios, porque entendemos politicamente ser o Estado o indutor e o parceiro, num regime de colaboração com os Municípios, para a política e o atendimento da educação infantil.

Embora consideremos ainda muito pequena a cobertura em Santa Catarina, o Estado já atendeu à meta estabelecida pelo Plano Nacional de Educação, que é de 30%. Mas essa cobertura ainda está mais centralizada, concentrada na criança de quatro a seis anos. Temos, na cobertura da educação infantil, 10% de participação do Estado, 66% do Município e 22,5% da iniciativa privada.

A partir da LDB, temos consciência de que não podemos repassar ao Município esse encargo, quando ele ainda não tem estrutura, fôlego financeiro, para assumir essa tarefa em relação à educação infantil. Então o Estado tem adotado essa política de não transferir o seu atendimento, que ainda consiste em 25 mil crianças, porque tem essa consciência e está trabalhando em parceria.

A partir desse encaminhamento, queria trabalhar sob dois enfoques. O primeiro trata da questão financeira, que tanto nos angustia com relação à educação infantil. Inicialmente, até o ano 2000, o Estado mantinha convênio com as ONGs, com associações de Municípios, com instituições que faziam a educação infantil, repassando recursos para manutenção, pagamento de pessoal etc.

* Assessora da Secretaria de Educação de Santa Catarina.

A partir de 2001, houve uma decisão de que os recursos do Programa de Atenção à Criança do Governo Federal passariam a ser geridos pela Secretaria da Família através da Ação Social, o que é uma incoerência, a educação cuidar da bolsa-escola e a assistência social cuidar do que seria da educação, mas acho que ainda vamos inverter esse quadro.

Enfim, o Estado de Santa Catarina decidiu que os recursos da Ação Social, que são federais, mas administrados pela Secretaria de Desenvolvimento Social e da Família, fossem repartidos por todos os Municípios do Estado, o que não vinha acontecendo até 2000. Até aquele ano, tínhamos ainda mais de 50 Municípios que não recebiam esses recursos da Ação Social. A partir de 2001, 90% dos recursos federais administrados pela Família passaram a ser repartidos por todos os Municípios do Estado, quando se chegou a um valor per capita que, na nossa avaliação, ainda é pequeno. Todos os Municípios recebem, em função do número de crianças de zero a seis anos, os recursos proporcionais aos 90%.

Desses recursos, 5% são distribuídos também da mesma forma entre os Municípios que têm o índice de desenvolvimento social abaixo de 7,99. Os demais 5% são distribuídos como prêmio aos Municípios, também em relação equitativa ao número de crianças, que investem 3% ou mais no atendimento à infância, ou seja, na educação infantil.

Os recursos do Orçamento da educação que eram destinados aos convênios com as ONGs passaram a ser complementares para os Municípios que, com essa repartição, passariam, em tese, a receber menos porque, se houve a decisão de se atender ao universo dos Municípios, os recursos teriam que ser repartidos com mais gente. Então, os recursos da educação, dos convênios com as ONGs, foram redistribuídos aos Municípios, por meio de convênios, como complementação para aqueles que perderiam com essa nova distribuição.

Quanto ao aspecto técnico da Secretaria de Educação, que assume a educação infantil, quero focalizar primeiro a questão da participação efetiva no Fórum Catarinense que, em 2001,

fez todo um trabalho de criação de fóruns regionais. Hoje, temos oito fóruns regionais que, em 2002, estão em um trabalho de estabelecer a política para a educação infantil, mas vinculada a todo o trabalho que está acontecendo no Estado, para elaboração do Plano Estadual de Educação e dos planos municipais.

Santa Catarina deflagrou o processo de elaboração do Plano em conjunto com a Undime, com a ANPAE, com a Secretaria de Educação e com o Conselho Estadual de Educação. Então, estamos, agora, nesse processo de elaboração do Plano Estadual e dos planos municipais de Educação e o Fórum de Educação Infantil, que é responsável por estabelecer a política, está trabalhando para que essa política seja contemplada nos planos municipais e estadual de educação.

Um outro aspecto da questão técnica que, para nós é um grande desafio, é a formação de professores, porque, apesar de termos 56% de professores da educação infantil, contemplando todas as redes, com magistério em nível superior, e quase 10% com curso superior em outra formação, temos ainda uma proporção muito grande de professores com ensino médio, ensino fundamental completo e até incompleto.

Tramita no Conselho Estadual de Educação um projeto que prevê a criação de um programa emergencial para habilitação do profissional da educação infantil, que é também um programa criado em parceria com os municípios, através da Undime e da Secretaria de Educação, em que o professor sem habilitação trabalharia, num projeto, com parte da carga horária a distância e parte profissionalizante, na formação do professor. Paralelamente a essa parte profissionalizante, ele teria uma formação de ensino médio por meio da educação de jovens e adultos.

Encerrando, acreditamos que o grande salto - e quando vemos os municípios divulgando a experiência, principalmente os municípios do Paraná - é pensar a educação infantil como atenção à criança. A criança é atendida por diversos setores. No momento em que saúde, cultura, educação, assistência

caminham juntas, esse bolo de atendimento será maior, para que seja mais completo, com educação e também com todos os outros aspectos em que ela precisa ser atendida.

Outro aspecto é que, num Estado como Santa Catarina, com uma comunidade agrícola muito grande, precisamos avançar na diversificação de formas de atendimento. Apenas o atendimento institucional não dará conta da característica e da diversidade da comunidade do nosso Estado.

O Município de Pedro Canário/ES

*Maria do Carmo Comenoti Mendes**

RELATO DE EXPERIÊNCIA

Pedro Canário é um município do Espírito Santo situado na confluência dos Estados de Minas Gerais e Bahia. A economia predominantemente agropecuária e a posição geográfica contribuem para que o município tenha um grande trânsito de pessoas em busca de emprego conforme as safras. O impacto é sentido na escola com crianças que chegam, crianças que saem, crianças que permanecem “na rua” até que sejam tomadas providências para que ingressem na escola, grande parte então sujeita a não integrar um projeto educativo a médio ou longo prazo.

A renda familiar da maioria expressiva da população não ultrapassa dois salários mínimos.

Do total de 21.962 pessoas residentes (população atual, fonte: dados preliminares do IBGE/2000), 3399 são crianças na faixa de 0 a 6 anos, desses 1.015 estão sendo atendidas na Rede de Educação Infantil, assim distribuídas por faixa etária:

- ✓ 0 – 3 anos = 125
- ✓ 4 – 6 anos = 561
- ✓ 4 – 6 anos (rede privada) = 90
- ✓ 6 anos (Ensino Fundamental) = 249¹

* Secretária Municipal de Educação de Pedro Canário.

¹ Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Pedro Canário, matrículas 2002.

O financiamento das ações

O município arrecada, em média, R\$525.000,00, sendo que as despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino foram R\$630.492,00. Esse valor não é exclusivo para a educação infantil, também estão incluídas despesas administrativas, veículos e gabinete.

Há um convênio com a União no valor de R\$72.504,00/ano cuja destinação é exclusiva para a assistência social das creches, de natureza pública ou filantrópica.

Do FUNDEF, que perfaz um total de R\$980.943,00 (ano de 2001), há o apoio para as turmas de alunos de seis anos que estão matriculados no ensino fundamental.

A gestão da Secretaria Municipal de Pedro Canário está vinculada às deliberações do Conselho Estadual de Educação do Espírito Santo para as devidas autorizações e normatizações. Seguindo as orientações é possível considerar as peculiaridades locais, do Município, especialmente nos aspectos demográficos e referentes à escassez de recursos, o que nos tem levado a um modelo de gestão baseado no seguinte tripé: *modernização no gerenciamento do processo, formação continuada dos professores e participação da comunidade.*

Descentralizando ações e proporcionando maior autonomia às unidades escolares, trabalha-se com a perspectiva de formação docente continuada, em serviço, procurando fortalecer o professor como agente de transformação a partir de sua experiência e conhecimentos adquiridos num movimento de reflexão e ação.

Da mesma forma, com a comunidade, que não é um elemento recortado do contexto, considera-se o pai ou o representante de entidade, como também portador de vivências e informações, contribuindo sensivelmente com intervenções nos momentos de construção coletiva.

Exemplo último tem sido a elaboração do Plano Municipal de Educação que, antes de qualquer iniciativa, foi apresentado a todos os setores que compõem a sociedade na forma de

seminário, com apreciação do Plano Nacional de Educação e perspectivas para a realidade municipal. Na ocasião foi eleita uma comissão municipal para orientar a elaboração do plano.

Um dos passos posteriores foi a elaboração de um questionário que retornasse à comissão com dados a partir da opinião de alunos, professores e pais que demonstrassem um quadro diagnóstico geral salientando pontos fortes e pontos fracos e apontando alternativas para avanços na educação municipal. Todas as escolas e respectivas comunidades participaram.

Na elaboração do Plano Municipal, a expectativa em relação à educação infantil tem sido analisada em subcomissão específica que, após síntese e apresentação de demandas e metas, deverá apresentar relatório preliminar num novo seminário municipal, com diagnóstico mais concreto da realidade para que a sociedade aponte alternativas viáveis para o avanço nessa e em outras modalidades da educação.

Na tentativa de ampliar o debate educacional com a comunidade, outro canal que possibilita a abertura de diálogo e formulação de ações é o resultado do minicenso realizado com mães de crianças de 0 a 6 anos para que sejam conhecidas situação de escolaridade e renda familiar.

Pelos resultados obtidos é possível adequar o discurso sobre a importância da educação nessa fase da vida, a importância da participação materna e/ou familiar e possibilidade de inserção de mães analfabetas nos programas existentes de alfabetização. A título de exemplo, no povoado de Taquaras, situado a 41 km da sede do Município, há uma sala de alfabetização com vinte e dois alunos, sendo que 11 mães são analfabetas e 11 estudaram até a 3ª série, ou seja, considerando o analfabetismo funcional, todas são analfabetas.

O exemplo citado permite ao gestor ampliar as possibilidades de trabalho, considerando o mesmo aluno de educação infantil, pois, se não forem considerados investimentos de médio e longo prazo, captando a realidade como um todo, corre-se o risco de “enxugar gelo”, não usufruir frutos futuros,

focando apenas ações que priorizam respostas imediatas ou perpetuam situações cômodas.

Considerados alguns aspectos da realidade apresentada, é possível sintetizar as ações em gestão na educação infantil, nos últimos quatro anos em:

- ✓ **transformar** creches em espaço educativo defendendo o direito de a criança viver plenamente esse tempo como um tempo de construção de identidade individual em meio ao coletivo que constrói significados e que sirvam de referência a essas mesmas crianças;
- ✓ **transformar** a escola formal de ensino fundamental em espaço de educação infantil, para que a criança faça uso da leitura e da escrita seja no mundo do faz-de-conta e fantasia, seja em atividades concretas de elaboração da linguagem escrita.

Administrativamente, tal postura, sem dúvida alguma, num prazo imediato, otimiza a aplicação de recursos e, pedagogicamente considerada, amplia a possibilidade de se priorizar a infância como um espaço de direitos, de formação de personalidade e de exercício de cidadania, quer seja aumentando o acesso às matrículas para as crianças de 0 a 2 anos, nos espaços das creches, ou reconhecendo os aspectos físicos e emocionais que envolvem uma criança de seis anos, matriculada no ensino fundamental que evidencia desejos e necessidades que vão sendo mediadas com acesso aos códigos da linguagem, em espaços planejados que propiciam a interação com o mundo da escrita, de maneira menos escolarizada. Oportunidade que, na maioria dos casos, lhe foi negada na primeira instituição formadora: a família.

De maneira alguma perde-se de vista a inserção socioeconômica das famílias na sociedade e, por *educativo*, entende-se também a aplicação de recursos que assegure o aluno no processo, como exemplo recente ocorrido com uma criança de seis anos que, tendo o braço amputado por erro médico, a família entrou em processo de desestruturação emocional e financeira. O acompanhamento pedagógico não esperou que instâncias outras de caráter assistencial fossem acionadas. A

urgência da situação não reconhece trâmites burocráticos ou interfaces de secretarias municipais; então a Secretaria Municipal de Educação faz o encaminhamento pertinente: médico e psicológico.

Apesar de as unidades escolares, incluindo as creches, seguirem orientação pedagógica da Secretaria Municipal de Educação, considera-se que cada uma possui uma realidade específica, com tomada de decisões que podem ser peculiares, mas nem por isso menos autônomas, como ocorre em casos como o exemplo citado em que o encaminhamento começa na escola.

A partir das diretrizes fixadas pela Secretaria Municipal, em consonância com as regulamentações e orientações superiores, foi proposta a toda a rede municipal a elaboração de um Projeto Educativo, implantado em 1998, com princípios, normas e regras elencados a partir da efetiva participação da comunidade que, para adentrar as discussões alternava a participação entre almoços ou jantares, jornadas esportivas, envolvendo pais filhos e professores ou, ainda, nos diversos mutirões realizados, onde sem dúvida o olhar sobre a escola tornou-se mais apurado, incorporando e ampliando ao mesmo tempo, novos (velhos) atores na tomada de decisões e influência nos rumos educacionais.

De lá para cá o que tem sido feito é a avaliação sistemática e a revisão do “caminhar” proposto inicialmente, contando com múltiplos olhares que interferem no cotidiano escolar perseguindo um **diagnóstico consistente** que propicie **informações qualificadas** para a elaboração de **políticas ou replanejamento** de ações.

Essas fases que não se mostram tão distintas como na exposição, garantem o **monitoramento** constante do processo em andamento com destaque para o ponto mais importante: sempre planejando de forma integrada.

Em relação à expectativa da orientação para a educação infantil, apontada muitas vezes como principal fator ligado ao fracasso escolar, a ênfase recai sobre a reconstrução de espaços

historicamente considerados apenas assistenciais, para uma concepção de criança como sujeito que tem direito ao uso e à função social da escrita pela própria organização de mundo em que ela está inserida.

A tônica da proposta municipal recai não sobre uma infância determinada, mas sobre os sujeitos infantes diversos: social, cognitivo, afetivo, estético etc. Em todos os aspectos que dizem respeito ao movimento, ao corpo, à construção de seus próprios espaços, à liberdade acompanhada, ao imaginário, à criatividade, à história, à memória, tendo a curiosidade como herança e às muitas celebrações cotidianas.

Há a preocupação de superar também a visão romântica da infância para uma visão mais realista, com o cuidado de não cair em extremos: psicologizar em excesso a infância ou escolarizá-la precocemente. Esse pensamento tem levado ao exercício de uma conduta que reconhece o tempo da infância como um tempo com um projeto educativo próprio. Se possível ampliado para além dos sete anos, talvez até os dez anos. Felizmente a abrangência da educação municipal.

Foi imbuído desse espírito que o ano de 2002 contou com a decisão administrativa, compartilhada com pais e professores, em reuniões em todos os bairros, de inclusão de crianças de seis anos no Ensino Fundamental, dentro de um projeto “menos escolar” o que aumentou automaticamente a oferta de vagas para crianças de 0 a 2 anos, permitindo assim, incluir mais crianças, sujeitos em formação, na principal faixa etária de construção de identidade dentro de uma concepção educativa de atendimento numa rede limitada em estrutura física, como é o caso de Pedro Canário. Ampliou-se o atendimento mantendo a estrutura física e os recursos financeiros.

Em relação aos profissionais que atendem à educação infantil temos os professores que, na maioria, cerca de 90% só possuem o chamado Magistério, relativo ao ensino médio.

Com esse dado expressivo de formação docente, o calendário letivo reserva tempos a eventos como mesas-redondas, palestras e seminários, com temas relativos à área de

atuação do professor e sua formação como humano-professor. Semanalmente, esse professor, com a direção e coordenação, tem um horário determinado para discussão coletiva dos projetos que estão em andamento. O planejamento integrado, que tem sido uma marca na gestão desta Secretaria, tem o objetivo de diminuir as fragmentações das ações, no tocante ao currículo ou direção escolar e, ao mesmo tempo, fortalecer o sentido de grupo, de equipe de trabalho.

Dadas as limitações financeiras impostas pela arrecadação e aplicação de recursos, a Secretaria Municipal vem ampliando gradativamente a carga horária do professor remunerada para estudo, pesquisa e elaboração de atividades. No ano de 2002 foi introduzida a ampliação da jornada para quarenta horas semanais do professor de aluno de seis anos (20 horas efetivas com o aluno e 20 horas para estudo e planejamento).

Como a rede municipal não dispõe de pedagogos nas unidades escolares destaca professores, chamados professores-coordenadores, para o acompanhamento sistemático pelo critério de faixa etária (0 a 4 anos, 5 e 6 anos, 7 e 8 anos, 9 e 10 anos) para a superação de dificuldades encontradas pelos respectivos professores na implementação da proposta pedagógica ou estudos pertinentes. A equipe selecionada para o acompanhamento procura enfrentar as causas das dificuldades sem perder o componente afetivo. Sempre há uma tentativa de buscar o equilíbrio entre a eficácia e o respeito ao outro, quer seja aluno ou profissional envolvido na questão. Esse detalhe sutil contrapõe a imagem do “supervisor” que, com a sua “supervisão”, aponta problemas, mas não compartilha soluções.

Enfim, o acompanhamento, a formação em serviço, a redistribuição dos tempos (planejamento/estudo com remuneração), a ocupação do espaço do ensino fundamental para crianças de seis anos, têm sido alguns dos referenciais a ser seguidos e, considerando a realidade brasileira, com muitos Municípios de porte pequeno, com grandes limitações financeiras, compartilhar as ações e decisões com a comunidade é o maior exemplo que podemos oferecer.

O Município de Vitória/ES

*Adriane Esperandio**

O Município de Vitória, desde 1989, tem vivido um momento muito especial, quando as Administrações Públicas estabelecem uma ação de continuidade, e quando os gestores e administradores tratam com sensibilidade a educação infantil. Temos a sorte de pertencermos a um Município em que tanto o Poder Executivo quanto o Poder Legislativo, que está aqui representado pela Presidente da Comissão de Educação de Vitória, Vereadora Neuzinha, é extremamente sensível a todas as discussões originadas para se pensar educação.

Em Vitória somos um Município, uma ilha pequena, deliciosa, para vocês conhecerem, onde, além da beleza natural e do zelo que se tem pela cidade, tem-se também esse respeito pela educação. Somos um Município de aproximadamente 260 mil habitantes, somos Sistema Municipal de Ensino desde 1997 e temos instituído em nosso Município o Conselho Municipal de Educação. Somos uma rede de aproximadamente 55 mil alunos entre educação infantil e ensino fundamental. Na educação infantil temos 17.550 crianças sendo atendidas em 40 Centros Municipais de Educação Infantil.

Destacamos essa expressão “Centro Municipal de Educação Infantil”, porque ela traz a história da evolução do trabalho pedagógico no Município de Vitória, que saiu do Movimento de Creches Casulo, foi para o Movimento de Unidades de Pré-Escola, os PEs, Centro de Educação Infantil e hoje Centro Municipal de Educação Infantil – Cemei. Acredito

* Chefe de Educação Infantil do Município de Vitória.

que o nosso avanço pedagógico é a grande virada de um modelo assistencialista – o que temos como profissionais da educação infantil – para esses espaços de atendimento.

Em Vitória, essas 17.550 crianças representam 63% da população infantil do nosso Município. Temos um custo/aluno de aproximadamente R\$1.800,00 e esse custo/aluno – como a experiência do Município de Pedro Canário – é executado em Vitória por uma gestão extremamente comprometida e séria com a dignidade no atendimento à infância.

Estabelecemos duas grandes políticas na Secretaria de Educação: a política de descentralização da oferta e a política de fortalecimento da ação continuada. Na política de descentralização da oferta, estabelecemos discussões com a sociedade, onde se promove, continuamente, o crescimento da rede física e, até 2005, temos a Proposta da Universalização do Atendimento à População Infantil. Além de se pensar em espaços próprios para o atendimento à infância, cujos prédios registrem, realmente, qual é a proposta pedagógica no atendimento a essa faixa etária, fazemos uma discussão permanente para que se otimizem os espaços de atendimento à infância.

O Centro Municipal de Educação Infantil em Vitória atende a crianças de seis meses a seis anos de idade. Lá não temos essa separação de creche e pré-escola. É um espaço único que atende a essa diversidade de faixas etárias e uma construção física que eu diria que avança muito nas suas questões pedagógicas, mas que, certamente, registra um momento muito especial de construção histórica de todos aqueles que fazem e fizeram a educação infantil.

Temos o privilégio de ter, também, no que se refere à política de fortalecimento de educação, uma rede de profissionais na educação infantil que têm formação. Aproximadamente 1.200 profissionais atuam na educação infantil e, pelo menos 75% deles, com formação em nível superior. Desses 75%, em torno de 15% têm formação em pós-graduação e 5% em Mestrado. Isto tem feito com que o Município de Vitória consiga tornar práticos muitos ideais e

pensar em tudo o que discutimos sobre o direito da criança estabelecido nas nossas legislações.

Na política de fortalecimento de ação pedagógica, existem uma discussão e uma prática pensadas no investimento da formação do educador. Nos centros municipais infantis, podemos contar com profissionais que desenvolvem a coordenação pedagógica – conhecidos como pedagogos –, que fazem a orientação permanente nos dois turnos de atendimento à educação infantil no Município de Vitória, trazendo, ao cotidiano do professor, uma reflexão sobre a sua prática pedagógica, oportunizando, então, um crescimento e uma constante crítica às ações desenvolvidas no seu cotidiano.

Em Vitória temos um Plano de Cargos e Salários para educadores e isto, certamente, é um grande benefício e um grande investimento na valorização da figura do educador. Além disto, temos uma dinamização das práticas pedagógicas voltadas para se pensar na ação a partir de uma educação multicultural, mediante a qual tentamos trazer para o cotidiano educacional toda a discussão e valorização da comunidade e do movimento cultural que cerca cada espaço do atendimento.

Não poderíamos deixar de registrar que Vitória tem essa construção e essa experiência compartilhada com a sociedade, temos uma história de administração completamente descentralizada, da qual toda a comunidade, através dos colegiados, dos movimentos, dos conselhos de pré-escola, dos conselhos de caixa-escolar, participa ativamente das discussões pedagógicas, administrativas e financeiras.

Trabalhamos com descentralização financeira e, anualmente, repassamos para cada centro municipal de educação infantil ou para cada escola de ensino fundamental, aproximadamente, R\$100.000,00 para que a escola possa construir o seu projeto pedagógico, além de todos os recursos materiais que são passados pela Secretaria de Educação. É importante destacar – até porque isto foi discutido na parte da manhã – o quanto os recursos materiais, como a boa estrutura física, equipamentos, livros, brinquedos pedagógicos garantem

o ambiente físico e, certamente, o ambiente social propício para a aprendizagem.

Registramos projetos que são desenvolvidos em Vitória, pelo Centro de Formação Municipal de Profissionais da Educação, onde são oferecidos aos educadores, além do curso de graduação, para aqueles poucos que ainda não conseguiram, cursos de pós-graduação, mestrado e formação continuada permanente.

Temos um projeto de informática na educação infantil, que foi inaugurado neste ano de 2002. Investimos em torno de R\$2,8 milhões nesse projeto de informática, com mesas educacionais, para que as crianças utilizem mais essa ferramenta para construir os seus conhecimentos.

Temos, ainda, como projeto, o que entendemos ser um dos grandes desafios de Vitória, que é aperfeiçoar, tentar garantir que o atendimento da criança em tempo integral se dê com tanta dignidade como o atendimento oferecido em tempo parcial. Por isso, em projetos, em discussões, em ações, estamos tentando, até 2005, iniciar a construção de brinquedotecas, com o objetivo de oferecer o tempo integral.

Convido todos os presentes a entrarem no *site* de Vitória, que é www.vitoria.es.gov.br, e conhecerem um pouco das imagens do que estamos relatando aqui. É importante compartilharmos com pessoas que pensam a educação municipal e que sonham, como todos nós, em garantir o direito à infância, o que é feito no nosso Município com vontade política. Parece surgir neste momento, no nosso País, uma corrente para que movimentos solidificados e instituídos comecem a emergir para valorizar a infância.

O Município de Aracaju/SE

*Sandra Maria Xavier Beiju**

É com muita satisfação que nós, de Aracaju e Sergipe, estamos aqui para dividir um pouco da nossa experiência com as educadoras e os educadores presentes. Queremos parabenizar, por intermédio do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil, todas as instituições que estão na organização e na promoção deste simpósio. Nós, em Aracaju, estamos implementando um projeto denominado Projeto Escola Aberta. Neste projeto nós vimos trabalhando a Educação Infantil também, porque no sistema municipal de Aracaju trabalhamos com Ensino Fundamental e Educação Infantil.

Em Aracaju há um total de 65 escolas com turmas de Educação Infantil. Além disso, em nosso sistema de educação há escolas próprias, no total de 23, sob convênio total e parcial. São turmas de educação infantil que funcionam em espaços como centros comunitários ou instituições ligadas à Igreja Católica ou à comunidade de um modo geral. A Secretaria de Educação dá todo o acompanhamento pedagógico. É a isso que chamamos de escolas de convênio. Há turmas de Educação Infantil em escolas que também oferecem Ensino Fundamental, além das Emei – Escolas Municipais de Educação Infantil, perfazendo um total de 250 turmas de educação infantil e 276 professoras legalmente habilitadas. As profissionais são cem por cento do sexo feminino.

Em 2001, a Secretaria de Educação de Aracaju atendeu a um total de 7.813 crianças em idade de pré-escola. Além disso, há crianças em creches, e estamos num processo de discussão sobre como aplicar a LDB. Também defendemos que creche é

* Representante da Secretaria Municipal de Educação de Aracaju.

educação infantil, pois educação infantil de zero a seis anos é direito da criança. Defendemos isso e já estamos caminhando paulatinamente na discussão de como a Secretaria de Educação vai assumir turmas de creches, de crianças de zero a três, que ainda estão sob a responsabilidade da Secretaria de Ação Social do Município. Já temos uma creche que atende a 615 crianças.

Em Aracaju, a pré-escola e a educação infantil são regulamentadas e supervisionadas pelo Conselho Municipal de Educação tanto na rede pública quanto na particular. É do Conselho Municipal de Educação essa tarefa, essa responsabilidade de acompanhar a instalação, o funcionamento, de supervisionar o trabalho pedagógico da educação infantil em todo o Município de Aracaju.

Com relação à remuneração dos profissionais, não especificamente da educação infantil, mas do ensino fundamental e da educação infantil: há profissionais com nível médio, que é uma grande minoria. Num universo de 276, há somente 62 professoras que não têm ainda nível superior. No nível médio, no curso normal, o pedagógico, as pessoas que estão hoje no sistema de educação já têm um tempo de serviço de 15 anos – o período da realização do último concurso – e uma remuneração bruta de R\$621,44. Para professoras com nível superior, com esse mesmo tempo de serviço, a remuneração é de R\$1.298,10. A partir disso, vai havendo a progressão horizontal na carreira, conforme o plano de carreira do Município.

Em Aracaju, há uma especificidade; uma característica do sistema é a de que as nossas escolas são muito ruins em termos de estrutura física e de espaço. Por exemplo, as escolas de educação infantil, como a Manuel Eugênio, que já tem 40 anos de existência, foram adaptações de casas já existentes. Comprava-se uma casa, ia-se fazendo a escola. Então, os espaços livres para a criança brincar, conviver, ainda são acanhados.

Além disso, há o projeto Varinha de Condão, em que as crianças saem da escola uma vez por semana e são levadas para

um parque onde foi instalada uma tenda. Nela há equipamentos para a criança brincar, fazer de conta. Existe todo o mobiliário, as miniaturas de casas, as bonecas. Esse material se deve ao prêmio ganho por uma professora da rede municipal de Aracaju no ano 2000. Ela teve a sua experiência premiada pelo MEC no concurso Prêmio de Qualidade na Educação Infantil. A professora ganhou uma premiação em dinheiro, e o MEC enviou para o município um *kit* com brinquedos e outros equipamentos pedagógicos para as crianças socializarem suas experiências e construir sua formação.

O Serviço Social da Indústria

*Lia Cristina Runji**

O sistema Fiesc, por meio do Sesi, Santa Catarina, oferece serviço de educação infantil que compreende a faixa etária de zero a seis anos e 11 meses.

Em São Bento do Sul, esse serviço é oferecido observando a realidade do Município, onde pai e mãe saem para o mercado de trabalho.

Possuímos convênio direto com seis empresas locais, que realizam o pagamento das mensalidades desses alunos, fazendo com que esse benefício seja estendido para os seus colaboradores. Na verdade, estão recebendo uma educação infantil de qualidade.

Desenvolvemos, em São Bento do Sul, uma significativa experiência porque compreendemos a criança como sujeito principal do processo de aprendizagem em si. Para a criança é oferecido um ambiente seguro e aconchegante, alimentação saudável e apropriada, material lúdico de qualidade e, principalmente, sinais mobilizados com o desejo de desenvolver essa educação infantil.

Oportunizamos para as 300 crianças matriculadas aulas de inglês, atividades significativas na sala ambiente Sesinho multimídia, recursos lúdicos, um ambiente interno e externo bastante amplo, onde os profissionais têm possibilidade de desenvolver atividades de lazer, jogos e brincadeiras bastante variados.

Nessa perspectiva, a criança pode exercitar o seu processo de construção, interagindo com o de construção da humanidade,

* Serviço Social da Indústria de Santa Catarina.

em suas diversas manifestações – na linguagem, na música, na dança, nos números e nas letras.

Por conta disso, a educação infantil é concebida como um espaço que estabelece como eixo principal cinco áreas de conhecimento: a língua portuguesa, a matemática, ciências naturais, ciências sociais e artes. É na relação professor-aluno-conhecimento que a criança se apropria de valores e saberes. Interagindo com o construto da humanidade, ela vai se tornando gente.

Portanto, brincadeira na educação infantil é coisa séria, porque é reproduzindo a realidade que a criança está aprendendo. É no faz-de-conta, no jogo, na brincadeira, que ela está reproduzindo essa realidade e está aprendendo. Assim, na educação infantil, brincadeira é coisa séria, pelo menos em São Bento do Sul.

Dessa forma, a cultura é elemento fundamental, em que a criança também está se relacionando e fazendo o cultivo das tradições, dos costumes, dos hábitos da comunidade em que ela está inserida. Os pais e a escola infantil são co-responsáveis pela promoção de uma educação infantil saudável, construtiva e promissora, mediante a qual a parceria família-escola-comunidade torna-se totalmente rica em contribuições.

A educação infantil do SESI é bastante significativa no nosso Município, pela questão dos convênios, da parceria direta com a indústria, porque essas parcerias nos possibilitam deixar o nosso serviço auto-sustentável. Ele consegue ter a sustentabilidade financeira preconizada pela entidade SESI. Essas parcerias são muito significativas, representativas, à medida que estamos oportunizando para o Município de São Bento do Sul uma educação infantil de qualidade, onde 95% da nossa clientela são filhos de trabalhadores das indústrias do Município.

Essas empresas estão proporcionando aos seus colaboradores educação infantil de qualidade e contribuindo também com a entidade SESI na manutenção de um programa que considero de muita importância, que é a educação infantil – creche e pré-escola.

Mesa-redonda

ALTERNATIVAS PARA O FINANCIAMENTO DA
EDUCAÇÃO INFANTIL

Financiamento da Educação
Infantil: desafios e cenários para
a implementação do Plano
Nacional de Educação¹

*Jorge Abraão de Castro**

*Angela Rabelo Barreto**

1. INTRODUÇÃO

O “Simpósio Educação infantil: construindo o presente” reúne, no Senado Federal, legisladores, estudiosos, dirigentes públicos, professores e outros interessados na educação e no bem-estar da criança em seus primeiros anos de vida, com o objetivo de discutir e propor soluções para os principais entraves ao alcance das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) referentes à expansão e ao aperfeiçoamento da educação infantil. Entre esses entraves, destaca-se a questão do financiamento e de estimativas de gastos públicos decorrentes das referidas metas, tema que pretendemos aqui abordar.

Não é demais lembrar que o PNE, aprovado pela Lei nº 10.172, de janeiro de 2001, resultou de um processo de discussão que envolveu vários segmentos da sociedade, especialmente da área educacional, promovida no âmbito dos

¹ SIMPÓSIO EDUCAÇÃO INFANTIL: *construindo o presente*. Brasília, 23-25 abr. 2002. *Notas da apresentação em mesa-redonda*. Brasília: Senado Federal, 2002.

* Pesquisadores da Diretoria de Estudos Sociais (DISOC) do IPEA.

Poderes Executivo e Legislativo. No que tange à educação infantil, fica evidente, na análise das várias propostas que foram sendo gestadas, o amadurecimento de concepções e de compromissos. Nesse sentido, o PNE reafirma a educação infantil como direito da criança e obrigação do Estado e realça a co-responsabilidade das três esferas de governo – União, Estados e Municípios – com esta etapa da educação básica, fundamentando-se no artigo 30 da Constituição Federal.

Nossa proposta aqui é, com base nas metas do PNE relativas à cobertura educacional, estimar as matrículas nos dois pontos do tempo nele definidos (cinco e dez anos após sua promulgação, ou seja, os anos 2006 e 2011), que passaremos a tratar como “demanda futura por educação”, ou simplesmente “demanda”, bem como elaborar alguns cenários sobre os recursos financeiros públicos necessários para cumprir tais metas.

Para estimar essa demanda, tomamos todos os níveis de ensino e modalidades da educação básica – Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Educação Especial –, considerando as informações sobre matrículas do ano 2000, levantadas pelo Censo Educacional realizado pelo INEP/MEC² e os dados de população levantados no Censo Demográfico de 2000 realizado pelo IBGE.

Na estimação dos recursos financeiros necessários, partimos do cálculo do gasto *per capita* estimado para o ano 2000, tomando como base as vinculações de recursos mínimos para a educação exigida na legislação e as matrículas ocorridas no mesmo ano. O uso dessas estimativas torna-se necessário devido à inexistência de informações confiáveis sobre o gasto real por aluno nos vários níveis e modalidades da educação básica, bem como de estudos sobre os custos necessários para o atendimento.

² Futuramente essas hipóteses poderão ser aperfeiçoadas, quando mais dados sobre escolaridade pesquisados no Censo Demográfico estiverem disponíveis.

Antes, porém, de realizar tais simulações, retomamos algumas metas do Plano Nacional de Educação para a educação infantil, especialmente aquelas relativas à questão do financiamento.

2. ALGUMAS METAS E OBJETIVOS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL

O PNE estabelece um conjunto de 25 objetivos e metas para a educação infantil³. Esses objetivos/metasp tratam da ampliação da oferta de creches e pré-escolas, da elaboração de padrões mínimos de qualidade de infra-estrutura para o funcionamento adequado das instituições de educação infantil, da autorização de funcionamento dessas instituições, da formação dos profissionais da área, da garantia da alimentação escolar para as crianças atendidas nos estabelecimentos públicos e conveniados, do fornecimento de materiais adequados às faixas etárias, do estabelecimento de padrões de qualidade como referência para a supervisão, controle e avaliação e aperfeiçoamento da educação infantil, entre outros aspectos. Todos esses objetivos e metas têm custo e, portanto, reflexos sobre o financiamento da área. O PNE explicita ainda objetivos/metasp específicos sobre a questão do financiamento da educação infantil. São eles:

- *Assegurar que, em todos os Municípios, além de outros recursos municipais, os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao FUNDEF sejam aplicados, prioritariamente, na educação infantil.*
- *Promover debates com a sociedade civil sobre o direito dos trabalhadores à assistência gratuita a seus filhos e dependentes em creches e pré-escolas, estabelecido no art. 7º, XXV, da Constituição Federal. Encaminhar ao Congresso Nacional projeto de lei visando à regulamentação daquele dispositivo.*

³ Eram 26 as metas/objetivos, porém uma foi vetada pelo Presidente da República. Também sofreu veto a meta do capítulo sobre financiamento da educação que elevava os gastos públicos com educação de 5% para 7% do Produto Interno Bruto (PIB). O argumento utilizado pelo Executivo para o veto foi que a meta contrariaria a Lei de Responsabilidade Fiscal.

- *Exercer a ação supletiva da União e do Estado junto aos Municípios que apresentem maiores necessidades técnicas e financeiras, nos termos dos arts. 30, VI e 211, § 1º, da Constituição Federal.*
- *Realizar estudos sobre custo da educação infantil com base nos parâmetros de qualidade, com vistas a melhorar a eficiência e garantir a generalização da qualidade do atendimento.*

Dos objetivos/metapas do PNE para a Educação Infantil devemos aqui destacar o que trata da ampliação da oferta, pelo seu impacto sobre os demais objetivos, especialmente sobre a questão do financiamento. Estabelece o plano no primeiro objetivo/meta:

- *Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos.*

A definição de metas específicas para as duas faixas de idade (0 a 3 e 4 a 6) é justificada no Plano pela história do atendimento a essas faixas etárias no Brasil, com o predomínio da área da assistência social para as crianças menores. O que essas metas de cobertura significam em termos de expansão da matrícula?

3. ESTIMATIVAS DA DEMANDA POR EDUCAÇÃO INFANTIL SEGUNDO AS METAS DO PNE

Dados de cobertura do atendimento em educação infantil podem ser derivados de duas fontes: as pesquisas domiciliares do IBGE e os censos escolares do MEC. Fúlvia Rosemberg vem analisando com profundidade os problemas com esses dados e aconselhando, para análise de cobertura, o uso dos dados do IBGE (Rosemberg, 1999). Neste trabalho analisamos os dados das duas fontes; utilizamos, entretanto, para a estimação de demanda, a população do Censo Demográfico de 2000, por serem os mais confiáveis e atuais, e as matrículas do Censo Escolar do mesmo ano, em razão da necessidade de construirmos cenários que considerem número de matrículas

por dependência administrativa do estabelecimento (estadual e municipal).

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), do IBGE, de 1999, aponta uma taxa de freqüência à creche/pré-escola das crianças de zero a três anos, no Brasil, de cerca de 9,2%. Para a faixa de 4 a 6 anos, teríamos uma freqüência à creche/pré-escola de 52,1%, além de 8,1% que já se encontram no ensino fundamental. Somadas, haveria 60,2% das crianças de quatro a seis anos já freqüentando escola em 1999. É importante lembrar que os dados da PNAD não abrangem a zona rural da região Norte, à exceção do estado de Tocantins. Certamente a freqüência à escola na zona rural da região Norte é baixa, o que deveria diminuir este percentual.

Considerando esses dados, pode-se afirmar que a meta do PNE para 2006 relativa à faixa de 4 a 6 anos, tomando-se o Brasil como um todo, já está alcançada ou próxima de ser atingida. Para a faixa de zero a três anos, cuja meta é 30%, para 2006, há um enorme caminho a percorrer, pois a taxa de cobertura, segundo dados da PNAD, não atinge 10%.

Entretanto, a média nacional encobre uma pronunciada heterogeneidade nas taxas de atendimento nas diferentes Unidades da Federação e regiões. Ora, é também explicitado no PNE, em sua introdução, o objetivo de redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública. Evidentemente, esse objetivo também se aplica à educação infantil, na qual a desigualdade de acesso é fortemente sentida, especialmente quando se considera a renda familiar das crianças atendidas. Se na classe de maior renda (acima de 5 salários mínimos *per capita*), conforme os dados da PNAD/99, 32,5% das crianças de zero a três anos já freqüentam creche, na de menor renda (menos de meio salário mínimo), a cobertura não chega a 6%. Das crianças de 4 a 6 anos, de famílias de maior renda, cerca de 90% já freqüentam pré-escola ou ensino fundamental; para as de menor renda, este percentual é de apenas 50%.

Quando se utiliza, como taxa de atendimento, o percentual que as matrículas representam da população na faixa etária (Censo Demográfico e Censo Escolar de 2000), verificam-se valores inferiores àqueles da PNAD. Observa-se que as matrículas para a faixa de zero a três anos representam menos de 6% de atendimento, e as de quatro a seis, 51%. A heterogeneidade entre as Unidades da Federação são também evidenciadas (Tabela 1). Na faixa de zero a três anos, as menores coberturas (menos de 4%) são as dos Estados a Região Norte, além de Maranhão, Alagoas e Bahia; as maiores (acima de 8%) estão no Espírito Santo e Santa Catarina. Os demais Estados apresentam taxas entre 4 e 8%, todos, portanto, bastante distantes da meta para 2006.

Para a faixa de 4 a 6 anos, as taxas já se mostram bem mais próximas das metas do PNE para 2006. A cobertura de 60% já foi alcançada pelo Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e Santa Catarina. Os Estados de Rondônia, Maranhão, Paraíba, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo estão bem próximos da meta; os demais apresentam percentuais entre 30 e 50%.⁴

⁴ É sabido que os dados de matrículas do Censo Escolar na educação infantil vinham se mostrando inferiores aos dados de frequência à creche/escola da PNAD. Essas diferenças, entretanto, têm diminuído nos últimos anos, com a incorporação das instituições de educação infantil aos cadastros educacionais. Assim, a PNAD 99 apresenta um total de 5,6 milhões de crianças freqüentando escola e o Censo Escolar 2000, um total de aproximadamente 5,2 milhões. Para a faixa de zero a três anos, a diferença nos dois registros é mais elevada: 1 milhão pela PNAD e 758 mil, pelo INEP. No Censo Escolar de 2001, as matrículas já estão sendo registradas em maior número (1,099 milhão em creches, sem considerar faixa etária).

Tabela 1
Brasil: População residente e matrículas na educação básica por faixa etária, segundo região e unidade da federação, 2000

Unidade da Federação	População residente e matrícula por idade*					
	de 0 a 3 anos			De 4 a 6 anos		
	População	Matrículas	%	População	Matrículas	%
Brasil	13.020.216	758.981	5,8	10.121.197	5.180.198	51,2
Norte	1.309.073	40.855	3,1	997.412	419.180	42,0
Rondônia	122.622	3.566	2,9	97.825	32.757	33,5
Acre	62.016	876	1,4	44.806	19.074	42,6
Amazonas	309.504	5.890	1,9	232.655	77.855	33,5
Roraima	35.579	2.139	6,0	26.336	15.017	57,0
Pará	618.291	22.826	3,7	474.324	219.906	46,4
Amapá	54.170	1.429	2,6	39.192	19.873	50,7
Tocantins	106.891	4.129	3,9	82.274	34.698	42,2
Nordeste	4.016.141	220.032	5,5	3.140.033	1.778.596	56,6
Maranhão	551.985	17.909	3,2	413.059	238.325	57,7
Piauí	239.394	17.864	7,5	184.453	124.438	67,5
Ceará	631.669	58.136	9,2	511.020	372.063	72,8
R. G. do Norte	221.268	20.345	9,2	176.747	118.813	67,2
Paraíba	266.845	13.793	5,2	215.233	125.507	58,3
Pernambuco	634.127	32.915	5,2	486.366	241.660	49,7
Alagoas	265.444	8.408	3,2	205.168	83.053	40,5
Sergipe	156.415	10.495	6,7	122.041	81.335	66,6
Bahia	1.048.994	40.167	3,8	825.946	393.402	47,6
Sudeste	5.028.116	333.930	6,6	3.870.960	2.034.918	52,6
Minas Gerais	1.278.887	59.915	4,7	1.014.091	450.011	44,4
Espírito Santo	226.731	20.125	8,9	175.024	95.662	54,7
Rio de Janeiro	976.346	72.515	7,4	740.680	426.861	57,6
São Paulo	2.546.152	181.375	7,1	1.941.165	1.062.384	54,7
Sul	1.760.165	123.095	7,0	1.400.137	629.217	44,9
Paraná	701.108	59.771	8,5	562.113	260.604	46,4
Santa Catarina	377.471	39.292	10,4	302.063	181.368	60,0
R. G. do Sul	681.586	24.032	3,5	535.961	187.245	34,9
Centro-Oeste	906.721	41.069	4,5	712.655	318.287	44,7
M. G. do Sul	161.110	9.667	6,0	130.867	55.880	42,7
Mato Grosso	200.501	7.596	3,8	163.907	70.194	42,8
Goiás	382.642	13.907	3,6	299.862	134.617	44,9
Distrito Federal	162.468	9.899	6,1	118.019	57.596	48,8

Fontes: IBGE. Censo demográfico 2000. (dados de população) INEP/SEEC – Censo Escolar 2000 (Matrículas).

(*) As matrículas incluem: faixa de 0 a 3 - ed.infantil e ed.especial; 4 a 6 – educação infantil, ensino fundamental e educação especial.

Partindo do princípio de equidade regional explicitado no PNE, aplicamos em nossas estimativas de demanda para 2006 e 2011 as metas no Plano para cada uma das Unidades da Federação; no caso daquelas que já as alcançaram, mantivemos o mesmo percentual de atendimento de 2000. Essas taxas foram aplicadas sobre a população do ano 2000, uma vez que não se dispõe de projeções de população confiáveis para cada Unidade da Federação, como é do interesse deste trabalho. Os resultados obtidos encontram-se na Tabela 2.

Esses cálculos mostram a necessidade de um aumento, para a faixa de zero a três anos, de mais de 3 milhões de matrículas, tomado o total do país; entre 2000 e 2011 devem ser acrescidas 5,7 milhões. Para as faixas de 4 a 5 anos, teríamos para 2006 mais 1,4 milhão de matrículas e entre 2000-2011, cerca de 3,5 milhões⁵. Para a faixa de 6 anos, consideramos que, em 2006, 100% já estariam no sistema de ensino (hoje já são quase 80%): 80% já estariam no ensino fundamental e 20% na pré-escola. Somando a faixa de 4 a 6 anos, essas metas significariam o aumento de 1,4 milhão para 2006 e 3,6 para 2011, em relação a 2000⁶.

⁵ Aqui consideramos as populações de 2000, mas o valor não deverá ser muito longe disso, talvez um pouco menor para 2011, devido à queda das taxas de natalidade.

⁶ Para 2011, o aumento pode ser um pouco menor, dependendo da diminuição da população desta faixa etária.

Tabela 2

Brasil: População residente em 2000 e estimativas de matrículas na educação básica em 2006 e 2011

Unidade da Federação	Matrículas em 2000 e estimativas para os anos de 2006 e 2011								
	0 a 3 anos			4 e 5 anos			6 anos		
	2000	2006	2011	2000	2006	2011	2000	2006	2011
Brasil	758.981	3.906.065	6.510.108	2.633.034	4.088.549	5.440.874	2.538.716	2.546.621	3.320.105
Norte	40.855	392.722	654.537	210.049	401.462	535.283	208.521	216.426	328.308
Rondônia	3.566	36.787	61.311	15.070	39.017	52.022	17.594	19.678	32.797
Acre	876	18.605	31.008	9.878	18.278	24.370	9.148	9.148	14.343
Amazonas	5.890	92.851	154.752	37.863	93.868	125.158	39.904	45.725	76.208
Roraima	2.139	10.674	17.790	8.113	10.699	14.266	6.891	6.891	8.504
Pará	22.826	185.487	309.146	113.173	190.745	254.326	106.432	106.432	156.416
Amapá	1.429	16.251	27.085	10.258	15.849	21.132	9.594	9.594	12.777
Tocantins	4.129	32.067	53.446	15.695	33.007	44.009	18.959	18.959	27.263
Nordeste	220.032	1.204.842	2.008.071	994.633	1.270.590	1.694.120	782.548	782.548	1.022.383
Maranhão	17.909	165.596	275.993	133.187	166.122	221.496	105.029	105.029	136.189
Piauí	17.864	71.818	119.697	73.073	75.340	100.454	51.245	51.245	58.886
Ceará	58.136	189.501	315.835	224.186	224.186	277.865	147.665	147.665	163.689
R. G. do Norte	20.345	66.380	110.634	70.256	71.294	95.059	48.478	48.478	57.923
Paraíba	13.793	80.054	133.423	67.621	87.487	116.650	57.757	57.757	69.421
Pernambuco	32.915	190.238	317.064	133.516	198.395	264.526	107.786	107.786	155.708
Alagoas	8.408	79.633	132.722	41.410	84.017	112.023	41.576	41.576	65.139
Sergipe	10.495	46.925	78.208	48.776	48.952	65.269	32.535	32.535	40.455
Bahia	40.167	314.698	524.497	202.608	330.584	440.778	190.477	190.477	274.973
Sudeste	333.930	1.508.435	2.514.058	1.023.988	1.559.432	2.079.243	1.007.394	1.007.394	1.271.906
Minas Gerais	59.915	383.666	639.444	205.340	408.348	544.464	243.284	243.284	333.511
Espírito Santo	20.125	68.019	113.366	53.628	70.418	93.891	41.686	41.686	57.660
Rio de Janeiro	72.515	292.904	488.173	233.522	297.723	396.964	192.828	192.828	244.475
São Paulo	181.375	763.846	1.273.076	531.498	782.943	1.043.924	529.596	529.596	636.260
Sul	123.095	528.050	880.083	264.446	562.451	749.934	362.599	362.599	462.719
Paraná	59.771	210.332	350.554	108.094	226.087	301.450	151.115	151.115	185.301
Santa Catarina	39.292	113.241	188.736	92.323	121.205	161.606	88.706	88.706	100.055
R. G. do Sul	24.032	204.476	340.793	64.029	215.159	286.878	122.778	122.778	177.363
Centro-Oeste	41.069	272.016	453.361	139.917	286.720	382.293	177.653	177.653	234.789
M. G. do Sul	9.667	48.333	80.555	23.256	52.485	69.980	32.453	32.453	43.392
Mato Grosso	7.596	60.150	100.251	29.484	65.690	87.587	40.543	40.543	54.423
Goiás	13.907	114.793	191.321	58.474	121.034	161.379	75.900	75.900	98.138
Distrito Federal	9.899	48.740	81.234	28.703	47.510	63.346	28.757	28.757	38.836

As matrículas do ano 2000 incluem ed.infantil, ensino fundamental e ed.especial.

As estimativas do ano 2006 consideraram a meta de 60% de cobertura onde ela ainda não foi atingida.

As estimativas do ano 2011 consideraram para a faixa de 4 e 5 anos a meta de 80% de cobertura onde ela ainda não foi atingida.

Para as crianças de 6 anos considerou-se a cobertura de 100%, no ensino fundamental.

4. A DEMANDA POR MATRÍCULAS NOS DIVERSOS NÍVEIS E MODALIDADES DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Para o objetivo do presente trabalho, de construção de cenários sobre o impacto das metas do PNE relativas à cobertura em educação infantil no financiamento da área, a análise de toda a educação básica

se impõe, uma vez que os vários níveis e modalidades frequentemente concorrem por recursos das mesmas fontes.

O PNE define metas de expansão de matrículas para os vários níveis de ensino e modalidades de educação, embora em alguns casos essas não estejam explicitadas em percentuais de população de uma faixa etária, ao contrário daquelas relativas à educação infantil. Na estimação de demanda de matrículas, entretanto, é necessário considerar taxas de cobertura para os diferentes grupos de idade. Aqui utilizamos as idades que correspondem aos diferentes níveis de ensino quando não há interrupção no fluxo escolar e calculamos as demandas a partir de nossa interpretação das metas do PNE.

São utilizadas as seguintes faixas etárias: (i) 0 a 3 anos; (ii) 4 a 6 anos, subdividida em 4 e 5 anos e 6 anos separadamente, em razão do que é explicitado no primeiro objetivo do PNE/ educação infantil e no segundo objetivo para o ensino fundamental, no qual se afirma a meta de *“ampliar para nove anos a duração do ensino fundamental obrigatório com início aos seis anos de idade, à medida que for sendo universalizado o atendimento na faixa de 7 a 14 anos”*; (iii) 7 a 14 anos, correspondente ao ensino fundamental; (iv) 15 a 17 anos, faixa adequada do ensino médio; (v) 18 a 24 anos, faixa da educação superior. Dadas as dificuldades de calcular a demanda futura para a educação superior e para a educação de jovens e adultos, a partir dos 24 anos, considerou-se, para a montagem dos cenários, os mesmos números de matrículas existentes no ano de 2000. Isso é uma restrição, pois se a demanda futura desses segmentos for maior ou menor que o atualmente verificado, não estará sendo captada no presente estudo.

No Quadro 1 são apresentados os índices utilizados para os diferentes níveis e modalidades de educação, a partir de nossa interpretação do PNE. Para a estimação das matrículas para 2006 e 2011, foram aplicados esses percentuais sobre a população do ano 2000. As matrículas de 2000, nos diversos níveis de ensino e modalidades de educação, também foram agrupadas segundo essas faixas etárias, para cada Unidade da Federação.

Quadro 1
Metas a partir do Plano Nacional de Educação – PNE

Em percentual

Faixas etárias	Nível de ensino	2006	2011
0 a 3	Creche	30	50
	Educação Especial	1	1
4 a 5	Pré-escola	60	80
	Ed. Especial	1	1
6 anos	Pré-escola	19	0
	Ensino Fundamental	80	99
	Ed. Especial	1	1
7 a 14	Ensino Fundamental	98	98
	Ensino Médio	1	1
	Educação de Jovens e Adultos	0	0
	Ed. Especial	1	1
15 a 17	Ensino Fundamental	30	10
	Ensino Médio	50	85
	Educação de Jovens e Adultos	5	2
	Ed. Especial	1	1
18 a 24	Ensino Fundamental	07	5
	Ensino Médio	25	30
	Educação de Jovens e Adultos	12	15
	Ed. Especial	01	01

Fonte: Plano Nacional de Educação. Elaboração própria.

Uma vez que o interesse neste estudo recai sobre o financiamento público, consideramos para nossas estimativas da demanda por matrículas e recursos a hipótese de que a rede privada permanecerá com o mesmo número de alunos que tinha em 2000. Assim, esses valores são subtraídos dos totais obtidos pela aplicação das taxas de cobertura acima. Outra hipótese de trabalho, necessária à simplificação do estudo, é que a distribuição da oferta pública entre Estados e Municípios permaneceria inalterada, mesmo sabendo que o sistema educacional está realizando um ajustamento da oferta por níveis

e modalidades, principalmente após a LDB e o FUNDEF. A tabela 3 apresenta as estimativas de matrículas na educação básica obtidas pela aplicação dos critérios descritos.

Tabela 3
Estimativas para as matrículas no ensino público, segundo o nível de ensino e modalidade de educação básica

Faixas etárias	Nível de ensino	2000	2006	2011
Educação Infantil	Creche	581.743	3.571.439	6.175.482
	Pré-escola	3.757.186	3.307.698	4.037.097
	Educação. Especial	33.758	148.980	148.980
Ensino Fundamental	Ensino Fundamental	33.695.735	30.881.201	28.914.028
	Educação. Especial	91.038	211.035	244.236
Ensino Médio	Ensino Médio	6.927.186	10.288.577	15.185.748
	Educação. Especial	6.547	318.547	318.547
Educação de Jovens e Adultos		3.023.722	2.962.529	3.344.331

Fonte: BARRETO, A.; CASTRO, J.A. Estimativas para as matrículas no ensino público, segundo o nível de ensino e modalidade de educação básica. In: BRASIL. Ministério da Educação, *Censo escolar 2000*. Brasília : INEP/MEC, 2000.

5. ESTIMATIVAS DE RECURSOS FINANCEIROS NECESSÁRIOS À IMPLEMENTAÇÃO DAS METAS DO PNE

Não existem dados sobre o gasto *per capita* real por aluno, nem sobre custos de atendimento, como seria desejável para um estudo sobre recursos necessários à implementação do PNE. Para contornar tal situação e tornar possível a montagem dos cenários, buscou-se construir um estimador que pudesse aproximar-se desses valores reais. É o aqui denominado “gasto mínimo *per capita* para a educação básica”, que é o resultado da divisão que tem como numerador o que nomeamos “Financiamento Público Mínimo” esperado para a educação em 2000 (cujo cálculo é mostrado abaixo), e como denominador o total das matrículas na educação básica no mesmo ano. Esse cálculo foi feito para cada Unidade da Federação, permitindo obter estimativas dos gastos *per capita* para a educação básica por UF. Elas serviram de base para a montagem dos cenários de gastos nos níveis de ensino e modalidades da educação básica, com foco na educação infantil, para os anos de 2006 e 2011.

5.1. Financiamento Público Mínimo para a Educação, da União, Estados e Municípios, segundo a legislação no ano 2000

O termo “financiamento público mínimo” aqui utilizado é relativo àquelas parcelas das receitas públicas (impostos e contribuições sociais) arrecadadas pelas três esferas de governo, que, na legislação brasileira, representam os valores mínimos que devem ser destinados à área da educação. Essas determinações já foram objeto de regulamentação ordinária (LDB e regulamentações do Salário-educação).

Assim, para calcular o valor desse financiamento público mínimo associado à área de educação no Brasil, admite-se, como hipótese, que os diversos níveis de governo respeitem as imposições legais decorrentes da Constituição Federal e de regulamentações ordinárias relativas à aplicação de recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino público (MDE):

- União aplica, já descontados 20% da Desvinculação das Receitas da União (DRU)⁷, 18% dos recursos oriundos da receita de impostos federais a ela destinados, de acordo com o Art. 212 da Constituição Federal.
- Estados aplicam 25% das receitas de impostos que arrecadam como também daquelas que lhes são transferidas, de acordo com o Art. 212.
- Municípios aplicam 25% das receitas de impostos que arrecadam, bem como daquelas que lhes são transferidas de acordo com o Art. 212.
- União e Estados aplicam os recursos da Contribuição social do Salário-educação (quotas estadual e federal) segundo a regulamentação.⁸

⁷ A DRU desvincula de órgãos, fundos ou despesas do governo 20% da arrecadação de impostos e contribuições da União. Determina, ainda, que não haverá redução na base de cálculo para as transferências de recursos para Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como para fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

⁸ É importante ressaltar que não estão sendo considerados nesse montante os recursos provenientes das Contribuições Sociais que financiam os programas de Assistência ao Educando, as operações de crédito realizadas com organismos internacionais, os recursos próprios que são arrecadados por algumas instituições, principalmente as Instituições Federais de Educação Superior (IFES), entre outros.

Utilizando os resultados da arrecadação das receitas de impostos e do Salário-educação para o ano de 2000, e supondo que as disposições constitucionais estão sendo respeitadas por todas as esferas de governo, o financiamento público mínimo, que permite estimar a capacidade de gasto esperada para a área de educação, é apresentado na Tabela 4.

Tabela 4
Financiamento público mínimo para a educação – 2000

Em R\$ milhões

Receita	Esfera governamental	Próprios*	Transferências			Total
			União	Estados	Total	
Impostos/ vinculações	União	7.777	–	–	–	7.777
	Estados	18.729	6.163	–	6.163	24.892
	Municípios	3.245	4.403	5.804	10.208	13.452
	Total	29.750	10.567	5.804	16.371	46.121
Salário- educação	União	905	–	–	–	905
	Estados	1.819	–	–	–	1.819
	Total	2.725	–	–	–	2.725
Total	União	8.682	–	–	–	8.682
	Estados	20.548	6.163	–	6.163	26.712
	Municípios	3.245	4.403	5.804	10.208	13.452
	Total	32.475	10.567	5.804	16.371	48.846

Fonte: COTEPE e STN/MINFAZ

* O valor da Dev/ICMS foi computado como recurso arrecadado pela União e transferido para Estados e Municípios.

Elaboração: CASTRO, J.A.; SADECK, F.

Os dados mostram que o esforço público dirigido à manutenção e desenvolvimento do ensino público chegaria ao final do ano de 2000 em torno de R\$48,8 bilhões, no mínimo. Cabe ressaltar que essa cifra abrange apenas duas fontes de financiamento – Vinculações e Salário-educação⁹.

⁹ Existem outras fontes aqui não consideradas porque seus valores dependem de negociação política ano-a-ano, o que torna difícil estimá-las para momentos futuros. No ano de 2000, por exemplo, os recursos das fontes da seguridade social (inclui COFINS, CSLLPJ + Renda de Concursos e Prognósticos) para o Ministério da Educação somaram cerca de R\$ 2,7 bilhões.

Observa-se a importância que têm as receitas de responsabilidade dos Estados, as quais representam cerca de 52%, na composição do financiamento público mínimo global da educação. O Município é a instância governamental que tem menor capacidade de financiamento da área; seriam aproximadamente R\$13,5 bilhões, o que representa em torno de 30% do esforço público total.

O financiamento mínimo da educação por parte do governo federal é assim estimado em R\$8,6 bilhões, ou seja, apenas 20% do esforço público brasileiro na área¹⁰. Os recursos federais, em sua maior parte, são destinados a financiar ações de ensino superior, principalmente nas Instituições Federais de Educação Superior (IFES), o que limita a capacidade dessa instância governamental para corrigir desigualdades ou introduzir inovações na educação básica.

5.2. Estimativa de gasto público mínimo *per capita* com educação básica no ano 2000

As estimativas apresentadas no item anterior incluem as receitas para financiamento de todos os níveis de ensino e modalidades de educação. Para estimar o gasto público mínimo *per capita* com a educação básica, que será utilizado também como referência para a educação infantil, foram considerados os dados do ano 2000, tratando-se separadamente, para cada unidade da federação, a instância estadual e a instância municipal (soma de todos os Municípios). Tomou-se para o numerador, para cada uma das instâncias, o valor apurado para as receitas mínimas para educação, provenientes da vinculação de impostos e do Salário-educação (quota-federal e estadual), dele subtraídos os gastos com o ensino superior realizados pela

¹⁰ Comparando-se esse valor com os gastos reais do ano 2000, observou-se que ele é bem próximo dos recursos destinados ao Ministério da Educação, que não incluem aqueles repassados ao Governo do Distrito Federal, a ex-territórios e a alguns outros Ministérios que desenvolvem ações de educação, como o Ministério da Ciência e Tecnologia e os Ministérios militares.

respectiva instância, conforme dados levantados no Balanço Geral da União de 2000; como denominador, utilizou-se o total de matrículas na educação básica daquela instância, também no ano 2000. Com isso, obteve-se um valor para o gasto *per capita* para a educação básica em cada unidade federada. Ou seja, é como se estivéssemos calculando o valor do gasto *per capita* para distribuição de recursos de um Fundo para a Educação Básica¹¹. Esse resultado foi então adotado como valor básico para as estimativas dos gastos futuros.

5.3. Cenários para o gasto público com educação infantil nos anos 2000, 2006 e 2011

São aqui elaboradas estimativas de gastos para os anos 2006 e 2011, considerando-se duas hipóteses relativas aos gastos em educação básica. A primeira hipótese, mais conservadora, seria de que o gasto *per capita* nos dois pontos do tempo terá o mesmo valor daquele estimado para 2000, conforme descrito no item anterior. Este cenário é aqui denominado Cenário A. A segunda hipótese (Cenário B) seria de utilização de um mecanismo de equalização, do tipo do valor mínimo previsto no FUNDEF, que aqui seria para toda a educação básica. Para ambos os cenários consideram-se as mesmas estimativas de demanda de matrículas apresentadas no item 4.

5.3.1. Cenário conservador (A)

Os resultados das estimativas dos gastos na educação infantil e nos outros níveis de ensino e modalidades de educação, para os anos de 2000, 2006 e 2011 para este cenário são apresentadas na Tabela 5. Observa-se que os gastos com a educação infantil saltariam de R\$ 3,2 bilhões no início da década para a previsão de R\$ 7,7 bilhões no fim da década. Nas estimativas deste trabalho, em 2000, a aplicação em educação

¹¹ Além disso, no cômputo do valor mínimo não foram considerados os demais recursos de outras fontes de financiamento da educação, como já foi mencionado.

infantil teria representado cerca de 7% do total de recursos para a educação como um todo. Em 2006, essa percentagem deve passar a aproximadamente 10% e, em 2011, para cerca de 14%. Em outras palavras, de um cenário para o outro, ou seja, a cada cinco anos, será necessário acrescentar cerca de 50% nos recursos destinados à educação infantil.

Tabela 5
Estimativas para os gastos públicos em Educação Infantil

Em R\$ milhões

Estimativas	Educação Infantil (y)	Outros níveis e modalidades (x)	Total (z = y+x)	(y/z)	(x/z)
Ano 2000 (a)	3.270,8	45.575,1	48.845,9	6,7	93,3
Ano 2006 (b)	5.247,9	46.763,8	52.011,7	10,1	89,9
Ano 2011 (c)	7.746,0	49.300,4	57.046,4	13,6	86,4
(b-a)	1.977,1	1.188,7	3.165,8	62,5	37,5
(c-a)	4.475,2	3.725,3	8.200,5	54,6	45,4
b/a	1,6	1,0	1,1	1,5	1,0
c/a	2,4	1,1	1,2	2,0	0,9

Fonte: COTIPE, SIN/MINPAZ, IBGE e PNE
Elaboração: CASTRO, J.A.; SADECK, F.; BARRETO, A.

Os demais níveis de ensino e modalidades de educação, em conjunto, apresentam um crescimento esperado de R\$45,5 bilhões, em 2000, para R\$49,3 bilhões, em 2011. Ou seja, dos R\$ 8,2 bilhões a serem investidos adicionalmente na educação até 2011, 54% devem ser destinados para a educação infantil e 45% para os demais níveis de ensino e modalidades de educação.

Procurando medir qual o tamanho do gasto público em educação vis-à-vis o produto interno brasileiro, observa-se na Tabela 6 que os gastos públicos com educação, neste cenário, estimados em 4,5% em 2000, devem se elevar paulatinamente até atingir no final da década o valor de 5,3% do PIB, ou seja, um crescimento de apenas 0,8 ponto percentual.

Tabela 6
Estimativas para os gastos públicos em Educação Infantil em relação ao PIB

Percentual do PIB

Estimativas	Educação Infantil	Outros níveis e modalidades	Total Educação
Ano 2000 (a)	0,3	4,2	4,5
Ano 2006 (b)	0,5	4,3	4,8
Ano 2011 (c)	0,7	4,6	5,3
(b-a)	0,2	0,1	0,3
(c-a)	0,4	0,3	0,8

Fonte: COTEPE, STN/MINFAZ, IBGE e PNE.

Obs.: Adotou-se o valor do PIB de R\$1.081,0 milhões

Elaboração: CASTRO, J. A.; SADECK, F.; BARRETO, A.

No caso da educação infantil, de acordo com as metas do PNE, caberá a metade do crescimento dos recursos para educação. Ou seja, os gastos públicos que em 2000 seriam de 0,3% do PIB, atingiriam no final da década o valor de 0,7%.

Analisando-se os gastos públicos previstos para a educação infantil conforme o segmento (creche ou pré-escola), observa-se a concentração de grande parte do esforço público no primeiro segmento (Tabela 7) . Os recursos para creche, para cumprir as metas do PNE, devem crescer cerca de 10 vezes até o final da década, passando de R\$445 milhões em 2000 para R\$4,5 bilhões em 2011.

Tabela 7
Estimativas para os gastos públicos em creche e pré-escola

R\$ Milhões

Estimativas	Creche (x)	Pré-escola (y)	Educação Especial (z)	Total (t=x+y+z)	(x/t)	(z/t)
Ano 2000 (a)	437,4	2.808,7	24,7	3.270,8	13	86
Ano 2006 (b)	2.645,9	2.493,7	108,3	5.247,9	50	48
Ano 2011 (c)	4.599,6	3.038,2	108,2	7.746,0	59	39
b/a	505	(11)	340	60		
c/a	952	8	340	137		

Fonte: COTEPE, STN/MINFAZ, IBGE e PNE.

Obs.: Adotou-se o valor do PIB de R\$1.081,0 milhões.

Elaboração: CASTRO, J. A.; SADECK, F.; BARRETO, A.

Nota-se, também, uma inversão no interior da educação infantil quanto à prioridade de investimentos no cenário projetado. Em 2000, os recursos estimados para creche representariam 13% do total, enquanto os recursos para pré-escola somariam 86%. Em 2011, em razão da meta do PNE de atender 50% das crianças de até 3 anos de idade na educação infantil, bem como daquela que prevê que as crianças de 6 anos estarão matriculadas no ensino fundamental, os recursos para a creche passariam a representar 59% do total da educação infantil, enquanto os previstos para a pré-escola passam a somar 39% do total. Observa-se, pelas projeções, um crescimento de apenas 8% na década a serem gastos na pré-escola (Tabela 8).

Como se considerou constante a participação das instâncias governamentais na oferta dos diferentes níveis de ensino e modalidades de educação nos anos 2000, 2006 e 2011, o que significa que, da oferta de educação infantil, 90% estaria a cargo dos Municípios e 10% dos Estados, é na instância municipal que o volume de recursos deverá ser mais aumentado. Em 2006, os Municípios deverão providenciar R\$1,8 bilhão a mais de recursos que os de 2000 para serem gastos na educação infantil. Já em 2011 esse acréscimo em relação a 2006 deverá ser de R\$2,2 bilhões, ou seja, mais que o dobro dos recursos (139%). Esses números demonstram o grande desafio que está colocado para este ente federado, o que certamente implicará a necessidade da participação efetiva das instâncias federal e estaduais no financiamento da área, conforme previsto no PNE.

Tabela 8
Estimativas para os gastos com Educação Infantil –
Estados e Municípios

Em R\$ milhões

Cenários	Estados (y)	Municípios (x)	Total (z=y+x)	(y/z)	(x/z)
Ano 2000 (a)	310,0	2.960,8	3.270,8	9	91
Ano 2006 (b)	496,3	4.751,6	5.247,9	9	91
Ano 2011 (c)	655,7	7.090,3	7.746,0	8	92
(b-a)	186,2	1.790,9	1.977,1		
(c-a)	345,7	4.129,5	4.475,2		
b/a	60	60	60		
c/a	111	139	137		

Fonte: COTEPE, STN/MINFAZ, IBGE e PNE
Elaboração: CASTRO, J. A.; SADECK, F.; BARRETO, A.

Analisando-se a distribuição desses gastos segundo as macrorregiões, observa-se (Tabela 9) que o Sudeste concentra a maior parte dos recursos, sendo que sua participação terá, conforme este cenário, uma pequena queda ao longo da década, de 47% em 2000 para 43% em 2011. O Nordeste ocupa a segunda posição no volume de recursos necessários para o gasto em educação infantil, com 26% do gasto necessário para 2011. Destaca-se também a região sul, em terceiro lugar na necessidade projetada de gastos, que deverá apresentar, neste cenário, um crescimento de 13% para 16% dos investimentos para a área, ao longo da década.

Tabela 9
Estimativas para os gastos com Educação Infantil – Por regiões

Em R\$ milhões

Regiões	Ano 2000		Ano 2006		Ano 2011		(b/a)	(c/a)
	(a)	%	(b)	%	(c)	%		
Brasil	3.270,8	100,0	5.247,9	100,0	7.746,0	100,0	1,6	2,4
Região Norte	205,5	6,3	416,9	7,9	596,6	7,7	2,0	2,9
Região Nordeste	590,7	18,1	887,4	16,9	1.318,6	17,0	1,5	2,2
Região Sudeste	1.768,1	54,1	2.560,3	48,8	3.820,9	49,3	1,4	2,2
Região Sul	505,4	15,5	974,1	18,6	1.406,1	18,2	1,9	2,8
Região Centro-Oeste	201,2	6,2	409,2	7,8	603,8	7,8	2,0	3,0

Fonte: COTEPE e STN/MINFAZ
Elaboração: CASTRO, J. A.; SADECK, F.

5.3.2. Cenário de gasto público equalizado para a educação infantil

Neste cenário consideramos um valor de equalização mínima para os gastos com a educação básica, tal como prevê a Lei do Fundef para o ensino fundamental. Tomamos o valor do gasto per capita médio na educação básica para o Brasil como sendo o valor mínimo, ou seja, aquelas Unidades Federadas que apresentam valor per capita menor que a média teriam seus recursos complementados pelo governo federal.

Os resultados das estimativas segundo este cenário para os gastos em educação infantil nos anos de 2006 e 2011 são apresentadas na Tabela 10. Observa-se que eles saltariam de R\$3,2 bilhões no início da década para cerca de R\$9,0 bilhões no fim da década. A necessidade de recursos neste caso seria de mais R\$5,7 bilhões, ou seja, quase três (2,8) vezes o valor previsto para 2000. Além disso, esse grande esforço recai sobre os Municípios, daí a necessidade que a equalização seja feita pelo governo federal e estadual.

Tabela 10
Cenário para o gasto público equalizado com Educação Infantil
– Estados e Municípios

Em R\$ milhões

Estimativas	Estados (y)	Municípios (x)	Total (z=y+x)	(y/z)	(x/z)
Ano 2000 (a)	310,0	2.960,8	3.270,8	9,5	90,5
Ano 2006 (b)	575,2	5.562,6	6.137,8	9,4	90,6
Ano 2011 (c)	874,3	8.181,0	9.055,3	9,7	90,3
<i>(b-a)</i>	265,2	2.601,8	2.867,0		
<i>(c-a)</i>	564,3	5.220,2	5.784,5		
<i>b/a</i>	1,9	1,9	1,9		
<i>c/a</i>	2,8	2,8	2,8		

Fonte: COTEPE, STN/MINFAZ, IBGE e PNE.

Elaboração: CASTRO, J. A.; SADECK, F.; BARRETO, A.

Comparando-se esses dois cenários para os gastos na educação infantil (Tabela 11), observa-se que o cenário de equalização implica R\$890 milhões a mais em 2006, e R\$1.309,3 milhões em 2011, o que significaria 17% a mais de recursos no final do período.

Tabela 11
Comparação dos cenários para os gastos com Educação Infantil

Em R\$ milhões

Cenários	Estados (y)	Municípios (x)	Total (z=y+x)
A – Cenário de gasto público mínimo com educação infantil			
Ano 2000	310,0	2.960,8	3.270,8
Ano 2006	496,3	4.751,6	5.247,9
Ano 2011	655,7	7.090,3	7.746,0
B – Cenário de gasto público mínimo equalizado com educação infantil			
Ano 2000	310,0	2.960,8	3.270,8
Ano 2006	575,2	5.562,6	6.137,8
Ano 2011	874,3	8.181,0	9.055,3
B/A (em %)			
Ano 2000	–	–	–
Ano 2006	15,9	17,1	17,0
Ano 2011	33,3	15,4	16,9

Fonte: COTEPE, STN/MINFAZ, IBGE e PNE
Elaboração: CASTRO, J. A.; SADECK, F.; BARRETO, A.

Se em 2000, os gastos estimados em educação infantil teriam representado cerca de 6,7% do total de recursos para a educação como um todo, neste cenário de equalização eles passariam a aproximadamente 15,0% do total (no cenário conservador este valor chegou a 13,6%). Quanto à participação no PIB, no cenário B os gastos com educação infantil representariam 0,8%, enquanto no cenário A seriam 0,7%.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inexistência de estudos abrangentes e confiáveis sobre custos do atendimento educacional de qualidade representa um

obstáculo de monta para a formulação das políticas para o setor. O reconhecimento dessa dificuldade motivou a introdução desses estudos nos objetivos e metas definidos pelo Plano Nacional de Educação para os diferentes níveis de ensino e modalidades de educação, inclusive para a educação infantil.

Por outro lado, também são deficientes as informações sobre gastos públicos nos diversos segmentos educacionais. Assim, estudos como o aqui apresentado representam aproximações que podem ser úteis ao planejamento governamental.

Os cenários construídos no presente trabalho evidenciam o grande desafio que deverá representar a implementação das metas do PNE, no que tange à educação infantil. Mostram também que, em termos de proporção do PIB a ser investida, o valor não é tão dramático, especialmente quando se consideram os benefícios da educação de qualidade nos primeiros anos de vida.

O presente estudo, embora represente um esforço razoável de aproximação, apresenta limitações decorrentes da ausência de dados reais. Deve aqui ser ressaltada a impossibilidade de tratarmos o gasto per capita diferencialmente, segundo os níveis de ensino e modalidades da educação básica, o que levou à utilização de um valor médio. Espera-se, entretanto, que consideradas essas limitações, o trabalho possa ser útil à formulação de políticas para a educação infantil.

Os cenários aqui mostrados reafirmam a necessidade de efetiva implementação do Regime de Colaboração entre a União, os Estados e Municípios, conforme previsto na Constituição Federal e na LDB e reafirmado no Plano Nacional de Educação. Sem essa colaboração solidária as metas e objetivos do PNE se tornarão letra morta.

A Lei de Responsabilidade Fiscal e as alternativas para o financiamento da educação infantil*

João Henrique Pederiva**

1. INTRODUÇÃO

O Senador RICARDO SANTOS solicita Nota Técnica acerca da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, tendo em vista o Simpósio Educação Infantil: construindo o presente, a realizar-se nos dias 23 e 24 de abril do corrente ano. O evento é promovido pela Comissão de Educação do Senado Federal e o tema insere-se no contexto da busca de alternativas para o financiamento da educação infantil.

Dessa maneira, o texto que segue visa a responder duas questões:

- a) o que é a LRF?
- b) a LRF constitui obstáculo para o cumprimento dos objetivos da educação infantil?

2. O QUE É A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL?

Considerando as várias possibilidades de abordagem, explica-se a LRF pelas suas origens e contextos:

- a) a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 – EC nº 19/1998, que *"Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências"*;

* Nota Técnica nº 39/2002, de 29 de abril de 2002, encaminhada ao Senador Ricardo Santos.

** Consultor de Orçamentos do Senado Federal.

- b) a Carta de Intenções entre o Brasil e o Fundo Monetário Internacional – FMI, em 13 de novembro de 1998;
- c) a Lei nº 10.028, de 19.10.2000, a Lei dos Crimes Fiscais – LCF, que "*Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei no 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei no 201, de 27 de fevereiro de 1967*";
- d) os quinze vetos ao Autógrafo da LRF, ainda não apreciados pelo Congresso Nacional;
- e) a suspensão cautelar da eficácia do art. 9º, § 3º, da LRF, resultante do julgamento parcial da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIn nº 2.238-DF pelo Supremo Tribunal Federal – STF;
- f) os setenta e cinco artigos da Lei Complementar, distribuídos em dez capítulos.

2.1. As Finanças Públicas

2.1.1. Os Direitos Sociais e as Fontes de Financiamento

A educação constitui um direito social, nas palavras do Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, do Superior Tribunal de Justiça – STJ:

"Em verdade, educação é o primeiro dos direitos sociais, não apenas na enunciação constitucional, como na ordem natural das coisas. Com efeito, onde há educação, existe saúde, saúde gera trabalho, trabalho pede lazer e assim por diante." (Relator do RESP nº 212.961-MG)

Reconhecer na educação um direito social significa que o Poder Público deve agir e prestar positivamente, não podendo omitir-se. O direito de todos os cidadãos ao bem educação, conforme a CF/88, tem por contrapartida o dever de prestação pelo Estado e pela família.

CF/88: "Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho."

Por meio da EC nº 19/1998, o Congresso Nacional promoveu a Reforma do Estado – reforma do setor público – na direção do Estado Gerencial. Essa Reforma preconizava a aplicação de critérios objetivos e racionais, acessíveis aos

cidadãos, para mensurar o desempenho governamental. No bojo dessa Emenda, constava o seguinte artigo:

EC nº 19/1998: "Art. 30. O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda."

O art. 163 da CF/88¹ volta-se para as finanças públicas, que contemplam o emprego do patrimônio próprio dos entes político-administrativos, sujeitando-o à norma legal, na consecução de suas finalidades, em contraste com a utilização da propriedade privada, cuja utilização vincula-se aos acordos firmados entre os particulares. Assim, a escolha do administrador público sobre as fontes de recursos e as aplicações possíveis limita-se aos permissivos legais, mormente no tocante à regulamentação da competência, da finalidade e da forma. No setor privado, a capacidade de o particular dispor sobre sua propriedade pode ser limitada pela função social, mediante lei. Essa lei poderia, em tese, impor um ônus de prestação ao particular, sem a intermediação direta do setor público.

Há que se contrapor, nesse momento, as normas de direito financeiro e de orçamento às regras de direito econômico. Todas essas matérias situam-se no âmbito da legislação concorrente, cabendo à União estabelecer normas gerais². O direito financeiro e os orçamentos versam sobre o emprego do patrimônio próprio dos entes político-administrativos, ao passo que o direito econômico atua sobre o uso da propriedade privada.

¹ CF/88: "Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; III - concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - fiscalização das instituições financeiras; VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional."

² CF/88, art. 24, incisos I e II e §§ 1º e 2º.

Os direitos sociais, portanto, podem realizar-se pelo emprego direto do aparato estatal – tema de finanças públicas – ou da determinação legal para que os acordos privados suportem os ônus das prestações, em prol do interesse público e da função social da propriedade. Por exemplo, a eventual vinculação da disponibilidade de vagas na educação infantil à possibilidade de o particular atuar economicamente não afetaria as finanças públicas, não se sujeitando, portanto, às determinações da LRF.

2.1.2. Distribuição das competências na área da Educação

Na distribuição constitucional das competências, coube aos Municípios, com a cooperação da União e do Estado, velar pela manutenção de programas de educação pré-escolar:

CF/88: "Art. 30. Compete aos Municípios: ... VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; ...

CF/88, art. 23: "Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional."

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que "*Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*" – LDB, estipula como princípio do ensino o atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade³. Segundo essa Lei, aos Municípios cumpre:

Lei nº 9.394/1996, art. 11: "V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino."

³ Lei nº 9.394/1998, art. 3º, IV.

No entanto, a Lei não estipulou o atendimento integral da demanda, mas apenas o oferecimento do serviço, sem a garantia de um limite mínimo de aplicações, uma vez que os recursos para a educação infantil concorrem com os da educação fundamental.

A educação infantil, nos termos do art. 5º da LDB, não compõe o elenco explícito dos direitos públicos subjetivos, ora restrito ao ensino fundamental. Tampouco a CF/88 define explicitamente a educação como direito público subjetivo. A compulsoriedade da prestação pública consubstanciada pela educação infantil mediante utilização direta do aparato governamental dependeria, na falta de norma expressa, de construção doutrinária e jurisprudencial nesse sentido.

Para a União, a LDB prescreveu, entre outros encargos:

Lei nº 9.394/1996, art. 9º: "IV – estabelecer, 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;"

Atente-se que essa garantia da equivalência dos conteúdos mínimos não assegura a colaboração no tocante à disponibilidade de recursos, demandada pelo dispositivo constitucional.

2.2. A Carta de Intenções do Brasil ao FMI

Constam, na Carta de Intenções do Brasil ao FMI, de 13 de novembro de 1998, os objetivos da LRF⁴:

⁴ "15. The federal government plans to make fundamental changes to the management of its finances. A key element in its efforts will be the new Fiscal Responsibility Act, which the government will submit to Congress by December. The new law will set up a general framework to guide budgetary planning and execution. With a view to ensuring fiscal solvency, the law will, inter alia, establish prudential criteria for public indebtedness; provide strict rules for the control of public expenditures; establish standing rules to limit budget deficits, and prohibit any further refinancing by the federal government of state and municipal debt. In addition to these precepts, the law will include disciplinary mechanisms in the event that its targets and procedures are not observed." Disponível em <<http://www.imf.org/external/np/loi/111398.htm#TOP>>. Acesso em: 05. fev. 2001.

Carta de Intenções do Brasil ao FMI, de 13.11.1998: "15. O governo federal planeja efetuar mudanças fundamentais na administração de suas finanças. O elemento chave nesses esforços será a nova LRF, que o governo submeterá ao Congresso em dezembro. A nova lei estabelecerá uma estrutura geral para guiar o planejamento orçamentário e a sua execução. Com vistas a assegurar a solvência fiscal, a lei irá, entre outras coisas, estabelecer critérios prudenciais para o endividamento público; prover regras estritas para o controle das despesas públicas; estabelecer regras fixas para limitar os déficits orçamentários e proibir qualquer refinanciamento adicional das obrigações dos estados e municípios pelo governo federal. Além desses preceitos, a lei irá incluir mecanismos disciplinares para o caso de tais objetivos e procedimentos não serem observados."

Note-se, pelo teor do dispositivo, a pretensão de o Governo Federal estabelecer a estrutura geral do planejamento e da execução orçamentários, regras para o controle das despesas públicas e a limitação dos déficits orçamentários, além de proibir o refinanciamento adicional das obrigações dos demais entes federativos. Trata-se de direito financeiro, regulado pelas competências concorrentes.

Os mecanismos disciplinares foram distribuídos em duas proposições distintas, enviadas em 1999 ao Congresso Nacional⁵. De um lado, a LCF definiu ilícitos penais, administrativos e de responsabilidade do agente público. Nesse particular, tais dispositivos merecem atenção especial do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, órgãos legitimados a conduzir a persecução criminal, administrativa e civil, além dos órgãos aos quais se vinculam a apuração e o julgamento dos crimes de responsabilidade. De outro lado, a LRF cominou restrições de natureza orçamentária e financeira aos entes que não observassem os limites nela fixados. Tais normas destinam-se, precipuamente, aos legisladores e gestores da coisa pública.

⁵ Disponível em: <<http://www1.senado.gov.br/sicon/default.htm>>. Acesso em: 19. abr. 2002.

2.3. A situação atual

Até o momento, o Congresso Nacional não apreciou os quinze vetos apostos pelo Presidente da República ao texto do Autógrafo da LRF enviado pelo Senado Federal. É possível, portanto, que o texto da LRF seja alterado em decorrência da rejeição aos vetos⁶. Ademais, o STF vem apreciando, em caráter liminar, as ações diretas de inconstitucionalidade propostas contra a LRF. Disso resultou a suspensão cautelar da eficácia do art. 9º, § 3º, da LRF, por afetar a independência e a autonomia dos Poderes⁷.

Desse modo, a LRF compreende setenta e cinco artigos, distribuídos em dez capítulos, versando sobre normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal, além de outras providências afins à matéria. A relevância e a pertinência desses dispositivos, no tocante à busca de alternativas para o financiamento da educação infantil, serão objeto do tópico seguinte, sem embargo da observação de que

⁶ CF/88: "Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará. § 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto. § 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea. § 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção. § 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto. § 5º – Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República. § 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final. § 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo."

⁷ LRF: "§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias."

muitos desses artigos contêm extensas enumerações e subdivisões, que dificultam a compreensão e o entendimento sobre o seu sentido e alcance.

3. A LRF CONSTITUI OBSTÁCULO PARA O CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL?

No primeiro capítulo, *DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES* (arts. 1º e 2º da LRF), cumpre citar o conceito de receita corrente líquida, que compõe vários dos limites estabelecidos ao longo da LRF. Trata-se, basicamente, da receita corrente⁸, deduzida das transferências constitucionais, excluindo-se, no caso do Distrito Federal e dos Estados de Amapá e Roraima, os recursos para pessoal, oriundos da União⁹.

Sobressaem, também, os pressupostos da gestão fiscal responsável:

⁸ Lei nº 4.320, de 17.03.1964, art. 11: "*§ 1º São Receitas Correntes as receitas tributária, patrimonial, industrial e diversas e, ainda as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.*"

⁹ LRF: "*Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como: ... IV – receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição; b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição. § 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar no 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. § 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19. § 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.*"

LRF, art. 1º: "§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar."

Tais pressupostos constituem elementos subjacentes à noção de responsabilidade na gestão fiscal e, por isso, necessariamente harmonizados com os preceitos da LRF.

O segundo capítulo, *DO PLANEJAMENTO* (arts. 4º a 10 da LRF), retoma a disciplina de alguns dos tradicionais instrumentos do planejamento das finanças públicas, em linha com as diretrizes do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967¹⁰. Trata-se dos institutos relativos ao sistema orçamentário e à execução financeira.

Interessa frisar, nesse momento, a possibilidade de limitação de empenhos e de movimentação financeira, segundo critérios das leis de diretrizes orçamentárias:

LRF: "Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. ..."

¹⁰ Decreto-lei nº 200/1967: "Art. 7º A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) plano geral de governo; b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; c) orçamento-programa anual; d) programação financeira de desembolso."

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. ..." (sem negrito no original)

Em realidade, a CF/88 estabelece o sistema orçamentário em três leis distintas, bem como a articulação, o conteúdo e a forma desses normativos:

CF/88: "Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento...

.....

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá: I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público..."

Dessa maneira, as leis orçamentárias devem observar as determinações constantes das respectivas leis de diretrizes

orçamentárias e ambas, por sua vez, a orientação firmada pelo plano plurianual pertinente¹¹.

As leis de diretrizes orçamentárias estipulam as obrigações excepcionadas da limitação por falta de realização da receita prevista, ao lado das obrigações constitucionais, legais e do pagamento do serviço da dívida.

Pertinente, no terceiro capítulo, *DA RECEITA PÚBLICA* (arts. 11 a 14 da LRF), é a responsabilidade do Poder Executivo na especificação das metas bimestrais de receita, para fins da eventual limitação de empenho e de movimentação financeira.

Quanto à *DESPESA PÚBLICA* (arts. 15 a 24 da LRF), objeto do quarto capítulo, cumpre frisar o instituto de despesa obrigatória de caráter continuado, sujeito ao exame da adequação orçamentária e financeira:

LRF: "Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. ...

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

¹¹ LRF: "Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa."

§ 2º Para efeito do atendimento ao § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serem compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. ..."

Esse art. 16 da LRF evidencia o pragmatismo da Lei, sob a estrita ótica de administração financeira. Qualquer aumento no fluxo de aplicações deve contemplar previsão das origens dos recursos adicionais. Ao estabelecer a sistemática de fundos, pretende-se alcançar a compatibilidade entre os fluxos de dispêndios e de ingressos. A exigência desse casamento de fluxos faz-se notar expressamente nas despesas correntes¹² que afetem mais de dois exercícios.

Os arts. 16 e 17 da LRF serviram de mote para alguns dos vetos presidenciais, apostos ao autógrafo da Lei nº 10.172, de 10 de janeiro de 2001, que “Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências” – PNE. Esses vetos foram objeto de Nota Técnica Conjunta da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Faz-se oportuna a transcrição de parte dessa Nota, de modo a evidenciar as distintas posições e as respectivas conseqüências, acerca do caráter – programático ou gerador de despesa continuada – das metas do PNE¹³:

¹² DESPESAS CORRENTES: despesas de custeio e de manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, como por exemplo: despesas com pessoal, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone, etc. Estão nesta categoria as despesas que não concorrem para ampliação dos serviços prestados pelo órgão, nem para a expansão das suas atividades. *In*: PLANOS E ORÇAMENTOS PÚBLICOS: conceitos, elementos básicos e resumo dos projetos de lei do plano plurianual, 2000-2003 e do orçamento, 2001. Disponível em: <<http://www1.senado.gov.br/orcamento>>. Acesso em: 20. abr. 2002.

¹³ GREGGIANIN, E. *et al.* *Análise dos vetos opostos ao Plano Nacional de Educação*. Brasília: PNE/MEC, 2001. (Nota técnica conjunta; 3).

A seguir, a Nota Técnica transcreve os dispositivos vetados e as razões de cada veto e apresenta análises e comentários pertinentes.

Item 1.3, subitem 22

"22. Ampliar o Programa de Garantia de Renda Mínima associado a ações sócio-educativas, de sorte a atender, nos três primeiros anos deste Plano, a 50% das crianças de 0 a 6 anos que se enquadram nos critérios de seleção da clientela e a 100% até o sexto ano."

Razões do veto

"A última revisão do PPA contempla, para 2001, o atendimento de um universo de 4,3 milhões de crianças de 0 a 6 anos beneficiadas pelo Programa de Garantia de Renda Mínima, o que representa considerável incremento em relação ao previsto para 2000, exercício em que foram contempladas em torno de 383,4 mil crianças.

Todavia, as metas propostas de atingimento de 50% da clientela habilitada em 3 anos e de 100%, em 6 anos, implicam conta em aberto para o Tesouro Nacional, configurando-se em despesa adicional de caráter continuado, sem a correspondente fonte de recurso, o que não se compadece com o quanto estabelecido nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, por contrariar o interesse público, propõe-se o veto ao texto mencionado."

ANÁLISE

O veto afigura-se como extremado. Apesar da utilização de diferentes unidades de medida – crianças no PNE e famílias no PPA – parece claro que a meta do PNE extrapola a fixada pelo PPA 2000/2003 para os três primeiros exercícios, o que caracteriza incompatibilidade entre os dois instrumentos de programação. Entretanto, como se sabe, o Programa de Garantia de Renda Mínima do Governo Federal opera associado às iniciativas locais, dependendo sempre da existência de legislação municipal que defina a participação de recursos da Prefeitura. Assim sendo, a meta do PNE nessa área só pode ter caráter indicativo, sem conotação de compulsoriedade.

Como já assinalado, não é o PNE que cria a obrigatoriedade de gasto, assim, não deve nele ser exigida a compensação. Cabe ao PPA e aos orçamentos anuais definir os montantes a serem alocados, segundo a disponibilidade de recursos. É insubsistente a interpretação de incompatibilidade com a LRF..."

No que toca aos limites máximos de gastos com pessoal, expressos em porcentagem da receita corrente líquida, vale atentar para o seguinte quadro:

LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL

Horizontal	Poder Legislativo (inclui TCs)	Poder Executivo	Poder Judiciário	MP	Total
Vertical					
União	2,5	40,9	6	0,6	50
Estados	3	49	6	2	60
Municípios	6	54	-	-	60

Fonte: arts. 19 e 20 da LRF.

Existem duas referências ao termo educação na LRF. A primeira menção aparece no art. 22, quando se permite a reposição de servidores aposentados ou falecidos, nas áreas de educação, saúde e segurança. Excepciona-se, assim, a vedação para admissão de pessoal decorrente da ultrapassagem do limite prudencial de 95% do montante total permitido. Vale transcrever:

LRF: "Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

*Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: ... IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, **ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; ...**" (sem negrito no original)*

O quinto capítulo, *DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS*, alberga um só artigo, da maior importância, porquanto versa especificamente sobre as transferências voluntárias. Nesse contexto, inserem-se os convênios firmados entre os diversos entes federativos, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira. Esse artigo relaciona-se, portanto, com a regulamentação da cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, prevista na Lei Maior, em razão das competências comuns. Faz-se oportuna, pela relevância, a transcrição integral do artigo pertinente à Lei Complementar, com especial destaque para o fato de estarem as ações de educação expressamente excepcionadas das sanções de suspensão de transferências voluntárias:

LRF: "Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias: I - existência de dotação específica; II - (VETADO) III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição; IV - comprovação, por parte do beneficiário, de: a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos; b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde; c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal; d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º **Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.**" (sem negrito no original)

Com respeito ao capítulo sexto, *DA DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA O SETOR PRIVADO* (arts. 26 e 27 da LRF), vale mencionar que a destinação de recursos para cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deve ser autorizada por lei específica e estar prevista no orçamento anual, atendidas as condições preestabelecidas nas leis de diretrizes orçamentárias.¹⁴

Ao cuidar *DA DÍVIDA E DO ENDIVIDAMENTO* (arts. 29 a 42 da LRF), sétimo capítulo, a LRF frisa a disciplina da recondução da dívida aos limites estabelecidos como aceitáveis, incluindo as sanções para o ente jurídico. Entre essas sanções, encontra-se o impedimento para o ente receber transferências voluntárias da União e dos Estados¹⁵. Recorde-se a ressalva, no art. 25, § 3º, da LRF, acerca das transferências relativas às ações de educação.

¹⁴ LRF, art. 26, caput.

¹⁵ LRF: "Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro. § 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido: I - estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária; II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º. § 2º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado. § 3º As restrições do § 1º aplicam-se imediatamente se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo. § 4º O Ministério da Fazenda divulgará, mensalmente, a relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária. § 5º As normas deste artigo serão observadas nos casos de descumprimento dos limites da dívida mobiliária e das operações de crédito internas e externas."

Quanto ao capítulo oitavo, *DA GESTÃO PATRIMONIAL* (arts. 43 a 47 da LRF), as leis de diretrizes orçamentárias devem prever a inclusão de novos projetos somente após o adequado atendimento das despesas de conservação e dos projetos já em andamento¹⁶.

No tocante ao nono capítulo, *DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO* (arts. 48 a 59 da LRF), são previstos ou regulados vários mecanismos que reforçam a evidenciação e a fiscalização da gestão fiscal, a exemplo da escrituração e da consolidação das contas, do relatório resumido da execução orçamentária, do relatório de gestão fiscal e das prestações de contas. Particularmente notável é a obrigatoriedade de realização de audiências públicas durante a elaboração e a discussão das leis de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos:

LRF, art. 48: "Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos."

O décimo e último capítulo, *DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS* (arts. 60 a 75 da LRF), menciona a criação de um órgão permanente para o acompanhamento e a avaliação da política e da operacionalidade da gestão fiscal¹⁷. Esse órgão seria constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e das entidades representativas da sociedade. Infelizmente, no entanto, não se promulgou a lei que deve dispor sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho. Enquanto isso não ocorre, cabe ao órgão central de contabilidade da União editar normas gerais para a consolidação das contas públicas¹⁸.

Efetuada esse exame da Lei Complementar, a resposta inicial ao questionamento de a LRF constituir obstáculo para o

¹⁶ LRF, art. 45.

¹⁷ LRF, art. 67.

¹⁸ LRF, art. 50, § 2º.

cumprimento dos objetivos da educação infantil afigura-se negativa.

Com efeito, as despesas com educação são excepcionadas em duas das limitações impostas pela LRF. A primeira consta do art. 22 da Lei Complementar, versando sobre limites prudenciais. O inciso IV do parágrafo único deste artigo ressalva a reposição de servidores da educação, saúde e segurança, se a despesa total com pessoal exceder a noventa e cinco por cento do limite. O segundo momento de exceção, em benefício do direito social educação, consta do art. 25 da LRF, regulando as transferências voluntárias. Conforme o § 3º deste artigo, as transferências voluntárias relacionadas à educação, saúde e assistência social não se sujeitam à sanção de suspensão prevista na LRF.

A resposta negativa explica-se, também, pela constatação de que as normas gerais de direito financeiro que regem a administração do patrimônio governamental não estabelecem prioridades. De fato, o art. 9º, § 2º, da LRF especifica que não se configuram como objeto de contingencimento, em decorrência da frustração da receita, as despesas constitucionais, legais, destinadas ao pagamento do serviço da dívida e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. A LRF não inovou, ao atribuir às leis de diretrizes orçamentárias a prerrogativa de definir as prioridades de gastos, uma vez que a CF/88 já definia tal abrangência para esse instituto orçamentário. Ademais, a definição dos direitos públicos subjetivos a demandar resposta imediata do Poder Público transcorre no âmbito das leis que versam expressamente sobre educação, a começar pela LDB e, segundo os vetos presidenciais, pelo PNE.

O terceiro argumento a respaldar a noção de que a LRF não constitui obstáculo para o cumprimento dos objetivos da educação infantil repousa na constatação de que o objetivo da Lei Complementar é assegurar o cumprimento das obrigações dos entes governamentais. Para tanto, é imprescindível o acompanhamento correto da cidadania acerca da observância das normas estatuídas, mormente sobre o relacionamento entre as origens e as aplicações de recursos.

CONCLUSÃO

Isso posto, afirmam-se os seguintes pontos:

a) no tocante ao financiamento da educação infantil, há que se ressaltar a ordem econômica como origem dos recursos, tanto privados quanto públicos;

b) nesse sentido, vale perquirir a possibilidade de utilizar a função social da propriedade para determinar o financiamento direto entre particulares, a exemplo da exigência de prestar educação infantil para o particular exercer outras atividades econômicas. Nesse caso, os entes governamentais estariam utilizando as prerrogativas normativas e regulatórias da atividade econômica, sem interferir com as normas de direito financeiro;

c) para o direito social educação, a LRF atribuiu duas exceções, respectivamente, nos arts. 22 e 25. A primeira exceção faculta a reposição de servidores na área da educação, apesar de atingido o limite prudencial da despesa. A segunda exceção, afasta a sanção de suspensão das transferências voluntárias nas ações de educação;

d) se a educação infantil não constitui direito público subjetivo, a exemplo da situação jurídica da educação fundamental, na forma do art. 5º da LDB, não há como assegurar o atendimento integral da demanda por essa prestação pública. Dessarte, cabe examinar a possibilidade de atribuir expressamente a condição de direito subjetivo público à educação infantil como forma de assegurar o atendimento integral desse direito social;

e) considerando a autonomia federativa, a prioridade das atribuições e a cooperação exigida entre as várias esferas político-administrativas, bem como o fato de que a lei de diretrizes orçamentárias permite estipular prioridades nas alocações dos gastos públicos, a cidadania deve acompanhar e fiscalizar a atribuição e o emprego das fontes e das origens dos recursos públicos, primeiramente, na elaboração e execução das leis de diretrizes orçamentárias e, em seguida, das leis orçamentárias anuais;

f) sendo norma geral de direito financeiro, não cabe à LRF, mas à legislação específica da educação, o estabelecimento das prioridades no emprego das origens e das aplicações de recursos.

A Educação Infantil: bases legais do financiamento

*Carlos Roberto Jamil Cury**

A Constituição Federal de 1988 reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal... (art. 1º da Constituição). E ao se estruturar assim o faz sob o princípio da cooperação recíproca, de acordo com os artigos 1º, 18, 23, 29, 30 e 60, § 4º, I. Trata-se de um duplo avanço posto em nosso sistema constitucional: um novo pacto federativo e a emersão da figura do Estado Democrático de Direito.

No primeiro aspecto, à dualidade hierárquica precedente sucede uma composição federada em que todos os entes federativos gozam da mesma dignidade de público nas diferentes competências atribuídas a cada qual. E isto retira dos Municípios a precedente característica de os Municípios serem subsistemas dos Estados e a dos Estados de serem hierarquicamente inferiores à União.

A Constituição fez escolha de um regime normativo e político, plural e descentralizado, onde se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões.

Por isso mesmo, a cooperação recíproca exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão. A insistência na

* Presidente da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação e professor da PUC/MG.

cooperação, a divisão de atribuições, a assinalação de objetivos comuns com normas nacionais gerais indicam que, nesta Constituição, a aceção de sistema de ensino se dá como sistema federativo por colaboração, sob o Estado Democrático de Direito.

Essa abertura, contudo, no campo da interpretação do texto legal, dada a complexidade da teia de relações que se estabelecem e das lacunas a serem preenchidas, é também fonte de dúvidas e incertezas.

No segundo aspecto, emerge a figura do Estado Democrático de Direito que associa em si a dupla característica de "governo das leis" (e não dos "homens") e a de busca da promoção da "justiça e do bem comum". A democracia representativa se vê potenciada por instrumentos de participação dos cidadãos, inclusive com os estatutos da democracia semidireta, nos termos do art. 1º parágrafo único, do art. 14 e do art. 61, § 2º da CF/88. As eleições, deste modo, se vêem complementadas por um esforço de participação onde surgem as formas coletivas de presença como arenas novas de presença pública.

É dentro deste modelo juridicamente avançado de pacto federativo e de chamada à participação que são convocados à tarefa da realização do direito à educação escolar, tanto os entes federativos como os diferentes atores sociais.

Para dar conta deste modelo federado e cooperativo, a Constituição compôs um ordenamento jurídico complexo no qual coexistem competências exclusivas, privativas, concorrentes, competências próprias da ordem nacional atribuídas aos outros entes, mediante delegação. Junto com estas, associam-se as competências comuns.

As competências privativas da União estão previstas, sobretudo, nos artigos 21 e 22. Este último define como competência privativa da União, pelo inciso XXIV, as diretrizes e bases da educação nacional.

As competências privativas dos Estados estão listadas no art. 18, § 4º e nas competências residuais não enumeradas no art. 25 e as listadas nos §§ 2º e 3º do mesmo art. 25.

O artigo 23 lista as competências comuns cuja efetivação é tarefa de todos os entes federativos, pois as finalidades nelas postas são de tal ordem que, sem o concurso de todos eles, elas não se realizariam. Deve-se assinalar o inciso V que diz ser competência comum *proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência*.

É importante assinalar o que diz o parágrafo único deste artigo:

Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

O Congresso, até a presente data, não regulamentou ainda este aspecto nuclear do pacto federativo. O que está em jogo é o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional que é o objetivo geral, claro e explícito de todas estas competências.

No artigo 24 figuram as competências concorrentes entre a União, Estados e Distrito Federal. É preciso observar que, neste caso, são assuntos sobre os quais estes entes federativos podem legislar. O inciso IX diz ser matéria concorrente de todos educação, cultura, ensino e desporto.

Destaque-se, também, o que dizem os quatro parágrafos deste artigo.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

As competências privativas dos Municípios são listadas no artigo 30. Ele contém matéria própria dos Municípios, mas que também não deixa de fazer interface com os Estados, o Distrito Federal e a União.

Ora, o inciso VI do artigo 30 diz que compete aos Municípios *manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado*. Isso configura o exercício conjunto de competências materiais comuns entre todos estes sujeitos políticos de direito público. Fica evidente que o inciso implica a competência comum e compartilhada entre os entes federativos. Além disso, deixa claro que os Municípios devem manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental com *real aporte financeiro e técnico* dos Estados e da União.

Percebe-se, pois, que ao invés de um sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, a Constituição Federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a sua dignidade e a autonomia próprias.

O reconhecimento federativo, no âmbito da educação escolar, tem no art. 211 a base constitucional pela qual a *União, os Estados e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino*. Logo, os sistemas de ensino passaram a usufruir de existência legal, ficando sua organização e o seu modo de funcionamento sob a esfera da autonomia dos entes federativos, obedecendo ao princípio da colaboração recíproca.

O art. 211, § 1º esclarece o regime de colaboração, no que toca à União, por meio de um papel redistributivo, supletivo e equalizador com assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O § 2º se volta para os Municípios que *atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil*.

A complexidade e a importância das competências em matéria educacional exigem, pois, colaboração (art. 211), cooperação (§ único do art. 23), cooperação técnica e financeira da União e do Estado (inciso VI, art. 30).

A LDB, por sua vez, no seu Título IV, acolhe a *ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL*. Há, pois, o reconhecimento de uma educação nacional e cuja organização é ao mesmo tempo federativa (sistemas de ensino) e compartilhada (princípio da colaboração recíproca). Isso está posto no art. 8º até mesmo em consonância com o art. 211 da Constituição Federal. Ao reconhecer explicitamente os sistemas (federal, estaduais, municipais e distrital) de ensino, ela esclarece suas incumbências em matéria de educação escolar.

Disso tudo decorre que a distribuição de competências, face aos objetivos maiores da educação escolar, deve ser feita, diferencialmente, dentro do âmbito de aplicabilidade de cada ente federativo e, compartilhadamente, através do regime de colaboração próprio do novo caráter da federação brasileira. Logo, as relações interfederativas não se dão mais por processos hierárquicos, senão por meio do respeito aos campos próprios das competências assinaladas, mediadas e articuladas pelo princípio da colaboração recíproca e dialogal.

Tal princípio determina que à União cabe *a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.* (§ 1º do art. 8º)

O art. 9º, III da LDB repõe o dever da União *prestar 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.*

Os demais entes federativos têm suas competências jurisdicionais, normativas estabelecidas em outros artigos da LDB como os seguintes: 10, 11, 14, 15, 16, 17 e 18.

Destaque-se a redação do art. 10, II, que ao referir-se dos Estados é mais do que claro:

Definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público.

Seria o caso de se analisar a preposição **com** e seu sentido de relação e parceria entre dois sujeitos? Seria o caso de se propor a etimologia do termo **colaboração**? Mas também não seria o caso de uma reflexão sobre a expressão **distribuição proporcional das responsabilidades** como justa relação de igualdade de duas razões no tocante à **população** (escolar) **a ser atendida** e no tocante aos **recursos financeiros** de que dispõem, no caso, cada um destes entes federativos?

Não seria o caso de se interrogar sobre as realidades que envolvem a transparência entre os entes públicos e o diálogo próprio da cooperação recíproca? Qual tem sido o *modus operandi* entre si dos distintos entes federativos na relação Estados-Municípios?

O artigo 67 indica campos de atuações de todos e cada um dos sistemas de ensino, segundo sua autonomia e atribuições. É um artigo que incide diretamente sobre o caráter federativo do Brasil e permite aos Estados, Municípios, Distrito Federal e União darem uma aplicação diferenciada, de acordo com situações e contextos, no tocante aos profissionais do ensino.

A *ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL* (Título IV da LDBEN) reforça o regime de colaboração e deixa mais claras as competências bem como a necessidade dos Municípios se organizarem como sistemas autônomos. Basta a leitura dos artigos 11 e 18, além dos dispositivos postos nos arts. 88 e 89. O art. 11 deixa claro que incumbe ao Município *organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino(I)...* e também *baixar normas complementares para o seu sistema de ensino (III)*, o que supõe um órgão normativo, aí compreendidos *os estabelecimentos do seu sistema de ensino*. O âmbito de competência deste sistema está dito no art. 18 da LDB. Os arts. 88 e 89 assinalam prazos para efeito de adaptação à nova Lei.

Diz o art. 89:

*As creches e pré-escolas existentes ou que venham a ser criadas deverão, no prazo de **três anos**, a contar da publicação desta Lei, integrar-se ao **respectivo** sistema de ensino. (grifo nosso)*

Ora, a educação pré-escolar não entrou no FUNDEF, e a própria LDB vai ampliar o espectro da educação pré-escolar para acolher as creches sob o conceito de Educação Infantil. Logo, sabendo-se que a Constituição prevalece e sobredetermina o ordenamento infraconstitucional, sem deixar de apontar a incumbência do Município em manter as pré-escolas, é preciso verificar até onde este dispositivo tem sido respeitado ou até onde o que tem havido não é justamente o contrário.

Além disso, a noção de educação infantil acabou por definir a idade própria para as crianças em creches e incorporá-las como momento educacional sob a LDB, respeitando-se o art. 208, IV da CF/88. Até então não figuravam propriamente como tal, continuando a vigor o estatuto da assistência gratuita, no art. 78, XXV da CF/88 e a figura da *proteção à infância*, no art. 203, I e com o reforço do *amparo* (art. 203, II) para as pessoas carentes.

Este novo aspecto também contribui para uma situação bastante difícil para que os Municípios assumam a totalidade dos ônus desta importante etapa da educação básica. Acresce a isto, o valor subdimensionado do FUNDEF no que se refere à União em flagrante oposição à clareza aritmética da Lei n. 9.424/96. Tal situação prejudica não só o ensino fundamental, como também os valores que os Estados e Municípios devem repassar para a Educação Infantil.

O Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172, de 9/1/01, de certo modo, traduz um pouco deste reconhecimento da pressão existente sobre os Municípios, no Diagnóstico da Educação Infantil.

Recursos antes aplicados na Educação Infantil foram carreados, por Municípios e Estados, ao ensino fundamental, tendo sido fechadas muitas instituições de educação infantil. Na década da educação, terá que ser encontrada uma solução para as diversas demandas, sem prejuízo da prioridade constitucional do ensino fundamental.

As Diretrizes do Plano Nacional de Educação também reconhecem a competência compartilhada entre as esferas do pacto federativo e reconhece que os montantes aplicados nesta etapa da Educação Básica devem ser vistos como *aplicações*

necessárias em direitos básicos dos cidadãos na primeira etapa da vida e como investimento, cujas taxas de retorno alguns estudos já indicam serem elevadas.

Mesmo que as Metas e os Objetivos de números 20, 21 e 23 exijam a colaboração da União, a única meta, a de número 22, implicando a União financeira e, diretamente, foi atingida pelo veto presidencial.

É preciso afirmar que o novo ordenamento constitucional estabeleceu um novo pacto federativo pelo qual os Municípios se tornaram autônomos e entes federativos. Com ele houve tanto uma descentralização de competências quanto uma minirreforma tributária pela presença de recursos fiscais e tributários próprios dos municípios. Aliada ao processo de abertura democrática, a descentralização parecia ser um elemento consubstancial à própria democratização, especialmente pela figura do cidadão local. Além disso, houve delegação para os Estados a propósito da competência sobre a emancipação municipal. Assim, após 1988, a criação de Municípios foi intensa. Perto de 1500 novos Municípios foram criados em 12 anos, muitos dos quais com até 10.000 habitantes. Nem sempre foram observados critérios rigorosos quanto às exigências de emancipação, muitos ainda dependentes do FPM.

Assim, de um lado, o governo federal passa a trabalhar com iniciativas tais como: controle das emancipações pela Emenda Constitucional nº 15/96, que impõe a figura da "viabilidade municipal", controle das contas públicas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), aumento de arrecadação pela criação de impostos "provisórios" ou não e novas contribuições que visam repor receitas "perdidas" com a CF/88 e sem descentralização fiscal e, finalmente, recuo ou afastamento de competências compartilhadas.

Sem ignorar responsabilidades próprias dos Municípios, é preciso repensar uma reforma fiscal e tributária que reequilibre tanto as contas públicas quanto as competências.

Sem estas medidas, o nosso federalismo será um valor avançado do ponto de vista normativo e de princípios e um remendo para os cidadãos de 0 a 6 anos.

Mesa-redonda

FORMAÇÃO E CARREIRA DO MAGISTÉRIO

*Formação e Carreira do
Magistério*

*Maria Malta Campos**

APRESENTAÇÃO

Antes de mais nada, cabe agradecer o convite do Senado e do Movimento Interfóruns de Educação Infantil e parabenizar os organizadores deste importante e oportuno encontro. Gostaria de saudar também as companheiras de mesa, os congressistas e o público presente e todos aqueles e aquelas que nos assistem através da TV. Minha saudação estende-se aos participantes do 4º CONED – Congresso Nacional de Educação, reunidos em São Paulo nesses mesmos dias.

O título do simpósio nos fala da construção do presente. Presente que é marcado por tensões do que foi herdado do passado, pelas promessas que se abriram com as mudanças legais trazidas pela redemocratização do país - Constituição, LDB, ECA, Constituições estaduais, Leis Orgânicas municipais - e por dificuldades enfrentadas no planejamento e execução das políticas educacionais.

Em minha apresentação, tentarei apontar para algumas dessas tensões e dificuldades, baseando-me em dados de alguns estudos recentes, nos pareceres do Conselho Nacional de Educação sobre a matéria e em minha experiência pessoal no acompanhamento do trabalho da equipe responsável pela integração das creches à Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, durante o ano de 2001. Ao analisar essas questões, estarei ao mesmo tempo propondo uma direção a seguir, acatando assim a sugestão do título do simpósio, o qual indica a urgência dessa tarefa.

* Pesquisadora da Fundação Carlos Chagas e professora da PUC/SP.

1. SEGMENTAÇÃO DO ATENDIMENTO E REINTRODUÇÃO DE PERCURSOS ESCOLARES DESIGUAIS

A integração das creches, das pré-escolas e das primeiras séries do ensino fundamental em uma carreira escolar única para todas as crianças, princípio consagrado na Constituição e na LDB, parece ainda não ter sido suficientemente entendida, em todos os seus desdobramentos, pelos sistemas de ensino, tanto estaduais como municipais.

Devido à segmentação produzida pela municipalização do atendimento na educação infantil e no ensino fundamental, acentuada pela introdução do FUNDEF e realizada muitas vezes sem a necessária orientação, assistência e colaboração das secretarias estaduais de educação, assiste-se em muitos casos à reintrodução de carreiras escolares paralelas na faixa etária dos 0 a 6 anos e à reaparição de barreiras ao fluxo escolar na passagem da pré-escola ao ensino fundamental.

Essas distorções adquirem pouca visibilidade nacional, devido à presente orientação do Ministério da Educação, que adota, tanto em suas políticas como em suas coletas de dados e avaliações, uma visão compartimentada da educação básica, onde a necessária prioridade ao ensino fundamental não inclui maior atenção à sua porta de entrada, ou seja, à maneira pela qual os sistemas estaduais e municipais estão organizando a passagem das crianças egressas da educação infantil para a primeira série e sua progressão através dos diversos sistemas de ciclos e séries inaugurados pelo país afora.

No ano de 1999, 82% das crianças brasileiras de 6 anos estavam escolarizadas, sendo que 26% dentre elas já estavam no ensino fundamental (PNAD, *apud* Rosemberg, 2000).

Em pesquisa realizada nos municípios do Rio de Janeiro, Sonia Kramer e colaboradores encontraram tantas e tão variadas combinações entre pré-escolas, classes de alfabetização, primeiras séries e ciclos do ensino fundamental, inclusive com muitos sistemas adotando uma estrutura em que o ensino fundamental aparece com 7 ou menos séries, que isso os levou à afirmação de que "cada

sistema municipal do Estado do Rio de Janeiro tem dado a sua versão" ao somatório de fatores tais como o FUNDEF, a repetência nas primeiras séries e a defasagem idade-série (2001, p. 33). Os autores levantam a questão das conseqüências dessa diferenciação para crianças que eventualmente mudam de domicílio em regiões onde os sistemas de ensino variam tanto em municípios vizinhos.

O Parecer do Conselho Nacional de Educação (CEB 020/98) sobre a incorporação das crianças de 6 anos ao ensino fundamental e sobre o ensino fundamental de 9 anos, relatado pelo conselheiro João Monlevade, faz uma série de recomendações que parecem não estar sendo acatadas por muitas redes. Diz ele: as “conquistas e avanços pedagógicos na organização do Ensino Fundamental não podem ser destruídos pela tentação de disputa ou competição de redes estaduais ou municipais por matrículas que neste momento se transformam em verbas do FUNDEF para este ou aquele ente federativo.”

Mas parece que é isso mesmo o que acontece em muitos casos. Além das distorções apontadas pelo estudo do Rio de Janeiro, encontram-se situações como: escolas municipais transferindo as crianças de 6 anos que estavam na pré-escola para a primeira série, mas deixando as crianças de 6 anos matriculadas em tempo integral nos CEIs (Centros de Educação Infantil que integram pré-escolas e creches) esperar até os sete anos para ingressar no ensino fundamental; escolas municipais de educação infantil sendo rebatizadas como de ensino fundamental, excluindo-se as crianças menores de cinco anos do atendimento; e muitos outros exemplos.

Parece assim urgente uma orientação mais firme dos Conselhos de Educação junto aos sistemas de ensino, no sentido de maior cuidado na incorporação de crianças de 6 anos no ensino fundamental, de forma a garantir:

- coerência e continuidade no trabalho feito na pré-escola e nas primeiras séries, expressas no currículo, nos planos pedagógicos escolares, na estruturação dos ciclos;
- formação em serviço para professores, diretores e técnicos, atualizando-os em relação a essa nova realidade, especialmente

quanto às necessidades e características das crianças menores de sete anos;

– a não-discriminação das crianças matriculadas em CEIs de tempo integral. Se a primeira série é para crianças de 6 anos, ela deve ser aberta a todos; não se pode admitir, em uma rede municipal, duas idades para começar a primeira série, uma para crianças de CEIs e outra para crianças de pré-escola;

– a não tolerância de repetências disfarçadas e forçadas, com primeiras séries fracas e fortes disfarçadas em ciclos, sem transparência para as famílias e crianças.

2. ESCOLARIDADE E FORMAÇÃO DE EDUCADORES DE CRECHE E PRÉ-ESCOLA

Nesse contexto, a maneira de conceber a carreira e a formação de professores, educadores ou auxiliares de creche, diretores, orientadores e administradores sofre os efeitos dessas distorções. Já decorreram mais de cinco anos desde a aprovação da LDB e as exigências de formação mínima lá definidas encontram-se longe de ser alcançadas, especialmente quanto ao pessoal de creche.

Na Tabela 1, em anexo, estão resumidos dados sobre a escolaridade de professores de pré-escola e de auxiliares de creche da rede pública municipal de São Paulo. A última coluna apresenta dados do Brasil para o ano anterior, como referência de comparação. Essas informações ilustram a grande diferença de escolaridade existente entre o pessoal de creche e de pré-escola, mesmo em um município onde a rede municipal de creche foi implantada há mais de 20 anos.

Nas EMEIs, a maioria dos professores já possuía diploma de curso superior, sendo que 6% já realizaram especialização ou pós-graduação. Nas creches, metade dos educadores apresentavam escolaridade abaixo do nível médio, 41% completaram o nível médio, menos de 2% fizeram o magistério e menos de 5% algum curso superior. Os dados sobre funções docentes na educação infantil no Brasil mostram uma escolaridade mais alta do que os dados das creches municipais de São Paulo, talvez pelo fato das creches estarem pouco representadas nesse universo.

Em pesquisa realizada sobre os municípios do estado do Rio de Janeiro, Sonia Kramer e colaboradores (2001) encontraram o mesmo tipo de discrepância entre a formação esperada para o professor e para o auxiliar: 92% dos municípios declararam exigir o ensino médio para o professor, enquanto 40% só exigem o ensino fundamental para o auxiliar.

Diante desse panorama, a omissão da maioria das secretarias estaduais de educação parece constituir um fato muito grave. Com efeito, sendo a instância estadual aquela que é diretamente responsável pela rede pública de ensino médio, o que inclui o curso normal de formação de professores, uma de suas atribuições deveria ser a de contribuir para a formação dos educadores que atuam ou vão atuar nas creches e pré-escolas do estado, garantindo vagas, orientando currículos e a produção de material didático, estabelecendo convênios e outras formas de colaboração com os municípios.

Diante dessa situação, seria da maior importância garantir o cumprimento da lei em relação aos seguintes aspectos:

- a formação mínima em magistério de nível médio deve ser reafirmada inclusive para educadores ou auxiliares de creche que trabalham diretamente com crianças de 0 a 3 anos, ou com crianças de 0 a 6 anos em CEIs;
- políticas de formação em serviço nas redes escolares devem sempre incluir pessoal de creche;
- políticas de formação de professores leigos devem sempre incluir pessoal de creche;
- políticas de implantação de cursos de magistério em nível médio ou superior devem sempre contemplar a realidade da creche e da educação da criança pequena;
- há necessidade de formação e atualização de formadores (professores de cursos de magistério em nível médio e superior) que contemple a EI e a creche;
- há necessidade de elaboração de currículos de cursos de magistério em níveis médio e superior que contemplem a EI e a creche.

3. FORMAÇÃO E ATUALIZAÇÃO DE ADMINISTRADORES, DIRETORES E TÉCNICOS

Os processos de inclusão das creches nos sistemas municipais de ensino, ainda inconclusos e pouco claros, têm dado visibilidade a um fato pouco discutido: o grande desconhecimento, por parte dos dirigentes do ensino e do pessoal dos órgãos educacionais, em relação à realidade da creche, gerando uma série de mal entendidos e entraves na organização e gestão desse atendimento. Sem maior conhecimento e familiaridade com essa realidade, a diretriz legal de uma educação infantil integrada só é obedecida formalmente, quando muito. Para traduzir essa nova concepção em práticas concretas, é preciso enfrentar a necessidade da atualização e sensibilização dos quadros técnicos das secretarias e dos diretores das unidades.

Ao esforço que já está sendo desenvolvido em nível nacional para formação de gestores, inclusive com a participação de entidades como a UNDIME e o CONSED, seria preciso agregar a preocupação com a primeira etapa da educação básica, especialmente a creche.

4. A PESQUISA E O DEBATE ACADÊMICO

Como todos os setores que se percebem em minoria em uma determinada comunidade, a área de educação infantil adotou, ao longo do tempo, a prática de discutir seus temas em separado para reafirmar sua identidade e se fortalecer. Na Anped - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, para dar apenas um exemplo, as políticas e as pesquisas sobre formação de professores são debatidas em um grupo de trabalho e o mesmo tema é debatido pelo grupo de educação infantil em separado. O primeiro grupo não costuma contemplar a realidade da educação infantil em sua produção e o segundo beneficia-se pouco dos avanços que a pesquisa sobre as práticas docentes vem alcançando internacionalmente.

Os reflexos dessa segmentação projetam-se nessa mesma realidade fragmentada descrita anteriormente,

reforçando-a. A produção acadêmica mais consumida nas redes de ensino não costuma contemplar a educação infantil e a produção especializada não é tão facilmente consumida. Seria preciso romper o gueto da educação infantil e principalmente da creche, incorporando nas discussões da área os avanços científicos e políticos verificados no debate nacional sobre formação do professor e, ao mesmo tempo, atualizando as demais subáreas sobre o estado da arte do conhecimento no campo da educação da criança pequena.

Um dos aspectos que poderia beneficiar-se dessa interlocução maior é o currículo dos cursos de formação de professores, tanto no nível médio como no nível superior. Até hoje não há consenso sobre a parte do currículo que deve ser comum a professores que atuam na educação infantil, nas primeiras séries do ensino fundamental, na educação especial e nos cursos para jovens e adultos e a parte que deve estar especificamente voltada para cada uma dessas realidades. Em muitos sistemas, os professores são recrutados para esses diversos cursos sem que se exija um preparo especial para cada um deles. Os mesmos professores costumam assumir cargos aqui e ali, transitando de um nível ao outro ao longo de seu percurso profissional. Os diagnósticos, pesquisas e propostas para os cursos de formação não levam suficientemente em conta esse dado, confirmado pelo estudo de Kramer e colaboradores nas redes municipais do Rio de Janeiro (2001).

O Parecer do Conselho Nacional de Educação sobre Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores na modalidade normal em nível médio, relatado pela Conselheira Edla Soares (CEB 1/99), é um documento precioso e extremamente importante para definir a direção geral que deve ser adotada nessa formação. Mas a tarefa de traduzir essas diretrizes para os diferentes tipos de educandos ainda está por fazer. O diálogo interáreas temáticas seria fundamental para garantir um avanço nesse campo.

Anexo

Tabela 1

Escolaridade de professores de EMEI e de auxiliares de creche (ADIs) na rede municipal de São Paulo em 2001 e escolaridade de funções docentes em educação infantil no Brasil, em 2000.

Nível de escolaridade	ADIs de Creche São Paulo		Professores de EMEI São Paulo		Funções Docentes Brasil	
	n	%	n	%	n	%
Fund. incompleto	742	12,3				4,95
Fundamental	1.677	27,9				8,04
Médio incompleto	560	9,3				
Médio	2.479	41,2				67,63
Magistério	105	1,7	2.826	34,0		
Superior incompleto	163	2,7				
Superior	260	4,3	5.021	60,4		19,38
Especializ. <i>Lato-sensu</i>			458	5,5		
Pós-grad. <i>Stricto-sensu</i>			4	0,04		
Outros	35	0,6				
TOTAIS	6.021	100%	8.309	100%	320.841	100%

Fontes: SME, PMSP, jun. 2001 e IPEA (PNAD) *apud* ROSEMBERG, 2002.

A educação infantil finalmente reconhecida

*Glaura Vasques de Miranda**

A nova LDB representou um importante avanço na educação brasileira ao considerar que a Educação Básica, a que têm direito todos os cidadãos, inclui a Educação Infantil (que abrange as crianças de 0 a 6 anos), sendo um nível que precede o ensino fundamental.

Inicialmente, todos nós festejamos essa conquista, como o primeiro grande passo em direção a um atendimento mais adequado à população de 0 a 6 anos - em pré-escolas e em creches. Ao incluir a educação infantil nesse nível de ensino houve um reconhecimento importante de dois pontos fundamentais:

- a) o direito social da criança menor de 7 anos a um desenvolvimento social, emocional e cognitivo pleno, correto e adequado;
- b) a necessidade de garantir às mulheres trabalhadoras instituições apropriadas para cuidar de seus filhos menores e educá-los, enquanto elas se encontram no mercado de trabalho.

Essas duas motivações exigem políticas públicas adequadas para atendimento à atual população brasileira. Por isso, construir o presente exige pensar em estratégias políticas de aplicação imediata, que sejam exequíveis a curto prazo.

INICIATIVAS QUE SENSIBILIZAM

No Plano das Políticas Públicas, é possível constatar algumas iniciativas que estão contribuindo para sensibilizar principalmente os políticos e os responsáveis pelos órgãos de educação dos diferentes sistemas educacionais. Refiro-me a:

* Conselheira do Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais.

- i. Subsídios para credenciamento de instituições de educação infantil (MEC);
- ii. Diretrizes Nacionais para a Educação Infantil (CNE);
- iii. Parâmetros Curriculares para a Educação Infantil (MEC);
- iv. Estímulo à criação de fóruns destinados à discussão de questões de educação infantil (Sociedade Civil);
- v. Alguns programas de formação de professores para as escolas de educação infantil.

PONTOS QUE PRECISAM SER APERFEIÇOADOS

Apesar de ser possível contabilizar algumas conquistas nesse movimento pró-educação infantil, há ainda pontos a serem discutidos e melhorados:

1. A responsabilidade pela manutenção de instituições de educação infantil é ainda difusa, ou não está claramente definida na legislação. Ou seja, é compartilhada entre os Governos Estadual e Municipal que atuam modestamente. Na medida em que não há uma definição precisa de quem deve responsabilizar-se pela manutenção de instituições de educação infantil, os governos estaduais e municipais não assumem a sua expansão, como seria desejável.

Por outro lado, o regime de colaboração, a meu ver, é muito bonito em termos ideais, mas difícil de ser assumido pelas partes. Então, quando há interesses políticos divergentes nenhum dos lados toma a iniciativa de propor medidas de expansão.

2. A prioridade de atendimento é do governo municipal, mas não como a primeira prioridade, já que esta é para o ensino fundamental. Então, somente depois de universalizado o ensino fundamental é que nossas prefeituras poderão pensar em expandir a educação infantil. Várias estratégias são adotadas por governos municipais para expandir as instituições de educação infantil, mas a maior parte delas ainda incipiente.

3. O financiamento também não é claramente definido: algumas prefeituras até dariam conta de oferecer a educação pré-escolar para todos, com seus recursos orçamentários próprios (com os 10% de seus recursos orçamentários que não integram o FUNDEF). Mas a maioria não é capaz de manter muitas instituições. Por isso, é preciso definir melhor o financiamento da educação infantil.

Alguns Municípios em que a receita de transferências era alta e que perderam receita com o FUNDEF, para que os mecanismos de redistribuição de receita fossem postos em prática deixaram de atingir a universalização da educação infantil.

O FUNDEF poderia ser uma fonte de financiamento para a educação infantil? Esse fundo poderia ser imediatamente aperfeiçoado para financiar toda a educação básica, beneficiando não somente a educação infantil, mas também o ensino médio. Essa é uma forma de construir o presente, permitindo que a expansão da educação infantil atinja progressivamente as camadas populares.

A FORMAÇÃO E A CARREIRA DO MAGISTÉRIO

A formação dos profissionais do magistério e a carreira dos profissionais da educação infantil completam as medidas urgentes para construção presente de uma educação infantil para todos, gratuita e de boa qualidade.

Do ponto de vista legal, houve avanço na legislação ao recomendar que a formação dos profissionais da educação infantil, depois de 2006, terá obrigatoriamente de ser atendida por pessoas com curso normal de nível médio.

Não temos estatísticas completas e confiáveis sobre a qualificação atual dos profissionais da educação infantil. Mas sabemos que são muitos os que atuam sem o ensino fundamental completo e, o que é pior, sem qualquer conhecimento específico sobre o atendimento a essa faixa etária. Certamente estamos longe do ideal. Portanto, há uma longa caminhada em direção à melhoria da qualidade dos profissionais.

SOBRE A FORMAÇÃO

Constatamos que não há cursos específicos de formação profissional em nível médio, ou seja, cursos destinados à formação de educadores infantis. Em Minas Gerais, o governo passado fechou cerca de 400 cursos de formação de professores em nível médio. O Governo atual já conseguiu reabrir 60 desses cursos.

Outro ponto digno de menção é a pouca atenção que a educação infantil tem merecido das instituições de educação superior. São poucos os cursos de pedagogia atuais que oferecem habilitação em educação infantil em nível superior.

Os cursos normais superiores, que estão sendo criados nos últimos dois anos, visam, principalmente a formar profissionais para o ensino fundamental. Infelizmente, não estão tratando, ainda, da formação específica para a educação infantil.

É necessário repensar a organização de um novo campo de trabalho para atuação nas instituições de educação infantil destinadas ao atendimento a essa faixa etária e ao perfil desse novo profissional, para atender à demanda de desenvolvimento integral da criança.

Esse repensar inclui uma discussão sobre o papel desse profissional para as duas grandes funções que estão presentes na educação infantil: educar e cuidar, de forma indissociável, da criança de 0 a 6 anos de idade.

Esse profissional deve, a meu ver, ter uma ampla formação capaz de torná-lo:

- um profissional que tenha domínio dos conhecimentos necessários para desenvolver as atividades pedagógicas apropriadas para as crianças de 0 a 6 anos e para dispensar-lhes os cuidados necessários para seu desenvolvimento físico, emocional, afetivo e cognitivo etc.
- um pensador capaz de compreender e refletir sobre a natureza do seu trabalho com crianças de 0 a 6 anos e de contextualizar a sua própria prática pedagógica;

· um cidadão participante da dinâmica da sociedade em que se insere e uma pessoa conhecedora de seus direitos e deveres sociais.

Esse profissional, portanto, não é o mesmo que vai atuar nos anos iniciais do ensino fundamental. Eles têm certamente muitos pontos em comum, mas o profissional da educação infantil deve ter uma formação especialmente orientada para estudar as teorias e práticas pedagógicas apropriadas para lidar com as crianças pequenas.

A curto prazo, no entanto, devemos refletir sobre a formação de todos os profissionais das creches e pré-escolas. Eles devem ter a mesma formação? Acho que o que observamos nas nossas escolas é a necessidade de elevação da qualificação de todos os profissionais que nelas trabalham. Mas não é necessário pensar que todos os profissionais venham a ter a mesma formação superior. Pode parecer ideal, mas tornaria impossível expandir a educação infantil, já que os órgãos públicos não têm condições de manter todos os profissionais com esse nível de formação.

A regra, a meu ver, é ter nas escolas de educação infantil um profissional, ou mais dependendo do tamanho da instituição, formado em curso superior e os demais formados em cursos normais de nível médio.

A realidade atual nos mostra que muitos crecheiros sequer completaram o ensino fundamental. Por isso, nas creches e pré-escolas, é necessário organizar cursos emergenciais de ensino fundamental que permitam aos crecheiros e demais leigos completar sua formação, em cursos apropriados.

A experiência da Prefeitura de Belo Horizonte de cursos destinados à capacitação de crecheiros, pela oferta de cursos via educação de jovens e adultos de ensino fundamental apropriados para esses profissionais, em parceria com a Fundação Carlos Chagas, foi bem sucedida. Mais recentemente a Secretaria Municipal de Educação organizou um curso de nível médio para esses mesmos crecheiros, que inclui as questões relativas à formação específica do educador infantil.

A CARREIRA

O que se observa na maioria das creches e pré-escolas é um alto nível de rotatividade do pessoal que ali atua. Essa rotatividade é negativa para o desenvolvimento de uma equipe de trabalho articulada e competente. Além disso, o permanente investimento feito pela escola em capacitação de recursos humanos está sempre recomeçando e nunca permitindo avanços significativos a partir da reflexão sobre a própria prática dos profissionais. Criar uma carreira própria é fundamental em todos os níveis:

1. Na educação infantil, deveríamos pensar em escolas de tempo integral, especialmente para a população de baixa renda. É a única forma de atendimento adequado aos filhos de mães trabalhadoras. Por isso, não é possível fazer uma carreira de magistério da educação infantil nas mesmas bases do ensino fundamental.

2. Carreira única é teoricamente muito bonita. É ideal. Mas o trabalho nas instituições de educação infantil comporta diferentes tipos de profissionais. Pensar que todos os profissionais precisam ter nível superior de formação não é viável a curto ou médio prazo. O que é pior, acho que isso seria um obstáculo para a expansão do sistema. A educação infantil precisará ter sua própria carreira, com diferentes categorias de profissionais. Essa carreira deveria possibilitar a todos estímulos para ascensão e para capacitação permanente.

Portanto, estamos diante de um dilema, expandir modestamente o sistema, com um nível de profissionais altamente qualificados, ou fazê-lo de forma a atender a toda a demanda, com instituições inicialmente mais modestas, com a maioria dos profissionais formados em nível médio.

SOBRE AS ESTRATÉGIAS DE FORMAÇÃO

Nos últimos anos o país está descobrindo a importância da educação a distância como mecanismo de formação de profissionais leigos em serviço, ou seja, oferecendo cursos que podem ser feitos sem que o profissional se afaste de seu trabalho.

- O PROFORMAÇÃO organizado pelo MEC para profissionais do ensino fundamental, sem curso de nível médio, é um exemplo significativo. Foi aplicado no Nordeste, Norte e em outras regiões com muito sucesso.
- O VEREDAS - Formação Superior de Professores, do Governo de Minas Gerais, é também uma alternativa de formação de profissionais em nível superior destinada aos professores em exercício dos anos iniciais do ensino fundamental. Está sendo ministrado a 14.700 professores por 18 instituições de educação superior.

Por pressão dos profissionais da educação infantil foram admitidos como alunos os professores em exercício no 3º período da pré-escola. Isso porque, como reconhecemos a especificidade da educação infantil não considerávamos apropriado estendê-lo a todo esse nível.

No entanto, tivemos de nos render ao argumento de que, se esses professores pertencem a uma carreira de educação que não distingue a atuação em pré-escola daquela realizada na escola, muitos ficariam prejudicados por terem feito a opção pela educação infantil.

No final do curso Veredas (3 anos e meio), pretendemos colocar um conteúdo específico para a educação infantil. Mas sabemos que isso não é ideal. O ideal é que tivéssemos um Curso Normal Superior especialmente organizado para a educação infantil, para os profissionais em exercício que quisessem aperfeiçoar-se. É uma sugestão para um próximo governo.

CONCLUSÃO

A curto prazo considero importante:

- discutir a especificidade da formação do profissional da educação infantil, criando cursos que dêem conta dessa formação;
- investir em cursos de capacitação de profissionais para a educação infantil:

- tanto oferecendo àqueles que não têm o ensino fundamental completo uma oportunidade de fazê-lo, a exemplo da experiência bem sucedida de algumas prefeituras, em que a própria prática dos alunos é considerada;

- como oferecendo oportunidades aos que precisam adquirir o ensino médio e a educação superior, dentro da modalidade normal, organizando programas de educação a distância como possibilidade de atendimento a um elevado número de profissionais em exercício.

As carreiras de profissionais da educação infantil devem ser repensadas à luz das possibilidades de cada sistema, mas garantindo situações sérias, permanentes e com possibilidades de ascensão por mérito.

Entretanto, chamo a atenção para o dilema expansão para todos dentro das possibilidades de cada sistema X elevados padrões de oferta de educação infantil, mas de forma excludente, ou seja, garantindo o acesso principalmente em relação à população que mais necessita de cuidados especiais.

Formação e carreira do magistério

*Maria Teresa Leitão de Melo**

1. INTRODUÇÃO

A urgência indicada pelo temário do evento – "Educação Infantil: construir o presente" – em tratar uma questão aparentemente específica, pode servir de referência para dimensionarmos a abordagem da nossa mesa redonda.

Ambas são urgentes, presentes e globais. A especificidade deve ser apenas um corte de aprofundamento, que não há de afastá-las da política global da educação.

Neste sentido, formação e carreira são elementos constitutivos da política de valorização profissional, o que indica a sua dimensão de política pública de educação; a sua dimensão de direito dos trabalhadores em educação; o seu caráter indissociável, conjuntamente com as condições salariais e de jornada de trabalho.

É evidente que essa concepção enfrenta conflitos, gerados no confronto entre projetos educacionais, que repercutem nos encaminhamentos dadas às políticas e aos programas oficiais para a educação. Vale destacar que uma das maiores críticas feitas à política oficial é justamente a fragmentação no tratamento de questões inter-relacionadas, o que provoca sérios prejuízos no atendimento à qualidade da educação.

* Secretária-Geral da CNTE e Presidente do SINTEPE – Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco.

2. FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Dos componentes da política educacional, a formação é o que acumula maior quantidade de instrumentos regulamentadores e também de contradições. A LDB abre um leque muito grande de espaços e instâncias dedicados à formação – desde a formação normal de nível médio, aos Institutos Superiores de Educação. Mantêm-se os cursos de Pedagogia e as licenciaturas, embora não estejam com regulamentações atualizadas e isso tem influído para um desordenado e até desqualificado perfil da formação de professores.

Proliferam os cursos de duração reduzida, de conteúdo aligeirado, incentivados por uma política condescendente de autorização para funcionamento de instituições educacionais.

A formação continuada tem para a CNTE duas dimensões: o aperfeiçoamento em serviço, referenciado pela reflexão sobre a prática pedagógica, tendo como eixo o projeto político-pedagógico da escola; e o acesso a níveis mais elevados da formação, com impactos no desenvolvimento da carreira.

O que vemos na realidade dos sistemas: muita dificuldade para licenciamento; o aperfeiçoamento reduzido à discussão e treinamento para aplicação dos programas oficiais; os cursos a distância como opção preferencial, até mesmo da formação inicial.

A grande contradição é que essas medidas ocorrem justamente quando a realidade da escola e da educação exigem um novo perfil do professor. Seja pela nova complexidade em que se tornou o ato educativo, considerando a carga social da desigualdade, da violência, do desamor, da falta de expectativa que rondam nossas crianças, jovens e adolescentes e que são trazidos inevitavelmente para a escola, devendo ser consideradas no projeto e na prática pedagógica. Seja pela dimensão das atribuições postas na própria legislação para o exercício do magistério que exigem, sem sombra de dúvidas, maior qualificação, maior poder de intervenção, leitura crítica, capacidade construtora e propositiva.

E a formação, ao contrário do aligeiramento e do teor burocrático, deve tematizar essas questões, deve assegurar condições de controle e de entendimento da prática pedagógica, deve contribuir para a construção da autonomia intelectual do professor.

3. CARREIRA DOCENTE

A carreira docente, com o ingresso exclusivo por concurso público, além da implementação dos Planos de Cargos e Carreiras (instrumento fundamental na organização da vida funcional do professor) constitui-se para nós em uma síntese da política de valorização profissional, considerando que ela deve agregar referências da formação, da jornada de trabalho e das condições salariais.

Conjugando com a formação, conforme o temário da mesa, espera-se que sejam observadas, para ingresso no magistério público, as exigências mínimas legais, quais sejam: formação em curso normal de nível médio para exercício na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental; formação em cursos de licenciatura para exercício nas outras etapas do ensino fundamental e no ensino médio. Após o ingresso, deve-se contemplar, no desenvolvimento da carreira, critérios de progressão e de ascensão por elevação de nível de formação, tempo de serviço e desempenho.

Considerando ainda a relação carreira-formação-salário, o nível de formação, incorporado à carreira, deve ser a referência para os patamares salariais. Em muitas redes públicas de ensino esses patamares são fixados pela etapa de ensino, o que não só contraria a legislação como desrespeita a formação como política valorativa, inclusive das condições salariais. Desta forma, constatamos que professores da educação infantil e das primeiras séries do ensino fundamental, portadores de diplomas de licenciatura plena ou de pós-graduação, percebem salários destinados aos professores com formação de nível médio. Sem sombra de dúvidas, a política de carreira no magistério, como parte da valorização profissional, precisa responder afirmativamente a essa questão.

4. A EDUCAÇÃO INFANTIL NESSE CONTEXTO

Com o advento da Lei nº 9.394/96, a LDB, o movimento dos educadores conseguiu inscrever uma grande conquista na legislação: considerar a educação infantil, destinada a crianças de 0 a 6 anos, etapa integrante da educação básica. Um avanço do direito à educação e um avanço na concepção, que amplia a dimensão do cuidar e do educar. Comemorações à parte, o horizonte da conquista é ainda um desafio, considerando a exclusão da educação infantil de políticas de ampliação da oferta, de qualidade da escola e de valorização dos profissionais.

Uma das medidas que mais tem provocado esse estrangulamento é o FUNDEF – Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. De um lado, por ter excluído a educação infantil da redistribuição dos recursos vinculados constitucionalmente; por outro lado, por se constituir em estimulador dos processos de municipalização do ensino, feitos de forma açodada e desorganizada, substituindo o foco no atendimento ao aluno pela disputa de matrículas e de recursos do FUNDEF.

O resultado é um crescimento muito maior da educação infantil na rede privada de ensino e uma sobrevivência difícil nas redes públicas em face das limitações de recursos e de políticas estimuladores da oferta e da qualidade.

Neste contexto, não poderia ser outra a concepção da CNTE na defesa do perfil profissional da professora de Educação Infantil, que deve ter respeitadas:

- a formação inicial mínima em curso normal de nível médio;
- o direito de acesso a níveis superiores de formação, com repercussão no desenvolvimento da carreira;
- o direito à formação continuada voltada para a especificidade do seu exercício profissional.

Finalmente, trazer para a educação infantil a sabedoria do olhar da comunidade escolar (pais, mães, alunos e trabalhadores

em educação) expresso no "Retrato da Escola"¹, sobre o perfil do professor: é alguém que recebe menos do que deveria pelo trabalho que desempenha, é alguém que precisa estar em constante aperfeiçoamento, é alguém que tem a capacidade de propor e de decidir.

Desejo que esse evento tenha a capacidade de conjugar as reflexões feitas com uma grande ação mobilizadora da sociedade. No momento dois movimentos são propícios a isso: a luta pela derrubada dos vetos do Presidente da República ao Plano Nacional de Educação, aprovado pelo Congresso Nacional, e a disputa pelo Plano Nacional de Educação aprovado no 3º CONED – Congresso Nacional de Educação. Em ambos se ampliam os direitos da Educação Infantil, como de sorte a defesa e a promoção da educação pública.

¹ Trata-se de consulta realizada pela CNTE, em 1999, nas escolas públicas do país.

Mesa-redonda

**A FORMAÇÃO DO PROFESSOR DE EDUCAÇÃO
INFANTIL NO DISTRITO FEDERAL**

Dos pressupostos à prática
pedagógica

*Maria de Fátima Guerra de Sousa**

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Iniciando, quero externar a minha felicidade ao ver o sucesso desse nosso Simpósio – "Educação Infantil: construindo o presente", quer pela qualidade das parcerias e apoios institucionais que o tornaram possível¹, quer pela mobilização de pessoas em todo o país, facilitada pela presença nos espaços da TV Senado e da Infovia da CNI/SESI.

Hoje, ao nos reunirmos no campus da UnB e não no auditório do Senado, essa alegria tem sabor especial de uma construção histórica. Ao aqui chegar, em 1982, como professora da Faculdade de Educação, decidida, mas solitariamente, comecei a luta pela valorização e reconhecimento da então denominada educação pré-escolar, no âmbito da Faculdade e da UnB. Ela corporificou-se em diferentes formas: de cursos a eventos diversos de extensão; de criação de disciplina e de área de estágio no currículo de Pedagogia, à criação de disciplina e orientação de teses no curso de Mestrado.²

* Ph.D em Educação Infantil. Professora da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. Membro do Fórum de Educação Infantil do DF.

¹ No caso: A UNESCO, a Comissão de Educação do Senado Federal, a Comissão de Educação da Câmara Federal, o Serviço Social da Indústria, o Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil e a Universidade de Brasília, com o apoio, ainda, do Ministério da Educação, do CONSED, da UNDIME, do UNICEF e da Fundação Orsa.

² Nesse percurso, uma experiência marcante foi, sem dúvida, a vivenciada junto com os alunos de Pedagogia e das professoras e suas turmas da pré-escola do Colégio Estadual do Novo Gama, entre 1987/1988.

Já com um grupo interdisciplinar, criamos o Núcleo de Estudos da Criança, vinculado ao CEAM/UnB³, hoje com o nome de Núcleo de Estudos da Criança e do Adolescente. E agora, começamos a organizar nossa equipe de pesquisa sobre qualidade na educação infantil, já com uma tese defendida sobre o tema, no ano passado⁴.

Vendo essa evolução da educação infantil como área de luta, de estudos e de pesquisas, na UnB e no Brasil afora, lembro-me, carinhosamente, do nosso saudoso colega Anésio, que, logo na minha entrada na FE, argumentava: "Fátima, ainda não demos conta do acesso à escola dos alunos de sete anos, e você está pensando nos de menos que isso? Falei de imediato: "Estou, sim Anésio! Porque sete anos já é muito tarde, para muita coisa na vida da criança".

A história vivida e o real concreto e simbólico deste anfiteatro repleto agora de pessoas diversas da área, vindas de diferentes locais do Brasil, mostram que muita gente do ontem e do hoje, em diferentes recantos do nosso país, têm compartilhado dessa mesma idéia e luta pela qualidade de vida e educação da criança de 0 a 6 anos. Sinto-me bem feliz em poder partilhar, com vocês, parte da história da educação infantil, escrita e vivida na UnB.

O tema Formação do Professor, eixo desta mesa, tem sido um desafio constante em nossa Faculdade de Educação. Não é fácil. Ao se pensar nele não se pode ter um raciocínio linear, já que a complexidade é parte da sua essência. Assim, trata, a um só tempo, de processos e de relações; de fundamentos, de concepções e de práticas; de cultura, de valores, de crenças; de atitudes e de outros tantos elementos relacionados. Então, ao me planejar para estes quinze minutos de apresentação, pensei que delinear e discutir alguns pressupostos básicos que, acredito, devam embasar os esforços e as práticas dessa formação, não só no DF, mas em geral, seria um caminho apropriado para o tempo. É o que se segue.

³ Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares

⁴ STOCCO, R.A. *Qualidade na educação infantil*. Brasília, 2001. Tese (Mestrado) Universidade de Brasília.

2. FORMAÇÃO DO PROFESSOR DA EDUCAÇÃO INFANTIL: PRESSUPOSTOS⁵

1. Quanto menor a criança, maior deveria ser o preparo e o nível de formação de quem dela cuida e a educa

Muitos argumentos e constatações de pesquisas sustentam esse pressuposto. Entre eles, uma convergência: o reconhecimento da relevância dos primeiros anos para a vida presente e futura da criança. É nessa etapa que as bases da constituição da pessoa e do seu processo de desenvolvimento e de aprendizagem, da sua forma de ser e estar no mundo se iniciam. É também um momento em que a criança é mais suscetível a influências, que tendem a ser duradouras em sua vida. Como então deixá-la aos cuidados de pessoas inexperientes, com pouca ou nenhuma informação sobre como a criança cresce, se desenvolve e aprende?

Na prática o que temos? Em geral, não são os professores com maior nível de formação, nem com maior experiência, que cuidam das crianças pequenas. Muitas vezes, no imaginário corrente no cotidiano das instituições educacionais, ser professor(a) de creche ou pré-escola é estar disposto(a) a assumir um status mais baixo entre os colegas. E, tão logo haja uma oportunidade de "promoção", se muda para um nível maior e melhor valorizado. Isso é uma contradição e uma inversão de valores. Sabemos, também, que não basta ser pai ou mãe para se ter competência de se criar situações educacionais familiares para que as crianças cresçam e se desenvolvam de forma saudável.

⁵ A ordem de apresentação desses pressupostos não implica prioridades. Antes que relações hierárquicas, têm-se aqui relações de complementaridade.

2. A formação do professor é um dos fatores essenciais para uma educação infantil de qualidade

A princípio esse pressuposto parece auto-explicativo, até porque já se tem hoje, melhor compreensão e maior reconhecimento da importância crucial dos anos iniciais da vida. Parece óbvio que precisamos de professor qualificado para trabalhar com as crianças pequenas, sem o que não se pode falar em uma educação infantil de qualidade. Mas, no cotidiano, essa clareza se distancia e as dificuldades teórico-práticas surgem. Falo, por exemplo, desde a necessidade de se explicitar conceitos como o de qualidade – aplicado ao contexto da educação infantil, até o da própria formação em si. É difícil definir o perfil ideal do professor da educação infantil. Igualmente, não é tarefa fácil selecionar conteúdos e práticas para se organizar a formação inicial. E, finalmente, contextos diferenciados formam o professor, de maneira diversificada. Padronizar essa formação é algo sem sentido.

Na prática, vários caminhos configuram essa diversidade. É só ver as diferentes propostas ou modelos de formação no âmbito das universidades e fora dela – ainda nos cursos de magistério do ensino médio. Há ainda, situações onde pessoas leigas e sem nenhum preparo mais específico, atuam como professores, principalmente em creches. É claro que aqui não dá para aprofundar todos os aspectos da formação do professor, mas antes de concluir esse pressuposto, ressalto dois pontos: 1) há que se ter sempre claro o papel formador da prática refletida, essencial ao crescimento pessoal e profissional do professor e ao seu projeto de educação continuada; 2) o professor é apenas um elo do conjunto de fatores essenciais a uma educação infantil de qualidade que depende, inclusive, de questões políticas e sociais mais amplas.

3. Os adultos, principalmente os pais e os professores, funcionam como espelhos ou referências básicas para as crianças, seus exemplos e atitudes tendem a ter reflexos para os filhos/alunos ao longo da vida, mas têm um impacto todo especial na fase infantil.

As contribuições teóricas pioneiras de John Bolwby sobre o apego infantil têm tido papel relevante na compreensão e reconhecimento do papel crucial dos pais e, principalmente da figura materna, como referências decisivas na vida da criança. O mesmo pode ser dito em relação às contribuições sobre a construção da subjetividade, propostas por D.W. Winnicott, ao discutir o desenvolvimento emocional-afetivo da criança, num referencial psicanalítico, a partir da dinâmica do relacionamento dual: mãe-bebê. Como sabemos, segundo esse autor, a área intermediária criada entre a mãe e o seu bebê, é o espaço dos primórdios da subjetividade e onde o autor identifica, também, o embrião do brincar, e da criatividade, entre outros. Na construção da subjetividade ambos, a mãe e a dinâmica familiar como um todo, têm papel relevante no desenvolvimento saudável (ou não) desse processo, em seus filhos⁶.

O que temos na prática? Em geral, ainda que os professores de educação infantil tenham estudado sobre as teorias do desenvolvimento e da aprendizagem, eles têm uma grande dificuldade de interiorizar princípios e conceitos teóricos e, em conseqüência, não conseguem transpor isso para a sua prática pedagógica. No caso, não têm a clareza, por exemplo, de que são espelhos para as crianças. Há um distanciamento entre as aulas/provas que tiveram sobre o desenvolvimento das crianças e o que são e fazem no contato diário com elas. Equivocadamente, acreditam no que sempre repetem convictos: "a teoria, na prática, é uma outra coisa". Esse é um desafio que

⁶ Algumas das obras importantes de Winnicott traduzidas para o português são: WINNICOTT, D.W. *A criança e seu mundo*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977. _____. *O brincar e a realidade*. Rio de Janeiro: Imago Ed., 1975. _____. *O ambiente e os processos de maturação*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1983.

precisa ser resolvido por nós, formadores desses professores. A reflexão objetiva sobre as suas práticas, feita por meio da nossa "ajuda", tem se mostrado um bom caminho. Vejo evidências disso quando, por exemplo, escuto uma aluna-professora dizer coisas como: "Entendi. Durante todo esse tempo em que estou na prática, só agora é que caiu a ficha".

4. O professor da educação infantil deve marcar positivamente a vida do aluno e da sua família

As crenças e sentimentos negativos ou positivos que temos sobre nós mesmos, ou nosso autoconceito e auto-estima são aprendidos no conjunto dos processos de construção da nossa afetividade e, como não poderia deixar de ser, têm os seus alicerces a partir das primeiras semanas de vida. As crianças pequenas são mais dependentes e susceptíveis a influências diversas do adulto. Como ainda não têm uma personalidade mais estruturada e autônoma, tendem a incorporar à sua auto-imagem o que sentem e percebem como positivo ou negativo, a partir das suas interações com os adultos, notadamente aqueles que podem ser considerados como os seus "adultos significativos" - os que com elas interagem de forma mais permanente, que em geral são os pais e professores. Uma marca afetiva positiva na fase infantil tende a fazer toda diferença na vida presente e futura da criança, tornando-a uma pessoa mais feliz e, progressivamente, mais segura e independente.

O que observamos na prática? Nem sempre pais e professores têm esse conhecimento sobre as razões e os caminhos de um desenvolvimento saudável em seus múltiplos aspectos e, em particular, de seus componentes afetivos. Se tivessem, com certeza construiriam outros cenários nas suas relações com as crianças, onde haveria maiores espaços para o diálogo do sentir, da escuta e da palavra. Um espaço onde todos e cada um poderiam estar mais felizes e seguros pela certeza de estarem "amorosamente envolvidos" - consigo, com os demais, com o mundo que pode, assim, ser explorado de forma mais segura.

Há ainda que se destacar que a construção desses cenários teria ainda mais impactos positivos para a criança se decorrentes de vivências e ações concretas de parcerias entre as família e a escola. Não faz sentido pensar-se na educação da criança pequena desvinculada da ação educativa da sua família, fonte primeira de seus valores e cultura. Sabemos que os pais são "os primeiros e mais permanentes mestres" das crianças. A prática tem mostrado que, apesar disso, as relações família-escola são ainda bastante conflituosas e, muitas vezes, mutuamente excludentes.

5. Relações afetivas positivas são essenciais em contextos e instituições de educação infantil

Se é verdade que todos esses pressupostos relacionam-se e são complementares entre si, este e o anterior têm uma relação ainda mais íntima - este sendo uma extensão ou detalhamento daquele. Isto é: se o professor da educação infantil deve marcar positivamente a vida de seus alunos e de suas famílias, temos necessariamente que aceitar a necessidade de que se tenha, nos contextos e instituições de educação infantil, exemplos concretos de vivências de relações afetivas positivas - criança-criança; criança-adultos; adultos-adultos, escola-pais-comunidade.

Na prática vemos que é mais fácil visualizar a relevância de tudo isso do que criar condições objetivas para a sua existência.

6. Professores bem formados é um direito da criança e de sua família

Hoje já não se questiona mais sobre a educação, como um direito básico para todos, com igualdade de oportunidades. Esse reconhecimento se faz presente nas letras da nossa Constituição e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Encontra-se também no Princípio VII da Declaração Universal dos Direitos da Criança, da qual o Brasil é signatário, e se refere, também, ao direito da criança de "receber educação escolar, a qual será gratuita e obrigatória, ao menos nas etapas elementares".

Na prática o que temos? De um lado, o fato de que avançamos, mas não conseguimos universalizar a educação básica. Menos ainda a educação infantil. Do outro lado, uma problemática de que nem todos se dão conta: falar no direito a uma educação de qualidade é, de certa forma, referir-se à existência, em sala de aula, de professores devidamente qualificados. Isto é, ao direito de se ter professores bem formados, cuidando delas e educando-as. Se umas têm e outras não, está criada a discriminação e inviabiliza-se a desejada igualdade de oportunidades no presente e no futuro, visto que as crianças do professor mais qualificado tenderão a ter melhores resultados e chances em sua vida.

Em geral, as famílias sabem o que querem para os seus filhos: o melhor. Uma educação de qualidade. Muitas vezes, esse querer brota do oferecimento das oportunidades de estudo, que eles não tiveram. Quando os filhos não têm professores de qualidade, a família está sendo lesada no direito básico à educação de qualidade. Isso é duplamente grave. Além do já dito, a gravidade aumenta porque elas estão aprendendo sobre a desesperança. Que pouco ou nada adianta se criar sonhos e esperanças. Que a solução desse problema não depende dela. Esquecendo-se, até, de como se constrói uma sociedade democrática.

Muito ainda precisamos caminhar até que a sociedade aprenda a valorizar e exija que sejam valorizados os seus professores. Exija, também, professores devidamente qualificados, assumindo as salas de aulas de seus filhos. Ter professores qualificados nas escolas é um problema também nosso. Participamos da formação desses professores.

7. A valorização, a oportunidade de acesso à formação inicial e continuada são direitos do professor

A exemplo do antes ocorrido, esse pressuposto também se vincula ao anterior. Ora, se é direito das crianças e suas famílias terem professores com adequada formação, a valorização, a oportunidade de acesso à formação inicial e

continuada são direitos do professor. De fato, não se eleva o nível de qualidade da educação escolar, desvinculado de uma política de valorização de formação e de qualificação do professor. Significa criar melhores condições de trabalho, reconhecer e valorizar a profissão e a pessoa que a exerce, criar incentivos à carreira, pagar salário compatível com a responsabilidade assumida⁷ e outros.

Ao concluir esse pressuposto lembro que não basta ter acesso à formação inicial e continuada - se o professor não elege o estudo e a pesquisa, principalmente a observação sistemática e crítica de sua prática, pouco ele irá crescer em termos pessoais e profissionais.

O que ocorre na prática? Muitos professores desestimulados e mal pagos, sem muita chance de ter acesso a um processo de formação mais permanente, com ações fragmentadas e pouco ou nada refletidas. Mas há também muitos professores estimulados e comprometidos. Não podemos esquecer que parte importante da necessária transformação desse cenário se refere a nós, professores formadores desses outros.

8. Nada substitui uma educação infantil de qualidade. Nada repõe a sua ausência

No que concerne a formação do professor da educação infantil, esse último pressuposto pode ser considerado como uma síntese dos anteriores. Primeiro, porque toda a educação infantil deve ser de qualidade. Segundo, porque os professores têm marcante papel nesse processo, embora não possam ser considerados os atores centrais. Terceiro, porque quando falamos em educação infantil de qualidade, estamos pensando principalmente nas pessoas a quem essa educação se destina:

⁷ A esse respeito devo lembrar o que se define nos pressupostos primeiro e segundo dos Referenciais para a Formação do Professor (MEC,1999,18-19): 1) "O professor exerce uma atividade profissional de natureza pública que tem dimensão coletiva e pessoal, implicando simultaneamente autonomia e responsabilidade"; 2) O desenvolvimento profissional permanente é necessidade intrínseca à sua atuação e, por isso, um direito de todos os professores.

as crianças de 0 a 6 anos. Quando se tem uma educação infantil de qualidade os seus efeitos tendem a se prolongar, na vida delas, ao longo dos anos. Quando destaco que nada repõe uma educação infantil de qualidade, refiro-me, principalmente, ao fato de que não se volta a uma fase anterior da vida. A volta é impossível. Tanto quanto o deixar para depois - nesse caso, a criança já se teria transformado em adolescente. No processo educacional não há como se repor aquilo que se deixou de fazer. Cada tempo é um tempo na vida das pessoas. Ao não se pensar sobre isso com o devido profissionalismo e seriedade, podem-se estar configurando verdadeiras omissões históricas, com conseqüências duras para as pessoas e perdas para o país, no sentido mais amplo. Veja-se o que ocorre na vida dos jovens e adultos que, por motivos diversos, não tiveram a oportunidade de uma escolarização continuada. A volta à escolarização formal se dá num tempo e circunstância em que é preciso dividir a atenção e a concentração necessária aos seus estudos com a profissão e, em muitos casos, com a família que já constituiu.

E que ocorre destarte? Pouco conhecimento e quase nenhuma discussão sobre o que de fato deva ser considerado numa educação infantil de qualidade. Nesse sentido, pensa-se muito em situações do tipo: "atender às necessidades e aos interesses das crianças", "respeitar o ritmo de seu desenvolvimento". Mas isso só não basta. É preciso se pensar na integração/relação de todo um conjunto, ou ao que Zabalza⁸ se refere como "Os dez aspectos chaves de uma educação de qualidade": 1) organização dos espaços; 2) equilíbrio entre iniciativa infantil e trabalho dirigido no momento de planejar e desenvolver as atividades; 3) atenção privilegiada aos aspectos emocionais; 4) utilização de uma linguagem enriquecida; 5) diferenciação de atividades para abordar todas as dimensões do desenvolvimento e todas as capacidades; 6) rotinas estáveis; 7) materiais diversificados; 8) atenção

⁸ ZABALZA, M. *A qualidade na educação infantil*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998.

individualizada a cada criança; 9) sistemas de avaliação, anotações etc. que permitam o acompanhamento global do grupo e de cada uma das crianças; e 10) trabalho com os pais e as mães e com o meio ambiente (escola aberta).

Em síntese, destacamos que a formação do professor da educação infantil, como nos demais níveis, tem dimensões: humanas, profissionais, culturais, históricas e contextuais que não podem ser consideradas isoladamente.

A educação infantil como parte
estruturante do projeto de
implementação do Curso Normal
Superior da Universidade
Católica de Brasília: entre o
passado e o futuro¹

Márcia Lopes Reis*

O papel desempenhado pela educação em todas as utopias políticas, a partir dos tempos antigos, mostra o quanto parece natural iniciar um novo mundo com aqueles que são por nascimento e por natureza novos.

Hannah Arendt

(In Entre o passado e o futuro, 1992: 225)

A epígrafe retrata – em parte – a preocupação que vem sendo explicitada quanto à necessidade de capacitação dos professores que atuam na educação básica sobretudo no que se refere aos anos iniciais de escolarização – a educação infantil. Isso porque, há amplas evidências nos estudos conduzidos pelos governos, nos diversos níveis, e pelos especialistas em políticas de educação, das deficiências do processo inicial em nosso País, que explicariam o alto nível de repetência, evasão e outras mazelas que caracterizam a educação básica em seus níveis

¹ Texto cujos principais tópicos foram apresentados durante o 'Simpósio de Educação Infantil: construindo o presente'.

* Pedagoga, especialista em Supervisão para a Escola Pública (UFMT), Mestre em Educação (UnB), Doutora em Sociologia.(UnB). Professora e diretora do Curso Normal Superior da Universidade Católica de Brasília.

fundamental e médio. Com isso, a educação infantil vem se tornando visível e sua relevância vem sendo legitimada desde a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases em 1996.

Decorre dessa nova concepção da educação infantil, a orientação de que a capacitação dos professores do início da escolarização ocupe um locus privilegiado no nível superior de educação. Assim, ao ser instituída a Década da Educação – a começar pelo ano da promulgação da nova LDB – só se admitirão professores habilitados em nível superior desde a educação básica. Tal orientação chega a prever que o Município, o Estado e a União deverão "realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando, para isso – inclusive² –, os recursos da educação a distância" (art. 87, III). O cumprimento desse artigo reforça a concepção de que seria nos anos iniciais de escolarização que se formariam os fundamentos para a construção de 'edifício do conhecimento' e que, portanto, haveria a necessidade de que os professores dessas séries fossem aqueles com titulação e prática que viessem a facilitar o processo de amalgamento de princípios sólidos quanto às principais e fundamentais questões que são feitas nesse período.

Pensando desse modo um grupo de professores de distintas licenciaturas da Universidade Católica de Brasília se propôs a construir uma proposta de Curso Normal Superior que superasse as limitações observáveis na oferta dessa habilitação pelas licenciaturas em Pedagogia. Trata-se de uma iniciativa que possui como respaldo o fato de que aquela universidade vem 'formando professores' desde o início dos anos 70. Atuando como vanguarda em muitas áreas do conhecimento no que se refere à pesquisa, extensão e ensino, a formação de professores pela Universidade Católica de Brasília vem sendo uma opção que justificaria a criação de um grupo de estudos sobre as licenciaturas (Projeto Com Licença) no qual interagem professores das distintas licenciaturas, sendo 11 em seu total.

² A ênfase é minha.

Exatamente esse grupo desempenhou a função de crisol, fomentando questões como :

- a) Quais seriam os princípios demandados para a formação diferenciada desse profissional da educação e, especificamente, nesse caso para o nível de educação infantil?
- b) Quais são os pressupostos que estruturam as novas relações de construção do conhecimento nesse nível de escolarização, e como se relacionam com o processo de formação de professores?
- c) Como podem esses princípios serem convertidos em uma proposta curricular sem o risco da dissociação entre a **teoria** e a **prática** nesse nível de educação?

Pensando sobre o caráter cotidiano destas questões verificáveis na prática das escolas de educação básica, o grupo passou a elaborar uma crítica propositiva à formação desses professores que, por vezes, sequer possuem o nível médio de ensino. Decorreriam daí equívocos na compreensão das operações matemáticas, na estrutura e funcionamento da língua, nos princípios que regem as leis nas ciências físicas, químicas e biológicas, entre outros exemplos possíveis. Observa-se que a elaboração das Diretrizes Curriculares para a Formação de Professores da Educação Básica buscava sistematizar a superação de uma concepção do passado para outra, condizente com o tempo no qual o conhecimento é visto como um processo de construção histórico-social. À educação são atribuídas funções condizentes com essa forma de abordagem do conhecimento, a sociedade passa a ser vista como resultado de relações sociais de cada tempo histórico e o professor de educação básica deve ser um profissional qualificado para lidar com crianças cujo processo de construção do conhecimento já estaria em andamento.

1. Entre o passado...

A educação pré-escolar, como era chamada, de acordo com uma de suas mais importantes orientações – o Programa

Nacional do Pré-Escolar (MEC, 1981), assumia o caráter compensatório, consistindo sua função básica, na 'equalização social'. Parece interessante observar que se atribuía à educação a responsabilidade por um conjunto de fatores de ordem estrutural da sociedade que se fazem notar no cotidiano da escola dada sua condição de reciprocidade em relação às características sociais, políticas e econômicas. Parece interessante ressaltar ainda a concepção de infância implícita nesse programa que caracterizou durante um longo período a prática escolar: há a pressuposição de que exista um padrão médio e único de comportamento e desempenho infantil, sendo as crianças das classes sociais de baixa renda consideradas 'carentes' na medida em que não correspondem ao modelo estabelecido³. À época, uma outra tendência já retratava a criança como um ser em crescimento, cuja personalidade se forma progressivamente, ou seja, haveria uma dimensão social de sua personalidade que reflete sua classe social (Charlot, 1983).

Algumas mudanças antecederam o reconhecimento de uma outra prática de educação infantil, segundo a qual esse nível de escolarização passaria a apresentar um caráter pedagógico e não compensatório. Sistematizado por Kramer (1982), o trabalho pedagógico desenvolvido na escola deveria ter como ponto de partida os conhecimentos e experiências que a criança já possui e não aqueles que – em nível teórico e classificatório – lhe faltam. Essa mudança no sentido das ações a partir das condições históricas e situadas que a criança apresenta permitiria a interação – ação pedagógica – que viesse a viabilizar a aquisição da cultura padrão – de forma crítica – possibilitando com isso, que venha a compreender o mundo e a realidade com a qual interage.

2. ...e o futuro

Superando as dicotomias das teorias dos 'dois fatores' – endógenos ou biológicos x exógenos ou ambientais – para a

³ PATTO, M. H. S. *Privação cultural e educação pré-primária*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1977.

caracterização do desenvolvimento da criança que ora favorecem a um destes, ora a outro, Leontiev (1977, p. 101) traz para a discussão o sentido da experiência histórico-social, ao afirmar que "não coincide com a experiência da espécie, biologicamente herdada, nem com a experiência individual, apesar de freqüentemente se confundir com esta". Com isso, a experiência histórico-social seria aquela vivenciada por uma determinada classe, num dado momento histórico, na interação dos seus membros entre si e no confronto com outras classes que àquela se contrapõem. Ressaltaria Leontiev (*idem*) que o aspecto que sobressai em relação aos demais seria aquele que o diferenciaria qualitativamente do desenvolvimento animal, isto é, a capacidade de 'apropriação' pelo homem da experiência acumulada pela espécie no decurso da história social. O animal se adapta aos elementos mutáveis do ambiente através das experiências filogenéticas – transmitidas pela herança – e individuais – adquiridas no decorrer de sua vida. A adaptação seria a função fundamental da experiência individual animal (*idem*, p. 102), sendo que os dois tipos de experiência são – contudo – bastante inter-relacionados, porque "(...) as manifestações do comportamento hereditário não aparecem independentes da experiência individual e esta forma-se sempre na base da hereditariedade da espécie" – conclui. Assim sendo, o desenvolvimento ontogenético do animal pode ser representado pelo acúmulo de sua experiência individual e uma subsequente adaptação reflexa inata a condições ambientais complexas e dinâmicas. Pode-se concluir para a proposta deste artigo que, enquanto o animal se adapta ao ambiente, o homem, pela sua experiência histórico-social, se 'apropria' das experiências das gerações anteriores, acumuladas no decorrer da história social. Essa experiência seria objetivada em processos/produtos da atividades humana coletivas, bem como em fenômenos como linguagem, ciência, tecnologia, entre outros. Nessa nova concepção, "a criança não se adapta ao mundo dos objetos humanos e aos fenômenos que circundam, mas faz deles seus, apropria-se deles" (*idem*, p. 105).

Exatamente o caráter desse processo de apropriação diferenciaria o sentido das atividades da educação infantil. Decorrente de uma outra capacidade humana já ressaltada por Karl Marx – a saber – o trabalho, as ações humanas (mentais e motoras) são objetivadas pelo processo de produção. Assim, a apropriação se efetivará por meio das relações sociais concretas da criança com as pessoas do seu ambiente, por intermédio da qual poderá vir a interagir com outras pessoas e suas experiências acumuladas. Observa-se com isso, que o processo de 'apropriação' não seria impulsionado por funções mentais inatas da criança ainda que a existência de homens e mulheres, de variadas funções e capacidades cerebrais, demande a presença de determinadas estruturas naturais e biológicas. No entanto, essas capacidades tão somente se efetivam através de 'apropriações' da criança ou aquisições que ocorrem durante seu processo de desenvolvimento histórico-social do qual a escola passa a constituir importante cenário. Conclui-se desses novos pressupostos sobre a concepção do processo de 'desenvolvimento' da criança a demanda pela formação de professores cuja prática pedagógica seria diferenciada ao longo desses primeiros anos de educação formal que correspondem à educação infantil.

3. Princípios do projeto do Curso Normal Superior da Universidade Católica de Brasília

Bastante correntes às abordagens sobre o processo de formação de professores, as dez novas competências para ensinar (Perrenoud, 2000), constituíram princípios orientadores para a organização e delineamento do Curso Normal Superior da Universidade Católica de Brasília, uma vez que fazem convergir um novo paradigma para a formação de professores. Em linhas gerais, o próprio autor sistematiza em dez grandes famílias sobre o perfil desse professor – também e sobretudo – da educação infantil, que podem ser assim resumidos:

- a) organizar e estimular situações de aprendizagem;
- b) gerar a progressão das aprendizagens;

- c) conceber e fazer com que os dispositivos de diferenciação evoluam;
- d) envolver os alunos em suas aprendizagens e no trabalho;
- e) trabalhar em equipe;
- f) participar da gestão da escola;
- g) informar e envolver os pais;
- h) utilizar as novas tecnologias;
- i) enfrentar os deveres e os dilemas éticos da profissão;
- j) gerar sua própria formação contínua.

Estruturado para um período de três anos e meio e 3.210 horas, das quais o aluno possui um total de 800 horas de práticas pedagógicas, o curso foi estruturado buscando superar as deficiências verificadas no processo de formação do profissional habilitado em Educação Infantil pelo curso de Pedagogia, bem como foram consideradas as possibilidades que um diálogo com as distintas licenciaturas favorece. Assim, desde o primeiro semestre, o profissional da educação infantil inicia sua vivência no ambiente escolar a partir de um disciplina chamada Prática Escolar. O acesso aos princípios da educação infantil – restritos a uma disciplina no curso de Pedagogia – tem nessa proposta um conjunto de conhecimentos distribuídos em distintas disciplinas que visam a instrumentalizar a prática do processo de ensino-aprendizagem a partir de um conhecimento empírico-teórico sobre as características e especificidades desses sujeitos da educação infantil.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES PARA A REFLEXÃO

Essas breves análises evidenciarão, sobretudo, a necessidade de um redimensionamento dos processos e lugares de formação dos professores da educação básica, incluindo-se com relevância a qualificação dos docentes da educação infantil. Nesse sentido, a política educacional vigente desde a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases parece fornecer elementos que venham a balizar a 'qualidade' da prática

pedagógica e a internalização – por parte desses profissionais da educação infantil – de um novo olhar sobre esse sujeito – a criança –, seu processo de construção do conhecimento, das relações sociais que tipificam a sociedade desse tempo e, por fim, da função social a ser desempenhada pela escola. Assim, o caráter compensatório atribuído a esse nível de escolarização no passado é revisto no sentido de uma educação cujos princípios sejam a construção coletiva do conhecimento de uma orientação que tem como fatores a formação para a cidadania e a qualificação para o mercado de trabalho a serem exercidos com autonomia e responsabilidade. Ora, sabe-se que estes valores somente são sustentáveis quando alicerçados nos primeiros anos de vida – biológica e social/escolar – decorrendo daí a importância do tratamento em profundidade das questões formativas e informativas dos processos de formação e atuação dos profissionais da educação infantil.

Formação do professor de Educação Infantil no Distrito Federal

*Clara Gonzalez de Araújo**

A cada ano, as instituições de nível superior vêm-se à frente de novas responsabilidades, na busca da preparação de profissionais mais capazes e competentes, a serem lançados no mercado de trabalho de uma sociedade moderna e globalizadora. O Projeto de Curso do UniCEUB para Formação de Professores, entre eles o de preparação de professores para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental, a ser lançado no 2º semestre de 2002, e que atenderá, de certa forma, a aspectos teórico-práticos a serem estudados sobre educação infantil, permitirá aos profissionais em educação apropriar-se de conhecimentos, adquirindo as competências necessárias para modificar, gradualmente, as condições objetivas de compreensão sobre a organização e o desenvolvimento do trabalho educativo.

Seria interessante, e tendo em vista o tempo que nos foi estipulado, que pudéssemos refletir, pelo menos, sobre dois dos eixos norteadores que têm orientado nossas propostas atuais de capacitação de professores.

O primeiro deles é quanto à **preparação dos professores como futuros pesquisadores**. Nossa preocupação, ao determinarmos essa diretriz, é não mais concebermos o ensino

* Mestra em Educação, pesquisadora, professora do Curso de Pedagogia da UniCEUB e ex-Coordenadora da Coordenadoria de Apoio Pedagógico à Educação Pré-Escolar, da Secretaria de Ensino Básico, do Ministério da Educação.

como um processo de transmissão de conhecimentos dogmáticos, mas atuarmos no sentido de estimular o raciocínio do futuro docente, levando-o a ter uma postura reflexivo-crítica, questionadora e investigadora, identificando aqueles indicadores que possam estar estimulando ou inibindo os problemas escolares que enfrenta.

Pesquisas recentes têm demonstrado que um dos maiores entraves encontrados pelo professor, para execução de sua prática pedagógica, está em não adquirir (na fase de sua formação) suportes epistemológicos que lhe permitam desenvolver uma ação didática mais transformadora e criativa.

Ao destacarmos os obstáculos epistemológicos enfrentados pelo professor, queremos chamar a atenção para o fato de que a ação docente não passa de uma estratégia, que apenas torna possível a apreensão da teoria, desvinculada de qualquer prática anterior. E de que forma analisar este problema no universo escolar da educação infantil?

Seria altamente recomendável que os futuros professores da primeira infância não fossem meros repetidores de um saber acumulado e cristalizado, mas testemunhas vivas e participantes de um saber que se elabora e reelabora a cada momento, em toda a parte, exigindo deles uma postura reflexiva e centrada na complexidade da realidade. A pesquisa torna-se, pois, um espaço metódico de busca de informação para produzir conhecimentos novos, desenvolvendo modos particulares de ver e compreender a realidade do aluno. É o que Perrenoud traduz como *conhecimento na ação ou epistemologia da ação*.

O segundo aspecto, conseqüência do primeiro, é quanto à formação de professores criticamente equipados para compreender e valorizar a pluralidade cultural dos alunos e tecnicamente aptos a pautar a sua ação pedagógica a partir deste universo cultural. A professora Ana Canen, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em estudos desenvolvidos sobre multiculturalismo, vê como um dos problemas do fracasso escolar a diversidade cultural dos alunos (que chegam às escolas) e que é freqüentemente ignorada nas práticas pedagógicas

desenvolvidas pelos professores. Os alunos, cujos padrões culturais não coincidem com os preconizados pelo sistema escolar, acabam sendo excluídos.

Para tanto, Canen (1998) alerta-nos para a necessidade de **estudarmos o cotidiano das escolas**, de modo a detectar aqueles aspectos que propiciem potenciais de transformação das desigualdades educacionais.

Questões, tais como: a professora utiliza manifestações culturais das crianças? Qual a relação dessas manifestações com os sentimentos que a criança desenvolve para com a aprendizagem, os objetos e as pessoas do ambiente escolar? A professora, no desenvolvimento das atividades cotidianas, possibilita a expressão das experiências, vivências e conhecimentos das crianças? Como? (André e Kramer, 2001). São questionamentos que trazem alguma elucidação deste cotidiano, permitindo ao professor lidar com a diversidade cultural de seus alunos e promovendo práticas bem sucedidas na execução de trabalhos que possibilitem uma educação multicultural, que visa não só à igualdade educacional, como também a formação de novas gerações destituídas de preconceitos, reconhecendo essas diferenças como um enriquecimento e não como uma deficiência para a sociedade.

Uma formação docente nesta perspectiva busca incentivar o futuro professor a refletir sobre a sua prática docente, em termos dos efeitos desta prática nas relações estabelecidas em sala-de-aula e no desenvolvimento de auto-reflexão e auto-aceitação do aluno. Entretanto, conforme alerta Canen, a chamada vertente multicultural apresenta diferentes propostas. Assim, **a formação docente não deve estar circunscrita ao período de formação acadêmica inicial, mas, sim, como um processo contínuo de aperfeiçoamento e aprofundamento reflexivo dos professores, ao longo de suas vivências pedagógicas.**

Concluindo, gostaríamos, mais uma vez, de enfatizar o papel da pesquisa na prática educativa dos futuros professores de educação infantil, destacando este ponto como um dos

parâmetros principais para integração dos conhecimentos e práticas, descritos a seguir, e que o futuro docente deverá adquirir para qualificação de seu trabalho pedagógico:

- compreensão da realidade social e das demandas educacionais existentes;
- compreensão da função social da educação e da pré-escola e os papéis decorrentes dessa relação;
- domínio dos conteúdos, práticas e tecnologias específicas da Educação Infantil;
- vivência de uma prática pedagógica experimental e inovadora;
- enriquecimento cultural e aprofundamento de conteúdos instrumentais da formação.

Mesa-redonda

DESENVOLVIMENTO INFANTIL E
PRÁTICAS PEDAGÓGICAS

*A procura de uma coerência
necessária*

*Albertina Mitjans Martínez**

O objetivo central da nossa apresentação é analisar a significação do conhecimento científico sobre o desenvolvimento infantil para a prática pedagógica em sala de aula e, a partir disso, salientar os desafios que, para o processo de formação de professores, representam a situação que atualmente observamos em muitas de nossas escolas.

Partindo-se da consideração de que se um dos propósitos da Educação como prática social é promover o desenvolvimento da criança, capacitando-a para a inserção crescente em sistemas de exigências e de relações cada vez mais variados e complexos, torna-se evidente a necessidade de conhecer as particularidades do desenvolvimento infantil para planejar e desenvolver estratégias e ações pedagógicas cada vez mais efetivas. Uma das contribuições da Psicologia como ciência particular para a Educação tem sido proporcionar conhecimentos acerca do funcionamento humano que constituam pontos de partida para a estruturação de tais ações. Mesmo que o estado da ciência psicológica não proporcione um conhecimento acabado e único do funcionamento humano, por coexistirem diferentes teorias e concepções acerca dos processos de desenvolvimento, dispõem de conhecimentos suficientes para desenhar estratégias sólidas

* Ph.D, Professora da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília.

e coerentes que em seu contínuo aprimoramento permitam uma ação educativa cada vez mais efetiva.

A necessidade de conhecer aspectos básicos dos processos de funcionamento humano e, especificamente, do desenvolvimento infantil, se constitui numa exigência para os professores interessados em desenvolver uma prática pedagógica reflexiva e efetiva, no sentido de procurar as melhores vias para atingir os objetivos educativos almejados. O professor, em seu espaço de ação, torna-se um estudioso e um cientista na medida em que se atualiza, analisa e pesquisa na própria sala de aula, na busca por aprimorar sua ação educativa.

Parece óbvio afirmar que as estratégias educativas devem estar baseadas no mais avançado conhecimento científico e que se deve esperar uma razoável coerência entre as posições teóricas assumidas e as estratégias e ações educativas desenvolvidas em sala de aula. No entanto, nossa experiência no trabalho com professores da Educação Infantil nos indica que a situação real difere, em muitas ocasiões, da situação desejada. Na prática cotidiana do trabalho das escolas se expressam algumas tendências preocupantes que merecem ser objeto de atenção especial por parte dos que estão interessados na formação de professores, se um objetivo essencial é continuar avançando na consolidação do sistema de educação infantil como um espaço de trabalho pedagógico cientificamente fundamentado.

Abordaremos três tendências que mais têm chamado nossa atenção, seja pela sua frequência de aparição, seja pelo seu grau de aceitação no contexto escolar:

1. A relativa subvalorização do conhecimento científico como elemento importante para direcionar a prática pedagógica

Mesmo reconhecendo-se a existência de uma ampla literatura especializada na área de desenvolvimento, observa-se que esta não é especialmente procurada por parte dos

professores como elemento importante para aprimorar a prática pedagógica. Sabemos do pouco tempo de que dispõem os professores para seu aperfeiçoamento profissional e das múltiplas e, às vezes, desgastantes exigências e demandas do trabalho escolar. Estas questões bem poderiam explicar o relativo pouco tempo dedicado à aproximação de temas sobre desenvolvimento infantil; no entanto, encontramos indicadores de que a isso se une um insuficiente reconhecimento de sua importância ou de sua utilidade. Nesta situação, o conhecimento do senso comum torna-se dominante, limitando as possibilidades de construção de uma prática pedagógica mais sólida e avançada. Inclusive, em algumas ocasiões, parece que ainda domina a dimensão de cuidado da Educação Infantil sobre sua dimensão educativa; dimensão, dentro da qual, a reprodução da experiência prática e o bom senso poderiam ser suficientes.

É certo que a forma em que o conhecimento sobre o desenvolvimento é apresentado não permite, às vezes, enxergar facilmente sua utilidade no trabalho escolar. O fato de não encontrar "traduções lineares" entre esse tipo de conhecimento e os problemas e desafios que o professor está obrigado a enfrentar e a resolver no dia-a-dia da sala de aula pode contribuir para reafirmar a idéia de que "uma coisa é na teoria e outra na prática", ampliando a distância dicotômica construída socialmente entre prática e teoria. Faz-se urgente analisar como aprimorar as estratégias utilizadas no processo de formação de professores para conseguir a compreensão de que precisamente uma prática atrelada a conhecimentos científicos (que em sua produção tem tido seu momento empírico) possui mais possibilidades de representar saltos qualitativos no processo de ensino-aprendizagem do que aquela deles desvinculada.

Afirmações muito freqüentes atualmente no contexto escolar estão relacionadas com o reconhecimento da afetividade: "Temos que trabalhar a auto-estima da criança", "A afetividade é muito importante na aprendizagem", "Temos que trabalhar o cognitivo e o emocional juntos" etc. Qualquer uma delas está expressando o crescente reconhecimento da participação de elementos que não são estritamente de ordem

cognitiva no processo de aprendizagem. No entanto, quando aprofundamos os conceitos de auto-estima, afetividade ou emocionalidade que estão presentes nessas afirmações, observamos ser conceitos em nível de conhecimento do senso comum, não diferenciados das conceitualizações de pessoas leigas com experiência no trabalho com crianças.

Podemos nos perguntar: como contribuir intencionalmente e de forma produtiva para desenvolver nas crianças uma auto-estima adequada, se não possuímos um conhecimento de seus mecanismos de constituição, no mínimo em nível necessário para planejar estratégias e ações concretas e utilizar convenientemente, na direção do desenvolvimento da auto-estima, as múltiplas oportunidades que a atividade e o convívio cotidiano na sala de aula proporcionam? Constatamos, com preocupação, que o desconhecimento conduz a ações que não aproveitam as reais possibilidades que a vida escolar proporciona para o desenvolvimento de uma auto-estima adequada e, inclusive, em alguns casos, conduz a ações que longe de contribuir para os objetivos propostos, contribuem para o desenvolvimento de elementos da auto-estima não desejáveis.

2. Conhecimento superficial sobre o desenvolvimento e confusões conceituais marcantes

Em certas ocasiões, mesmo reconhecendo a sua importância, as concepções e os conhecimentos sobre o desenvolvimento infantil apresentam-se trabalhados e apropriados de forma superficial, sem que se atinja um domínio real dos conceitos básicos das diversas concepções estudadas, dos pontos de contato e de diferença entre elas e de suas implicações educacionais diferenciadas. Esta situação se expressa, muitas vezes, em confusões conceituais de ordem diversa que logicamente não podem se expressar em práticas pedagógicas coerentes, o que limita suas possibilidades e efetividade.

Afirmações como "Eu trabalho na zona de desenvolvimento proximal respeitando o ritmo da criança" ou "O professor tem que ser um mediador, um facilitador da

aprendizagem da criança" exemplificam esta situação. Uma análise destas afirmações e das explicações que nos dão as professoras quando buscamos aprofundar o seu sentido, nos permitem apreciar suas contradições internas. Na primeira, por exemplo, a idéia de respeito ao ritmo da criança está associada à consideração de que o processo de aprendizagem segue o processo de desenvolvimento, à idéia de que o desenvolvimento possui um ritmo ao qual o processo de ensino - aprendizagem deve se adequar; no entanto, a idéia de ter em conta o conceito de zona de desenvolvimento proximal, entendida como a diferença ou a distância entre o nível de desenvolvimento já atingido pela criança, representado pelo que é capaz de fazer sem ajuda e o nível de desenvolvimento potencial, representado pelo que é capaz de realizar com a ajuda de um outro mais experiente, aponta para uma concepção do desenvolvimento onde precisamente a aprendizagem "puxa" o desenvolvimento e promove-o. Como planejar estratégias pedagógicas efetivas a partir de uma concepção contraditória como esta?

Na segunda afirmação, tratam-se as concepções do professor como mediador e do professor como facilitador, como se fossem sinônimas. Isto seria aceitável, em alguma medida, se estivessemos nos referindo a esses conceitos em nível de senso comum, mas é bem diferente tratando-se da conceitualização científica de ambas as considerações e de sua significação diferenciada em termos pedagógicos, levando-se em conta as concepções teóricas das quais esses conceitos surgiram na produção científica. Assumir a posição de facilitador da aprendizagem, falando em termos técnicos, é diferente de assumir a posição de mediador, e se, por vezes, a diferença é sutil, na maioria dos casos a diferença é apreciável; por isso, torna-se difícil pensar em práticas efetivas coerentes com expressões contraditórias dessa natureza. Tem-se a impressão de que o conhecimento científico superficial e contraditório se constitui mais como aspecto da cultura técnica do professor do que como elemento norteador de sua prática, questão que é objeto de uma das nossas pesquisas em andamento.

3. Procura de “receitas”, de estratégias ou ações pedagógicas prontas que possam ser aplicadas em situações concretas

As exigências e demandas da prática pedagógica em muitos momentos levam o professor a querer encontrar, de forma rápida, soluções para os problemas que enfrenta no cotidiano, procurando-as no conhecimento científico. Alguns procuram o conhecimento científico não como sistema conceitual que contribui para a construção de uma cosmovisão que permita compreender o funcionamento da criança e criar estratégias e ações pertinentes à prática educativa, mas como um lugar onde encontrará rápida solução para a diversidade de problemas que enfrenta. Como não obtêm o que buscam, perdem o interesse nesse leque de conhecimentos e, por vezes, adquirem uma rejeição a este, precisamente, porque em definitivo "não serve para resolver os problemas que têm que ser resolvidos na sala de aula".

A procura por receitas está expressando, no mínimo, concepções que nem sempre são conscientes, mas que estão presentes na visão desses professores. Entre elas: a) a idéia de que uma estratégia ou ação é aplicável para resolver problemas independentemente da singularidade do sujeito da ação pedagógica; b) a concepção de que existem relações lineares entre as teorias do desenvolvimento e a prática pedagógica e que a partir da concepção do desenvolvimento assumida podem desprender-se ações concretas e específicas para situações que, de fato, são muito diversas; e c) a negação do caráter ativo e criativo do professor na construção de sua prática pedagógica, a partir de uma clara representação dos processos de desenvolvimento e dos outros muitos que perpassam o processo de ensino aprendizagem e do reconhecimento da singularidade dos alunos no seu processo de constituição e de ação. Na procura de "receitas" está-se expressando o caráter passivo-reprodutivo do professor em relação à sua própria prática e, no fundo, a não compreensão da complexidade, diversidade e singularidade do desenvolvimento infantil.

Estas tendências, que não caracterizam todos os professores, mas que encontramos com maior frequência do que a desejada no trabalho escolar, constituem desafios importantes para a formação dos professores e, especialmente, para a formação dos professores de educação infantil. A magnitude das tendências referidas e suas implicações no trabalho educativo devem ser objeto de estudo e de análise nas instituições responsabilizadas pela formação de professores de forma a contribuir para aprimorar significativamente esse processo. Ao nosso modo de ver a formação dos professores deveria privilegiar os seguintes aspectos:

a) Uma análise reflexivo-crítica do significado do conhecimento sobre o desenvolvimento infantil para a ação pedagógica, ou seja, uma análise que inclua a consideração das possibilidades e dos limites desses conhecimentos para a prática pedagógica, um espaço que permita esclarecer sua importância e seu lugar real na atividade do professor.

b) Uma discussão dos conhecimentos mais atualizados sobre o desenvolvimento infantil e suas implicações educacionais, marcando os pontos de contato e de diferenças entre diversas concepções e, essencialmente, suas implicações também diferenciadas na prática pedagógica. O conhecimento sobre desenvolvimento infantil deve ser apresentado de forma sistematizada, contextualizada, destacando suas origens e desenvolvimento, de maneira reflexiva e crítica de forma que o professor possa construir uma representação relativamente clara de como está sendo compreendido o desenvolvimento infantil, mesmo que a partir de diferentes perspectivas teóricas e, dessa forma, possa tomar "partido" por posições definidas que lhe permitam uma prática coerente. A forma superficial, fragmentada e pouco reflexiva com que, em muitas instituições, se trabalham os temas de desenvolvimento infantil expressa-se nas confusões e contradições a que fizemos referência anteriormente.

Importância essencial deveria ser dada nestas reflexões às concepções de desenvolvimento infantil que analisam a constituição do sujeito e seu desenvolvimento na sua complexidade e integralidade, tentando ultrapassar a

fragmentação que ainda se expressa em muitas visões do desenvolvimento. É comum enxergar o desenvolvimento como desenvolvimento de aspectos que parecem evoluir como dimensões relativamente separadas; fala-se assim de desenvolvimento da cognição, da afetividade, da sociabilidade etc. como se esses elementos não estivessem estreitamente relacionados no sujeito concreto, desconhecendo-se a integridade e complexidade da constituição e do desenvolvimento da criança.

c) Uma análise reflexiva dos professores sobre sua própria prática com o objetivo de tornar conscientes as concepções de desenvolvimento subjacentes a elas, discuti-las e analisá-las criticamente, uma vez que mesmo não conscientes, orientam a prática pedagógica e estão presentes nela de diferentes formas.

d) O desenvolvimento da motivação nos professores para sua superação profissional, o desenvolvimento da sua capacidade reflexiva e, especialmente, de sua criatividade, elementos de sua subjetividade importantíssimos para que os conhecimentos com que entram em contato adquiram um sentido pessoal e possam ser utilizados efetivamente por eles na sua condição de sujeitos da própria ação pedagógica.

Infelizmente trabalhar intencionalmente no desenvolvimento pessoal do professor potencializando sua condição de sujeito não tem sido uma estratégia priorizada nas instituições formadoras de professores.

Não obstante os avanços obtidos nos últimos anos na consolidação da Educação Infantil, muitos são os problemas que têm que ser resolvidos e um deles é o que tratamos aqui. Esperamos que uma discussão aprofundada e crítica das idéias que expressamos possa contribuir para o debate coletivo permanente e para as ações concretas que o aprimoramento da educação das nossas crianças exige.

Desenvolvimento infantil e práticas pedagógicas

*Maria Fernanda Farah Cavaton**

Iniciamos esta comunicação com a seguinte premissa: a educação infantil tem um papel pedagógico próprio a cumprir.

Acreditamos que a pré-escola é espaço estritamente educacional. Não tem como função "pré-solucionar" os problemas do ensino regular, não existe para preparar o aluno para a "escola de verdade". Tem como objetivo principal ser a modalidade de ensino que visa dar as oportunidades e as experiências necessárias para que a criança de 0 a 6 anos se desenvolva plena e harmoniosamente em todos os aspectos. Isso acontecendo, o sucesso da criança da educação infantil, ao ingressar no ensino fundamental, será consequência e não finalidade. (Kramer,1992,1995)

A creche é escola e a pré-escola, também.

Se a creche é escola, o que se ensinar a um bebê, por exemplo?

Sem deixar de mencionar e relevar a luta social de mães e pais por um lugar seguro para deixar seus filhos enquanto trabalham, a educação infantil é o lugar adequado para a criança descobrir o mundo que a cerca nos seus primeiros anos de vida.

O bebê tem muito a aprender/descobrir. Ele, por exemplo, precisa aprender a falar (a fala é um sistema simbólico, forjado culturalmente) e aprender a andar (é totalmente dependente de quem dele cuida).

* Professora da Faculdade de Educação – UnB

Na perspectiva psicológica histórico-cultural, o desenvolvimento se constrói na e pela interação da criança com as outras pessoas de seu meio ambiente, particularmente com aquelas envolvidas afetiva e efetivamente em seu cuidado. Conseqüentemente, o conhecimento do educador acerca do desenvolvimento infantil faz diferença na maneira de tratar a criança na instituição escolar em que está inserida. (Oliveira,1994)

Portanto, acreditamos ser imprescindível a constante ampliação do conhecimento de como se processa o desenvolvimento das crianças pequenas, pois assim será possível otimizar as relações existentes no dia-a-dia da escola, haja vista que cada criança de 0 a 6 anos tem características, necessidades, conflitos, origens próprias.

Durante seis anos de trabalho com estagiários graduandos em salas de educação infantil, pudemos constatar que ainda há professoras em escolas do sistema público do Distrito Federal que desconhecem o fato de as crianças pesquisarem e formularem hipóteses sobre os objetos culturais, e ignoram, também, que brincadeiras, brinquedos, faz-de-conta são as melhores estratégias de aprendizagem porque mais se aproximam do desenvolvimento espontâneo da criança. (Cavaton, 2000)

A criança pequena é pesquisadora, curiosa, observadora, dotada de excepcional memória para aprender. A criança não só descobre as múltiplas facetas do meio em que vive como organiza as formas de melhor convivência. E se ela interage com o meio e dele retira as informações necessárias para melhor entendê-lo, não devemos deixá-la unicamente fazer as relações por conta própria, é necessário que o adulto/educador atue como intermediário nessa relação, facilitando e otimizando a fonte das informações, os diálogos e as interferências dos adultos para com ela.

Portanto, cabe à educação infantil, entre outras coisas, definir propostas educacionais que tenham como objetivo avaliar o quanto a criança evolui em seu desenvolvimento sobre determinado conteúdo, partindo do que ela já sabe. E não

definir, a priori, o que ela deverá saber depois de um determinado tempo.

"Quando se indica a necessidade de tomar a criança como ponto de partida, quer-se enfatizar a importância da formação profissional de quem irá educar essa criança nas instituições de educação infantil. Não é a criança que precisaria dominar conteúdos disciplinares, mas as pessoas que a educam" (Kuhlmann Jr.,1999, p. 65).

Observe o objetivo: ao final de um ano, a criança de seis anos deverá reconhecer as sílabas simples ou escrever seu nome. Este objetivo é formulado do ponto de vista da idade cronológica e da aprendizagem, numa perspectiva em que o desenvolvimento se dá igualmente entre todas as crianças.

Esse objetivo é limitador se comparado com este outro: toda criança pequena deverá ter acesso a escritos de jornais, revistas, revistas em quadrinhos, livros de contos, poesia, bilhetes a coleguinhas e aos pais, cartas a variados destinatários, jornais, enciclopédia etc. para que possa se apropriar da leitura ao seu tempo.

Cada criança tira o conceito da leitura e da escrita das informações a que teve acesso, seu progresso será percebido nas muitas produções escritas feitas espontaneamente. É bem provável que as crianças aos seis anos de idade compreendam para que serve a escrita e qual é o seu modo de construção interna, tendo a oportunidade de serem competentes leitoras e escritoras. (Deheinzelin, 1998, p. 63)

Outro ponto importante na definição de objetivos e atividades é a visão da criança como um todo. Não se deve separar a criança em orgânico, físico e intelectual. Pode parecer complicado trabalhar todos esses aspectos integralmente, mas favorece ao educador infantil o fato de que para a criança nada é separado.

"Tudo o que ela faz, ela o faz com seu corpo, seus sentimentos e com a inteligência de que dispõe. Objetivos compartimentados e atividades isoladas são inócuos e desinteressantes para a criança." (Didonet ,1997, p. 93)

O cuidado dado ao objetivo leva-nos à preocupação com a avaliação. Como já foi dito, na perspectiva de educação infantil centrada no desenvolvimento, cada criança segue tempo e ritmos próprios, a avaliação deverá ser sempre em relação ao que a criança progrediu, o que sabia antes e o que está sabendo agora.

Gostaríamos de fazer alguns comentários acerca das atividades a serem propostas às crianças, dentro de uma concepção de educação infantil centrada no desenvolvimento individual da criança.

Para propor quaisquer atividades às crianças, rigorosamente deve-se conhecer as fases de desenvolvimento em que estão. Todo educador de educação infantil deve ser um observador. Pelas observações contínuas sobre a criança, suas formas de manifestação, brincadeiras, o educador pode traçar seu desenvolvimento e possíveis progressos.

As estratégias de ensino, traduzidas nas atividades pedagógicas propostas, precisam se aproximar do desenvolvimento natural das crianças e, para tanto, serem lúdicas. A criança é lúdica, vive suas brincadeiras intensamente. O educador atento prepara suas atividades integrando o mundo interior da criança, as linguagens simbólicas de que devem se apropriar (oral, escrita, desenho, teatro, música, movimento) e os conteúdos culturalmente forjados (áreas do conhecimento). Deve otimizar as experiências e as oportunidades das crianças frente a desafios que as levem a melhores elaborações que fazem sobre o que vêem ou ouvem ou sentem das coisas e das pessoas.

"Para a criança conhecer o mundo envolve afeto, o prazer e o desprazer, a fantasia, o brincar e o movimento, a poesia, as ciências, as artes plásticas e dramáticas, a linguagem, a música, e a matemática. Que para ela, a brincadeira é uma forma de linguagem, assim como a linguagem é uma forma de brincadeira" (Kuhlmann Jr.1999, p.65).

Acreditamos que, para melhorar a qualidade do atendimento da educação infantil, é necessário investir na formação do professor que atua com criança de zero a seis anos para que domine os conceitos aqui mencionados, e que, entre

outras coisas, dê importância à creche e à pré-escola como lugar lúdico, proporcione oportunidades adequadas ao fortalecimento do corpo/mente/personalidade, preocupe-se com a integração social, ofereça momentos importantes de desenho (forma de expressão mais sabiamente utilizada pela criança para demonstrar seus sentimentos, críticas e alegria), música, contos de fadas, teatro, artes plásticas.

BIBLIOGRAFIA

AFONSO, J. R.; ARAUJO, É. A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. Brasília: BNDES, jun. 2001.

ANDRÉ, M.; KRAMER, S. Alfabetização: um estudo sobre professores das camadas populares. In: LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. 6.ed. São Paulo: E.P.U, 2001. p. 82-99.

ANPED. Parecer da ANPED sobre a proposta elaborada pelo MEC do Plano Nacional de Educação. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação, 1998.

ARAUJO, É. Carga tributária: evolução histórica, uma tendência crescente. Informe-se, BNDES, n. 29, jul. 2001. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>.

_____ ; OLIVEIRA, P. Tributação municipal: desigualdades na carga tributária local, 1996. Informe-se, BNDES, n. 15, : jul. 2000. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>.

ARIÉS, P. Centuries of childhood: a social history of family life. New York: Knopf, 1960.

BADINTER, E. Um amor conquistado: o mito do amor materno. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

BANCO MUNDIAL. Desenvolvimento da primeira infância: investir no futuro. Brasília: Banco Mundial, abr. 1996.

_____. Project information BRPA 6525. Washington, D.C.: World Bank, 1998.

_____. Relatório 2000. Brasília: Banco Mundial, 2000. p. 60. Disponível em: <www.worldbank.org>. Acesso em: 15 mar. 2000, 12. abr. 2001, 18 jul. 2001.

BARRETO, A.; CASTRO, J. A. Estimativas para as matrículas no ensino público, segundo o nível de ensino e modalidade de educação básica. In: BRASIL. Ministério da Educação. Censo escolar 2000. Brasília: INEP/MEC, 2000.

BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N. Financiamento da educação no Brasil: focalização dos gastos públicos sociais em educação

e erradicação da pobreza no Brasil. Em Aberto, v. 18, n. 74, p. 106-120, jul. 2001.

_____; HENRIQUE, R.; MENDONÇA, R. Evolução recente da pobreza e da desigualdade: marcos preliminares para a política social. Cadernos Adenauer, n. 1, p. 11-22, 2000.

_____; MENDONÇA, R. Uma avaliação dos custos e dos benefícios da educação pré-escolar. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. BOLETIM CONJUNTURAL TRIMESTRAL. IPEA, n. 52, jan. 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Constituição. 15.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Consulta relativa ao Ensino Fundamental de 9 anos. Brasília: CNE, 1998.(Parecer CEB; 020/98).

_____. Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação de professores na modalidade normal em nível médio. Brasília: CNE, 1999. (Parecer CEB; 1/99).

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Ação compartilhada das políticas de atenção integral à criança de zero a seis anos. Brasília: MEC, 1999.

_____. Coordenação de planejamento setorial: série, histórica da educação pré-escolar. Brasília: MEC, 1991.

_____. Educação infantil no Brasil: situação atual. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994.

_____. PNE - Plano Nacional de Educação. Brasília: MEC, 2001.

_____. Política de educação infantil: Proposta. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1993.

_____. Propostas pedagógicas e currículo em educação infantil: um diagnóstico e construção de uma metodologia de análise. Brasília: MEC/SEF/DEPEF/COEDI, 1996.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Acionado por Internet. Brasília: MEC/INEP, 2001. Disponível em: <www.inep.gov.br>.

_____. Censo da educação infantil: resultados preliminares. Brasília: MEC/INEP, 2001. Disponível em: <www.inep.gov.br>.

_____. Censo da educação infantil 2000-2001. Brasília: MEC/INEP, 2001.

_____. Censo do professor 1997. Brasília: MEC/INEP, 1997.

_____. Censo escolar, 1997. Brasília: MEC/INEP, 1997.

_____. _____, 2000. Disponível em: <www.inep.gov.br>.

_____. Censo escolar indígena, 1999. Brasília: MEC/SEF/INEP, 2001. Disponível em: <www.inep.gov.br>.

_____. Educação infantil: a creche, um bom começo. Em Aberto, v. 18, n. 73, jul. 2001.

_____. Financiamento da educação no Brasil. Em Aberto, v. 18, n. 74, dez. 2001.

_____. Sinopse estatística da educação básica: censo escolar, 1997. Brasília: MEC/INEP, 1997.

_____. _____, 1998. Brasília: MEC/INEP, 1998.

_____. _____, 1999. Brasília: MEC/INEP, 1999.

_____. _____, 2000. Brasília, MEC/INEP, 2001.

_____. Secretaria Geral. Programa Nacional de Educação Pré-Escolar. Brasília: MEC, dez., 1981.

BRASIL. Senado Federal. Mecanismos disciplinares. Disponível em: <<http://www1.senado.gov.br/sicon/default/htm>>. Acesso em: 19 abr. 2002.

_____. Planos e orçamentos públicos: conceitos, elementos básicos e resumo dos projetos de leis do Plano Plurianual, 2000-2003 e do Orçamento, 2001. Disponível em: <<http://www1.senado.gov.br/orcamento/>>. Acesso em: 20 abr. 2002.

BRUNER, G. Going beyond the information given. New York: Norton, 1957.

_____. The relevance of education. New York: Norton, 1973.

_____; BORNSTEIN, M. Interaction in human development. Hillsdale, NJ: Erlbaum, 1989.

BRUSCHINI; LOMBARDI. Disponível em: <www.fcc.org.br>. Acesso em: 15 jan. 2001.

CAMPOS, M. M. A educação infantil no Plano Nacional de Educação. São Paulo, 2001 (mimeografado).

- _____; ROSEMBERG, F. Essa creche respeita criança. Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1997.
- _____; ROSEMBERG, F.; FERREIRA, I. M. Creches e pré-escolas no Brasil. São Paulo: Cortez, 1992.
- CANEM, A. Formação de professores e diversidade cultural: seminário interno. Rio de Janeiro: Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1998.
- CAREY, S. Conceptual change in childhood. Cambridge, MA: The MIT Press, 1985.
- CASE, R. The process of stage transition: a neo-piagetian view. In: STERNBERG, R. (Ed.) Mechanisms of cognitive development. New York: Freeman, 1984.
- CASTRO, J. A.; SADECK, F. Capacidade de financiamento do gasto público em educação no Brasil. Brasília, 2002. (mimeografado).
- CERISARA, A. B. A produção acadêmica na área da educação infantil a partir da análise de pareceres sobre o referencial curricular nacional da educação infantil: primeiras aproximações. In: FARIA, A. L. G. & PALMARES, M. S. (Org). Educação infantil pós-LDB: rumos e desafios. Campinas: Editora Autores Associados, 1999.
- CHAGAS, A. M. R.; SILVA, F. A. B.; CORBUCCI, P. R. Gasto federal com crianças e adolescentes. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para discussão; 778).
- CHARLOT, B. A mistificação pedagógica: realidades sociais e processos ideológicos na teoria da educação. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- CLARK, A.; CLARK, A. Early experience: myth and evidence. London: Longman, 1976.
- COTEPE. Comissão Técnica Permanente do ICMS. Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ. Brasília: Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/confaz/Cotepe/index.html>>.
- DAMON, W. Social and personality development. New York: Norton, 1983.
- DIDONET, V. Creche: a que veio... para onde vai... Em Aberto: a creche, um bom começo, v. 18, n. 73, jul. 2001.

- DIMENSTEIN, G. Folha de São Paulo, 31. mar. 2002.
- DONALDSON, M. Children's minds. London: Fontana Press, 1978.
- FARIA, A. L. G.; PALHARES, M. S. (Org.) Educação infantil pós-LDB: rumos e desafios. Campinas: Editora Autores Associados, 1999.
- FRANCO, M. A. C. Lidando pobremente com a pobreza. In: ROSEMBERG, F. (Org.). Creche. São Paulo: Cortez, 1989. p. 179-215.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Carta de intenções do Brasil ao FMI. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/loi/11398.htm#TOP>>. Acesso em: 05.fev. 2001.
- GARAUDY, R. Palavra de homem. São Paulo: Difel, 1975.
- GOLDFARB, W. Emotional and intellectual consequences of psychological deprivation in infancy: a re-evaluation. In: HOCH; ZUBIN, J. (Eds.) Psychopathology of childhood. New York: Grune, 1955.
- GREGGIANIN, E. et al. Análise dos vetos opostos ao Plano Nacional de Educação. Brasília: PNE/MEC, 2001. (Nota técnica conjunta; 3).
- GUIMARÃES, J. O impacto do FUNDEF para a educação infantil. Textos FCC, n. 19, p. 75-92, 2000.
- _____ ; PINTO, J. M. R. Financiamento da educação no Brasil: a demanda pela educação infantil e os recursos disponíveis para seu financiamento.. Em Aberto, v. 18, n. 74, p.12-105, jul. 2001.
- HASENBALG, C. Condições de socialização na primeira infância. In: IBGE. Pesquisa sobre padrões de vida: Primeira infância, 1996-1997. Rio de Janeiro: IBGE, 1997. p. 9-24.
- IBGE. Dados do censo demográfico 2000. Disponível em: <www.IBGE.gov.br.2000>.
- _____. Microdados da PNAD 1999. Rio de Janeiro: IBGE, 1999.
- _____. PNAD - pesquisa nacional por amostra de domicílios, 1982. Rio de Janeiro: IBGE, 1982.
- _____. _____, 1985. Rio de Janeiro: IBGE, 1985.

- _____. _____, 1995. Rio de Janeiro: IBGE, 1995.
- _____. _____, 1996. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.
- _____. _____, 1997. Rio de Janeiro: IBGE, 1997.
- _____. _____, 1998. Rio de Janeiro: IBGE, 1998,
- _____. _____, 1999. Rio de Janeiro: IBGE, 1999.
- _____. Pesquisa sobre padrões de vida, 1996-1997. 2.ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1999.
- _____. Pesquisa sobre padrões de vida, 1996-2001: primeira infância. Rio de Janeiro: IBGE. 2001.
- _____. Resultados preliminares. In: _____. Censo demográfico 2001. Rio de Janeiro: IBGE. 2001. Disponível em: <www.IBGE.gov.br>.
- _____. Síntese dos indicadores sociais 2000. Rio de Janeiro: IBGE/Departamento de Educação e Indicadores Sociais, 2001.
- _____. Volume mão de obra. In: _____. Censo demográfico 1991. Rio de Janeiro: IBGE, 1992.
- JAMES, W. Psychology: the briefer course. New York: Harper Torch Books, 1892.
- _____. The principles of psychology. New York: Henry Holt, 1890.
- KAGAN, J. The nature of the child. New York: basic books, 1984.
- KAPPEL, M. D. B.; KRAMER, S.; CARVALHO, M. C. Perfil das crianças de 0 a 6 anos que freqüentam creches, pré-escolas e escolas: uma análise dos resultados da pesquisa sobre padrões de vida. Revista brasileira de educação, n. 16, p. 35-47, jan./abr. 2001.
- KLAHR, D.; WALLACE, J. Cognitive development: an information processing view. Hillsdale, NJ: Erlbaum, 1976.
- KRAMER, S. A política pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce. Rio de Janeiro: Achiamé, 1982.
- _____; KAPPEL, M. D. B. Educação da criança de 0 a 6 anos. In: IBGE. Pesquisa sobre padrões de vida, 1996-1997: primeira infância. Rio de Janeiro: IBGE. 2001. p. 49-88.
- _____ et al. Formação de profissionais da educação infantil no Estado do Rio de Janeiro: relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: PUC, 2001.

KUHLMANN Jr., M. Educação infantil e currículo. In: FARIA, A.; PALHARES, M. S. Educação infantil pós-LDB: rumos e desafios. Campinas, Editora Autores Associados, 1999. p. 51-67.

LEONTIEV, A. N. Os princípios do desenvolvimento mental e o problema do atraso mental. In: LURIA, A. R. et al. Psicologia e pedagogia I: bases psicológicas da aprendizagem e do desenvolvimento. Lisboa: Stampa, 1977. p. 99-119.

LEVISON, D. Children's labour force activity and schooling in Brazil. Ann Arbor, MI: 1991. Tese (Doutorado).

LOCKE, J. Essay concerning human understanding. London: J. M. Dent and Sons, Ltd, 1690.

_____. Some thoughts concerning education. In: GAY, P. (Ed.) John Locke on education. New York: Bureau Publications, Teacher's College, Columbia University, 1693/1964.

LÜDKE, M. A pesquisa na formação do professor. In: FAZENDA, I. (Org). A pesquisa em educação e as transformações do conhecimento. 2. ed.. São Paulo: Papirus, 1997.

MEAD, G. Mind, self and society. Chicago: University of Chicago Press, 1934.

NOGUEIRA, F. M. G. Ajuda externa para a educação brasileira: da USAID ao Banco Mundial. Cascavel, Editora Universitária Edunioeste, 2000 .

PALHARES, M.; MARTINEZ, C. M. S. Introdução. In: FARIA, A.; PALHARES, M. S. Educação infantil pós-LDB: rumos e desafios. Campinas: Editora Autores Associados, 1999. p. 5-19.

PATTO, M. H. S. Privação cultural e educação pré-primária. Rio de Janeiro: José Olympio, 1977.

PEIRCE, C. S. Collected papers of Charles Sanders Peirce. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1958.

PERRENOUD, P. Formando Professores Profissionais. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2001.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. SME. Educação infantil. São Paulo: SME, 2000. (Coletânea de textos legais).

- ROSEMBERG, F. Alguns indicadores de educação infantil no período 1995-1999. São Paulo: 2000. (mimeografado).
- _____. Ambiguities in compensatory policies: a case study from Brazil. In: CORTINA, R.; STROMQUIST, N. (Org.) Distant alliances: promoting education for girls and women in Latin America. New York: Routledge Falmer, 2000. p. 261-294.
- _____. Educação infantil e processos de exclusão: relatório de pesquisa. São Paulo: FAPESP, 1997.
- _____. O estado dos dados para avaliar políticas de educação infantil. Avaliação Educacional, p. 5-58, jul./dez. 1999a.
- _____. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. Cadernos de Pesquisa, , n. 107, p. 7-40, jun. 1999b.
- _____. Panorama da educação infantil no Brasil. São Paulo: 2002, (mimeografado).
- _____; PINTO, R. P. Textos FCC, n. 13, 1997.
- SABÓIA, J.; SABÓIA, A. L.. Condições de vida das famílias com crianças até 6 anos. In: IBGE. Pesquisa sobre padrões de vida, 1996-1997: primeira infância. Rio de Janeiro: IBGE. 2001. p. 25-48.
- SCHEWEINHART, Early child education. In: ENCYCLOPAEDIA OF EDUCATION RESEARCH. 6.ed. New York: Pergamon, 1992.
- SIMPOSIO EDUCAÇÃO INFANTIL: construindo o presente. Brasília, 23-25 abr. 2002. Notas da apresentação em mesa redonda. Brasília: Senado Federal, 2002.
- SIEGLER, R. Children's thinking. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1986.
- SLUCKIN, W.; HERBERT, M.; SLUCKIN, M. Maternal bonding. New York: Blackwells, 1983.
- STERNBERG, R. Mechanisms of cognitive development. New York: Freeman, 1984.
- STOCCO, R. A. Qualidade na educação infantil. Brasília, 2001. Tese (Mestrado) - Universidade de Brasília.
- TYZARD, B. Adoption: a second chance. London: Open Books, 1977.

UNESCO. Declaração mundial sobre educação para todos. Dacar: UNESCO, 2000.

VYGOTSKY, L. *Mind in society*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1978.

_____. *Pensamento e linguagem*. São Paulo: Martins Fontes, 1962.

WINNICOTT, D. *The child, the family and the outside world*. London: Penguin, 1964.

YOUNG, M. Banco Mundial. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/children/crianca/invfut/cap1.htm>>.

ZABALZA, M. A. *Qualidade em educação infantil*. Porto Alegre: Artmed, 1998.

ZIGLER; MUENCHOW. *Head start: the inside story of America's most successful educational experiment*. New York: Harper Collins, 1992.