



## Educação infantil e políticas educacionais: do passado ao presente na busca do futuro

Elisângela Aparecida de Castro<sup>1</sup>, Michele Aparecida de Sá<sup>1</sup> e Pedro Luiz Teixeira de Camargo<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup>Centro Universitário Metodista Izabela Hendrix, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. <sup>2</sup>Programa de Pós-Graduação em Evolução Crustal e Recursos Naturais, Universidade Federal de Ouro Preto, Campus Morro do Cruzeiro, s/n., Bairro Bauxita, 35400-000, Ouro Preto, Minas Gerais, Brasil. \*Autor para correspondência. E-mail: pedro0peixe@yahoo.com.br

**RESUMO.** Este artigo objetiva apresentar uma explanação histórica da educação no país e discutir as políticas que regem a Educação Infantil entre 1988, com a promulgação da Constituição Federal, até a publicação da lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, que alterou a LDB/1996, apresentando alguns desafios como o acesso, a permanência e a formação professoral, entre outros, que a sociedade defronta para aquisição do direito à instrução formal. A metodologia utilizada foi documental e bibliográfica, de maneira a fundamentar a temática proposta. Neste estudo, conclui-se que ainda existe uma distância entre a prática e o que está disposto em lei. Verificou-se como um dos maiores desafios para se efetivar a emenda Lei nº 12.796 a questão do acesso à educação formal, pois cerca de 56 % das crianças brasileiras com idade para frequentar a primeira etapa de ensino ainda estão fora do ambiente escolar. Para superar essa fragilidade, sugere-se um sistema educacional que prossiga com as políticas públicas educacionais já estabelecidas.

**Palavra-chave:** políticas públicas para a educação, educação formal, direito à educação.

### Child education and educational policies: from the past to the present in search of the future

**ABSTRACT.** The objective of this article is to present a brief historical explanation of education in Brazil and discuss the policies that govern Childhood Education from 1988 with the promulgation of the Federal Constitution until the ratification of LDB 12.796 on April 4, 2013, which altered the LDB/1996, and presented some challenges such as access, permanence and teacher training, among others, that society faces to acquire the right to formal education. The methodology used primary documents and laws that support national education and specific literature on early childhood education and educational policies in Brazil. In this study, we conclude that there is still a gap between practice and what is disposed in law. The issue of access was verified as one of the major challenges for the amendment of Law 12796, since approximately 56% of the Brazilian children of age to attend the first stage of formal education are still out of the school environment. To overcome this weakness it is necessary to have an educational system that continually applies these policies to achieve and complete the daily educational objectives in schools.

**Keywords:** public policies for education, formal education, right to education.

### Introdução

O artigo surgiu a partir de análises realizadas junto a documentos relativos à Educação pública no Brasil. Neste sentido, pretende-se partilhar reflexões sobre os escritos que norteiam a Educação Infantil, o histórico educacional brasileiro e as literaturas pertinentes que refletem sobre o assunto.

O tema desta pesquisa apresentou-se em razão do interesse em conhecer as leis e a teoria do ensino infantil, e encontrar nestas os parâmetros que fundamentam a ação pedagógica que alicerça o ensino formal. Assim, o objetivo deste trabalho é, além da descrição histórica pertinente ao tema educacional, apresentar e discutir as políticas que regem a educação brasileira no período de 1988, com

a promulgação da Constituição Federal, até a retificação da LDB nº 12.796 (Brasil, 2013), de modo a apontar também alguns desafios existentes para se efetivar o direito ao acesso à primeira etapa da educação básica.

Para alcançar o objetivo proposto, utilizou-se a metodologia documental e bibliográfica, entendida por Fachin (2006, p. 120) como - “[...] um conjunto de conhecimentos reunidos em obras de natureza. Tem por finalidade conduzir o leitor à pesquisa de determinado assunto, proporcionando o saber [...]” e teve por procedência estudar a literatura que trata da educação, tanto formal como, principalmente, infantil (Oliveira, 2011, Kramer, 2006, Aranha, 1996, Ribeiro, 1987).

A pesquisa documental é definida por Barreto (2001, p. 298) como aquela que:

Vale-se de documentos originais, que ainda não receberam tratamento analítico por nenhum autor. [...] É uma das técnicas decisivas para a pesquisa em ciências sociais e humanas. Como o foco da pesquisa reside nos aspectos políticos e pedagógicos da organização educacional, o recorte temporal escolhido para este estudo justifica-se devido aos [...] grandes avanços no âmbito jurídico-legal vêm ocorrendo especialmente após a Constituição de 1988, no que tange aos direitos da criança (Barreto, 2001, p. 7).

Assim, o trabalho aqui apresentado exibe uma breve história da Educação brasileira, buscando na literatura de Ribeiro (1987) o contexto no qual estas políticas foram se constituindo. Expõe ainda os artifícios educacionais direcionados para o ensino infantil a partir da Constituição Federal e os discutem de acordo com o referencial teórico (Oliveira, 2011; Kramer, 2006; Saviani, 1980). Por fim, apresenta os desafios da educação infantil de maneira a assegurar ao seu público-alvo o direito à educação de qualidade.

Os dados foram apresentados por meio de exposição textual relacionada às temáticas pertinentes à infância e das definições políticas.

### **História da educação brasileira: colônia, império e república.**

No plano de conhecer como se constituiu as ciências formais, cabe primeiramente compreender a história do ensino no Brasil, ou seja, os períodos que antecedem a civilidade garantida na Constituição Federal de 1988.

Durante o período denominado colonial (1500-1822), a instrução escolar no Brasil foi regida pela doutrina cristã e compôs uma formação vinculada à catequese, a fim de gerar colonos brancos e mestiços para satisfazer aos interesses da burguesia mercantil portuguesa. Com a expulsão dos jesuítas a educação deixou, contudo, de ser catequética (Ribeiro, 1987).

O mesmo autor afirma que a escolarização era conveniente caso interessasse às camadas dirigentes (pequena nobreza e seus descendentes), seguindo o modelo de colonização monárquica dos portugueses. A instrução formal servia aos interesses metropolitanos e coloniais. A elite que se construía naquela época tinha um ensino diferenciado, isto é, após concluir a educação formal inicial, continuava sua formação na Europa. (Ribeiro, 1987). Conforme Almeida (1989, p. 30):

[...] a instrução primária dada ao povo, às expensas do governo colonial, ficou muito abaixo do que se

pode imaginar. Os estudos somente poderiam ser seguidos nos seminários episcopais e em um pequeno número de seminários civis, onde se ensinavam aritmética, álgebra, geometria, latim e grego, retórica e um pouco de filosofia. Para continuar os estudos, era preciso atravessar o oceano e ir a Coimbra.

Neste período histórico da escolarização colonial, os colégios jesuítas foram instrumentos na formação das elites e doutrinação de índios e negros, de maneira a torná-los mais dóceis ao aproveitamento de sua mão-de-obra. A formação profissional destes era elementar e acontecia no próprio local de trabalho. Já a educação das mulheres se restringia, basicamente, às boas maneiras e prendas domésticas (Ribeiro, 1987).

A educação empreendida pelos jesuítas durou até 1759 quando os jesuítas foram expulsos pelo Marquês de Pombal (Sebastião José de Carvalho), que preconizou reformas na educação formal do Brasil, a fim de modernizar a política e a cultura com ideais iluministas trazidos por intelectuais que haviam estudado fora de Portugal, principalmente na França (Ribeiro, 1987).

Segundo Ribeiro (1987), pelo fato da doutrina cristã ser um empecilho à sociedade civil, surge neste período o ensino público no país. No entanto, o ensino só teve uma mudança significativa em 1807, ano em que Portugal foi invadido por Napoleão e a família real veio para o Brasil. A instalação repentina do governo português obrigou a reorganização administrativa do território colonial, o que provocou o desenvolvimento da vida urbana e do campo educacional. De acordo com Oliven (2001, p. 4):

Os treze anos durante os quais a corte permaneceu no Rio de Janeiro tiveram grande importância política e econômica e foram seguidos pela declaração de independência do Brasil, em 1922. A abertura dos portos brasileiros ao comércio exterior acarretou um fluxo de comerciantes e viajantes estrangeiros para o país.

Este fato incitou a estruturação do ensino em três níveis: primário, secundário e superior. Afirma Almeida (1989, p. 83) que:

Era, pois, antes de tudo, sobre a instrução primária que devia se voltar o olhar dos legisladores. Tornava-se evidente que uma boa organização do ensino primário no município da capital serviria de modelo às províncias se espalharia em poucos anos em todo território do Império.

No ano de 1822, com a declaração da Independência do Brasil, o ensino formal adotou o método lancasteriano com a lei de 15 de outubro de

1827, que defendia a ideia de ensino como 'ajuda-mútua' (Ribeiro, 1987). Para Neves (2005, p. 6):

Método Lancasteriano também conhecido como [...] Ensino Mútuo. [...] foi adotado para promover os ideais civilizatórios. Na economia, no combate a ociosidade dos alunos, na organização, na disciplina e na ordem da sala de aula.

O mesmo autor (2005, p. 9) complementa:

A base do método reside na existência e no trabalho dos monitores; apresenta Ensino Mútuo ou Método Lancasteriano e monitores como sinônimos. E estes eram escolhidos entre os meninos mais habilitados; recebiam, portanto, do mestre, instrução à parte. Na prática, os monitores eram responsáveis pela instrução de uma decúria, ou um grupo de 10 alunos.

A execução do método Lancaster refere-se à criação da Inspetoria Geral da Instrução primária e secundária do Município da Corte, concebida com a intenção de estabelecer regras ao exercício da liberdade e à preparação dos profissionais para o ensino primário (entre outras reformas) (Ribeiro, 1987). A associação ao projeto de consolidação do Estado Nacional está interligada à apropriação do método Lancaster pelas elites monárquicas que visavam a formação disciplinar das classes subalternas (Neves, 2005).

No período denominado Primeira República (1889 a 1930), a influência positivista fez com que este momento histórico se tornasse marcante no que se refere à educação nacional. Os republicanos entendiam ser necessário disseminar os novos ideais do país e para isso investiram na educação como uma forma de propagar suas ideias de progresso e liberdade.

Assim, passou-se a defender a 'instrução popular' como maneira de preparar, desde cedo, os brasileiros para viverem e pensarem a república (Monarcha, 1999). O predomínio das ideias iluministas no Brasil devia-se, então, ao ensejo da educação, tornando-se responsabilidade do governo e modificando a estrutura educacional já existente. Conforme apresentado por Cambi (1999, p. 326):

A educação é delegada a função de homologar classes e grupos sociais, de recuperar todos os cidadãos para a produtividade social, de construir em cada homem a consciência do cidadão, de promover uma emancipação (sobretudo intelectual) que tende a tornar-se universal (libertando os homens de preconceitos, tradições, críticas, fés impostas e crenças irracionais).

Com a reprodução iluminista e a sistematização da educação, a cultura de alfabetização difundiu-se juntamente com o crescimento demográfico.

Segundo Ribeiro (1987), com Floriano Peixoto (1891-1894) no poder o país passou por uma tentativa de mudança tanto na orientação econômica como na escolar.

Dessa forma, a escola passou a se organizar em duas categorias, 1º e 2º graus, característica da primeira fase republicana: conseguir um ensino secundário mais adequado ao Brasil. É nesta estrutura que a formação científica substitui a literária. A intenção foi a de romper com a tradição humanista e fundamentar a formação pela ciência. No entanto, Ribeiro (1987) assinala que a atenção dada à formação do magistério foi insuficiente, uma vez que os critérios de seleção dos professores não eram eficientes e não havia cursos para a formação do magistério secundário. Em resumo, um caos.

No período de 1927-1930, com a liderança Fernando de Azevedo, reformou-se o código moderno de educação, marcando a história da educação brasileira (Distrito Federal, 1928).

Na década de 1930, Getúlio Vargas, através de um golpe de estado, instalou o Estado Novo, considerado por muitos como um período de rupturas no ensino. Nessa fase foi proclamada a Nova Constituição de 10 de novembro de 1937 e acontecimentos significativos ocorreram em relação à educação no Brasil: com a criação do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), em 1938; da União Nacional dos Estudantes (UNE), em 1938; e, em 1942, das Leis Orgânicas do Ensino.

Regulamentada pelo Ministro da Educação Gustavo Capanema no período de 1937 a 1945, que estabeleceu o ensino industrial e o ensino secundário, a reforma Capanema vigorou até a aprovação das Leis de Diretrizes e Bases da educação nacional, em 1961. Conforme apresentado por Piletti (1996, p. 90):

O ensino ficou composto, neste período, por cinco anos de curso primário, quatro de curso ginasial e três de colegial, podendo ser na modalidade clássico ou científico. O ensino colegial perdeu o seu caráter propedêutico, de preparatório para o ensino superior e passou a preocupar-se mais com a formação geral.

Na busca por soluções dos problemas educacionais foi lançado no governo Vargas o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), com as reformas do programa educacional e a concessão de um seguimento determinado e legalizado (Ribeiro, 1987).

O principal redator do documento foi Fernando de Azevedo, um importante líder das reformas educacionais junto com outros 25 signatários, entre educadores, cientistas e intelectuais ligados à modernização da Educação, como: Afrânio Peixoto,

Antônio de Sampaio Dória, Anísio Spínola Teixeira, Manuel Bergström Lourenço Filho, Armanda Álvaro Alberto, Cecília Meireles, entre outros. Segundo Lemme (2005, p. 172) “[...] sua elaboração e lançamento só se tornou possível em vista do ambiente e das expectativas que a Revolução de 1930 criou para o povo e para o Brasil”.

O manifesto foi disseminador da construção do esboço de um novo programa educacional. Segundo Aranha (2000, p. 198), “O documento defende a educação obrigatória pública gratuita e leiga como um dever do estado, a ser implementada em âmbito nacional”.

A indefinição provocou um debate importante ao longo do período conhecido como ‘conflito das ideias’, entre de 1931 e 1937, em decorrência de duas orientações que se conflitavam: a tradicional (pelos educadores católicos) X educadores das ‘ideias novas’, que defendiam a laicidade, a coeducação, a gratuidade e a responsabilidade pública na educação. Os defensores das ideias novas consideravam que a educação ideal deveria ser na escola pública, gratuita e leiga (Ribeiro, 1987).

A Constituição de 1934, apesar de atender às reivindicações dos reformadores católicos, revelava alguns pontos contraditórios ao destacar que a educação deveria ser analisada pelos elementos mediadores na organização escolar, ou seja, quantidade X qualidade. O movimento europeu, o norte-americano e os discursos das ‘ideias novas’ foram a base para a inserção da ‘escola nova’. Azevedo coloca esta como sendo aquela capaz de contrapor a velha estrutura de serviço educacional, uma espécie de filosofia vencida (Ribeiro, 1987).

Entre 1937-1945, o processo educacional procurou dar ênfase ao trabalho manual, seguindo as atribuições do art. 128 da nova Constituição, outorgada em 10 de novembro de 1937. Observa-se aqui que o ensino formal passou a focar no ensino pré-vocacional e profissional, destinado às classes menos favorecidas, ou seja, à formação de mão-de-obra que atendessem ao mercado de trabalho.

Em 1942, segundo Ribeiro (1987), diante do sucesso dos seguidores de Hitler, Getúlio Vargas pronuncia em discurso sua adesão ao movimento e é decretada a reforma Capanema, relativa ao ensino secundário.

Em 1946, com o fim do Estado Novo, foi promulgada a 4ª Constituição republicana, que reafirmava os princípios de ‘democratização’, mediante a qual o ensino passava a ser gratuito a todos que “[...] provarem a falta ou insuficiência de recursos” (Ribeiro, 1987 p. 118). Neste período analisaram-se os percursos da educação, o que promoveu um estudo referente ao nível de

aprovação, alfabetização e evasão escolar da época.

Em 29 de outubro de 1948, foi encaminhado à Câmara Federal o projeto de lei de diretrizes e bases da educação nacional, cuja aceitação ocorreu somente treze anos depois, em 20 de dezembro de 1961. Este processo gerou muitas discussões e divergências de ideias entre os educadores defensores das ‘ideias novas’ e, novamente, os católicos.

Em 1965, no início da Ditadura Militar, o Estado dedicou uma porcentagem maior que 1,1% ao financiamento educacional, fazendo com que a educação pública ficasse em segundo lugar nas prioridades governamentais. No entanto, os municípios baixaram em 2,6% as dotações orçamentárias, o que levou a um aumento de 5,8% do analfabetismo no país ao longo das décadas de 1960 e 1970.

Segundo Reis Filho (1974), citado por Ribeiro 1995, p. 161), “[...] A sociedade brasileira nos últimos 20 anos trocou sua base econômica agrícola pela industrial [...], as grandes massas [...] permaneceram analfabetas, formando o colossal contingente de marginalizados nas periferias das metrópoles”.

Ribeiro (1987) revela, entretanto, que no ano de 1965 as matrículas nas instituições de ensino mais que dobrou e o número de evasão escolar passou a ser de apenas 8,7% dos matriculados em face a 1935, quando se tinha o percentual 15% de evadidos. Esses números indicavam uma melhora na permanência do aluno nos estabelecimentos educacionais gratuitos.

Com o predomínio da concepção ‘humanista’ moderna, a escola pública passou a repensar o que seria Educação. Segundo Ghiraldelli Junior (2000, p. 17) “[...] o papel da educação seria o de fazer com que o homem se reencontrasse consigo mesmo; [...]. Para tal, a boa educação seria a educação da razão pela razão”. Este fato causou polêmica entre os grupos católicos que defendiam a concepção ‘humanista’ tradicional e os defensores da concepção humanista laica na escola pública.

O efeito do golpe militar sobre os recursos financeiros fizeram a organização escolar cancelar o método de alfabetização de Paulo Freire para jovens e adultos, uma vez que este valorizava a ideologia política do desenvolvimento. O procedimento instrucional defendido pelo autor apresentava uma proposta educacional popular libertadora, ao defender a reflexão e a descoberta do sujeito como ser de seu destino histórico (Freire, 1978). Segundo Fiori (1978, p. 7):

O método Paulo Freire não ensinava a repetir palavras, não se restringia a desenvolver a capacidade

de pensá-las [...], simplesmente colocava o alfabetizando em condições de poder re-existenciar criticamente as palavras do seu mundo, para, na oportunidade devida, saber e poder dizer a sua palavra.

Conforme Ribeiro (1987, p. 165), “[...] o terror político atingiu imediatamente o campo educacional”. Várias entidades contrárias aos militares foram perseguidas, como a UNE que denunciava as ações autoritárias do governo em oposição às propostas progressistas até então presentes.

Em 1968, inicia-se, através do MEC/USAID (Ministério da Educação e Cultura/United States Agency International for Development), uma busca pela implantação de novos métodos de alfabetização e, nessa orientação, é publicado o livro *Beabá do MEC/USAID* do deputado Márcio Moreira Alves (1968).

Esta obra torna conhecidos os programas em funcionamento e promove mudanças nos planos educacionais. No entanto, afirma Ribeiro (1987, p. 168, grifo nosso), tais acontecimentos mostram que “[...] se o Brasil quisesse entrar para o ‘clube dos grandes’ teria que, pelo menos, demonstrar que em parte do governo havia uma preocupação nesse sentido”. Saviani (1980) faz uma análise crítica da organização escolar então presente, formulando que essa conclusão só pode ser pronunciada quando não nos deixamos iludir ou confundir pelo aparente. Saviani (1980, p. 142) demonstra que “[...] os objetivos reais [...] configuram-se como concretizações parciais dos objetivos proclamados [...]. Neste caso os objetivos proclamados tendem a mascarar os reais”.

O próprio autor revela ainda que existe uma preocupação com a quantidade e não com a qualidade nos métodos (técnicas), criticando a matrícula por disciplina, os sistemas de crédito, a profissionalização do 2º grau, o detalhamento curricular, entre outros. Segundo Saviani (1980, p. 148), os segmentos apenas “[...] indicam uma preocupação com o aprimoramento técnico, eficiência e produtividade”.

Com o fim do período militar em 1985 inicia-se o período republicano. Entretanto, esta nova fase carrega o legado deixado pela ditadura: uma política em crise e com dívidas externas. Aranha (1996) afirma que, depois de inúmeras dificuldades, é promulgada a Constituição de 1988 e que “[...] tímidos avanços são alcançados, aquém das esperanças nela depositada” (Aranha, 1996, p. 197)

Por meio desta explanação histórica pode-se observar que a educação (em si) nunca havia sido prioridade dos governos até então. A educação

infantil, objeto principal de nosso estudo, só vem a ganhar espaço e destaque em 1988 com a promulgação da Constituição Federal que assegura, enquanto direito, essa etapa de ensino às crianças brasileiras. A seguir são apresentados os avanços que as políticas educacionais tiveram após promulgação da atual Constituição Federal.

### Propostas educacionais para a educação infantil

A educação infantil foi se constituindo como direito social no decorrer da história da humanidade. Para Oliveira (2011, p. 44), “[...] o termo Infância (in-fans) tem o sentido de não fala [...]”; assim era concebida a representação da criança na Idade Média. A imagem da criança era representada através das pinturas e da arte, dos contos, das histórias e fábulas. Assim, pode-se deduzir que a criança, portanto, atuava como protagonista e espectadora da cultura a qual possuía acesso (Faria, 1999).

No cenário brasileiro, a instrução formal das crianças de 0 a 5 anos foi garantida na Constituição Federal de 1988, por meio do artigo 208, que assegura o direito à educação para todos. No inciso IV deste parágrafo é afirmado ainda que “[...] o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade” (Brasil, 2012).

Kramer (2006, p. 81) afirma que:

O direito à educação das crianças e o dever do Estado de oferecer creches e pré-escolas, foi conquistado devido o importante papel desempenhado pelos movimentos sociais que reivindicaram a educação para as crianças e conquistaram o reconhecimento na Constituição Federal.

As crianças passaram a ter seus direitos assegurados também no Estatuto da Criança e Adolescente (ECA). Segundo o artigo 53, “[...] a criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, [...]” (Brasil, 1990, p. 15).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9.394 (Brasil, 1996), conhecida como LDB, fundamentou os princípios da educação contidos na Constituição de 1988 e teve como proposta o atendimento a todos os níveis de educação de forma gratuita, obrigatória, qualitativa e garantida pelo poder público.

No artigo 21 da LDB, define-se a educação básica como sendo formada “[...] pela educação infantil, ensinos fundamental e médio [...]”, e defende ainda a “[...] educação infantil como primeira etapa da educação no Brasil” (Brasil, 1996).

Neste documento instituiu-se a descentralização do ensino e distribuíram-se as competências entre os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), sendo esta distribuição um dos maiores avanços trazidos em sua promulgação na medida em que passou a determinar as competências e instituir os respectivos sistemas; a partir da LDB estabeleceu-se também que a educação infantil passaria a ser responsabilidade dos municípios.

O parágrafo único do artigo 11 da LDB/1996 afirma que “[...] os municípios poderão optar ainda por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica” (Brasil, 1996). Segundo Saviani (2008a p. 11), a LDB apresentou duas possíveis opções: “[...] uma no plano formal e outra no plano real”. O plano formal leva em conta a ambiguidade da Constituição de 1988 e no real consideram-se as dificuldades técnicas e financeiras que os municípios venham ter para se organizar. De acordo com este autor foi considerada a ambiguidade da constituição do ponto de vista formal e do real considerando-se as dificuldades municipais para realização de todas as alterações ali propostas

Outrossim, Machado (2005, p. 45) revela que: “[...] o trabalho pedagógico com crianças de 0 a 6 anos de idade adquiriu reconhecimento e ganhou uma dimensão mais ampla no sistema educacional [...]”, evidenciando um atendimento que viria classificar a partir dessa faixa estaria o desenvolvimento de habilidade para contextualização em exercício da cidadania.

Diante de tais colocações, cabe questionar como é possível definir esse sistema como sendo de qualidade e atendendo a todos? Como saber se o município está cumprindo com o que foi publicado na LDB? Estas são algumas das indagações que incitam o debate acerca do sistema atual de educação.

Avançando o conhecimento educacional, surge o Referencial Curricular da Educação Infantil (RCNEI), publicado em 1998, assumindo uma instância a nível federal. O RCNEI coloca o currículo para a Educação Infantil em discussão criteriosa nas abordagens pedagógicas, prevendo a ação do professor numa concepção de aprendizagem capaz de entender a criança como um ser plural e com habilidades específicas.

Entretanto, Kramer (2006, p. 802) aponta que “O Referencial Curricular para a Educação Infantil [...] não soube como equacionar tensão entre o universalismo e o regionalismo, além de ter desconsiderado a especificidade da infância”. Assim, pode-se afirmar que este constitui um documento apenas informativo, sem a efetiva promoção de mudanças educacionais.

A organização do RCNEI, no entanto, intenciona tornar visível uma articulação que relacione os objetivos gerais e específicos, conteúdos e orientações didáticas, visando socializar as etapas educacionais em ambientes propícios ao desenvolvimento social e cultural, numa perspectiva de operacionalização do processo educativo (Brasil, 1998a).

Diante de tantos questionamentos e dúvidas quanto ao sistema educacional e ao atendimento específico de crianças de 0 a 6 anos, faz-se necessário apresentar as propostas do Plano Nacional de Educação Infantil (PNEI) de 2006.

O PNEI, documento que define as Políticas Nacionais de Educação Infantil, determina que os estados, o Distrito Federal e os municípios elaborem seus respectivos planos decenais, de modo a legitimar os objetivos para ampliação de oferta de vagas para as crianças em promoção das melhorias quantitativas e qualitativas das instituições de Educação Infantil (Brasil, 2006).

Segundo tal documento, “A qualidade na Educação Infantil deve ser assegurada por meio do estabelecimento de parâmetros de qualidade descritos no PNEI” (Brasil, 2006, p. 17); este determina ainda, em suas diretrizes, a integração entre os níveis de ensino, a formação dos profissionais que atuam na Educação Infantil, bem como às crianças com necessidades especiais, para que haja conexão entre as diferentes unidades (Brasil, 2006).

O PNEI propôs atender às crianças de 3 e 4 anos de idade até 2020. No entanto, para cumprir o que foi expedido na LDB/1996, é preciso modificar o acesso das crianças ao Ensino Fundamental, fazendo com que estas comecem aos 5 anos nesta modalidade formal de aprendizagem; porém, “[...] as salas devem continuar disponíveis para a Educação Infantil” (Brasil, 2006, p. 6), ou seja, os recintos escolares podem ser ocupados apenas pelas crianças acolhidas no segmento educacional elementar.

Para subsidiar a integração do ensino primário no programa educacional, instituiu-se o Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica e valorização dos profissionais da educação (FUNDEB), que veio para substituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF).

O FUNDEF dispunha subsídios apenas para o Ensino Fundamental. Já o FUNDEB, regulamentado pela Lei nº 11.494 (Brasil, 2007), passou a custear todas as etapas de ensino na escala federal, estadual e municipal, baseando-se nos resultados do censo do ano anterior e promovendo a distribuição dos recursos vinculados à formação,

segundo estes dados. Entretanto, Saviani (2008b, p. 8) revela que “[...] mesmo com a inclusão de mais um segmento educacional a porcentagem direcionada à educação continua a mesma”.

Ainda, cumprindo o disposto no art. 214 da Constituição, foi enviado no ano de 2010 para o Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 (PNE - 2011/2020) – já aprovado.

Nesse documento são constatadas metas e estratégias para a educação básica, como, por exemplo, a universalização da formação com atendimento escolar para as crianças de 4 a 5 anos; ampliação também àquelas de 3 anos até 2020; e definição como meta a expansão das respectivas redes.

Em uma das emendas apresentadas à LDB/96 de 2013 (Lei nº 12.796), ampliou-se o acesso de crianças ao ensino formal a partir dos quatro anos; o que era, portanto, extensão de acesso passou a se constituir como padrão a ser cumprido pelo governo, família e escola.

Assim, é disposto no artigo 6º que “[...] é dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade” (Brasil, 2013) E ainda confirma no artigo 29 a educação infantil como “[...] primeira etapa da educação básica [...]” (Brasil, 2013). Observa-se que a formação primária passa a atender as crianças a partir dos 4 anos de idade e que a entrada no ensino fundamental se inicia aos 5 anos, modificando o que a LDB/1996 havia promulgado.

Com a demanda de matrícula de crianças na idade entre 3-4 anos, em 2014 é disposto em lei sua entrada na instrução principal a partir dos 5 anos. Entretanto, para se fazer cumprir o disposto em norma, é determinada a efetivação aos 5 anos. Kramer (2006, p. 802) afirma que os direitos das crianças “[...] foram conquistados legalmente sem que exista, no entanto dotação orçamentária que viabilize a consolidação desses direitos na prática”.

Observa-se que a medida de atendimento às crianças com 3-4 anos é efetivamente favorável. Contudo, o que se questiona são as definições do sistema para cumprir a ordem. De acordo com Camargo (2014, p. 1), “[...] apesar da conjuntura favorável, nos últimos 12 anos, a situação da educação básica ainda requer ampliação dos padrões de investimento e efetividade dos direitos à educação, numa escola plural, democrática e de qualidade”.

### Desafios da educação infantil

Ao estudar a história da educação (de forma geral), as políticas educacionais e os avanços que a

educação infantil teve após a Constituição Federal, é possível perceber os desafios a serem superados. Neste tópico discutiremos três deles, o acesso, a permanência e a qualidade do ensino.

Como pôde ser observada anteriormente, a situação do acesso à educação infantil era limitada a apenas uma pequena parcela das crianças. Entretanto, com a aprovação, no ano de 2013, da emenda de lei nº 12.796 assegurou-se a entrada de todas as crianças na educação infantil a partir dos 4 anos.

Uma indagação que se faz a este respeito é: será que o sistema educacional terá vagas suficientes para atender a todos? Algumas das estratégias utilizadas pelo governo federal consistem na antecipação das crianças de cinco anos para o ensino fundamental, pois essa idade é a responsável pelo maior número de matrículas na educação infantil.

Na Tabela 1 apresenta-se o número de crianças da faixa etária de 0 a 5 anos de idade:

**Tabela 1.** Total da população infantil brasileira de 0 a 5 anos (2010).

| Idade              | Total             |
|--------------------|-------------------|
| Menos de 1 ano     | 2.713.244         |
| 1 ano              | 2.694.909         |
| 2 anos             | 2.726.957         |
| 3 anos             | 2.790.782         |
| 4 anos             | 2.870.266         |
| 5 anos             | 2.931.988         |
| <b>Total geral</b> | <b>16.728.146</b> |

Fonte: IBGE (2010).

De acordo com dados do censo demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pode-se observar que existe um total de 16.728.146 crianças que são público-alvo da educação infantil. E destas, 5.802.254 correspondem à idade de 4 a 5 anos, ou seja, suas matrículas deveriam ser asseguradas pela Lei nº 12.796.

Para se compreender melhor esse desafio do acesso à educação infantil é que se apresenta, na Tabela 2, o número de matrículas de crianças que frequentam esta etapa de ensino.

**Tabela 2.** Número de matrículas da educação infantil (2012)<sup>1</sup>.

| Etapa de Ensino               | Total            |
|-------------------------------|------------------|
| Educação Infantil: creche     | 2.548.221        |
| Educação Infantil: pré-escola | 4.765.906        |
| <b>Total geral</b>            | <b>7.314.127</b> |

Fonte: INEP (2013).

Segundo os dados do Censo Escolar da Educação Básica do ano de 2012, existem 7.314.127 alunos matriculados na educação infantil, mas ao comparar estes dados com os do censo demográfico percebe-se

<sup>1</sup>A nomenclatura utilizada nesta tabela corresponde à mesma utilizada pelo INEP/MEC.

a existência de 9.414.019 educandos fora desta etapa de ensino, ou seja, 56 % dos assegurados por lei.

Ao analisar apenas a idade afirmada segundo a legislação (a partir dos 4 anos) tem-se 5.802.254 crianças no Brasil, sendo que 4.765.906 encontram-se matriculadas em instituições de ensino. É relevante destacar que, segundo estes dados, temos 1.036.348 fora da escola. A questão do acesso à educação primária ainda é, portanto, um desafio a ser superado pelo nosso sistema educacional.

Para os que conseguem se matricular, observamos outro desafio: a garantia de permanência. No intuito de viabilizar a frequência assídua das crianças na educação, as Diretrizes da Educação (Brasil, 2010, p. 17) apresentam que: “As vagas em creches e pré-escolas devem ser oferecidas próximas às residências das crianças”. No entanto, o que se observa nos dados do censo demográfico e escolar é que o número de vagas disponíveis é bem menor que sua demanda, o que gera, evidentemente, prejuízos imensos à maior parte da população.

Sendo assim, quando não há vagas, encaminham-se as crianças a outras escolas em diferentes localidades, ou seja, longe de suas casas. Precisando utilizar o transporte escolar ou urbano para se locomoverem até esses estabelecimentos de ensino, a frequência escolar passa a ser comprometida, contrariando o que a LDB/1996 coloca em seu artigo 4: “[...] garantia de transporte escolar gratuito às crianças” (Brasil, 1996) quando necessário.

De acordo com as Diretrizes da Educação Infantil (Brasil, 2010), os recintos escolares devem ainda garantir o cumprimento sociopolítico e pedagógico no processo educacional. Para isso, estes espaços devem oferecer “[...] condições e recursos para que as crianças usufruam seus direitos civis, humanos e sociais”. Nota-se que esses locais não podem simplesmente receber os educandos; existem alguns pontos fundamentais que precisam ser examinados, como higiene, estética, capacidade e segurança de seus frequentadores.

É necessário também averiguar a qualidade de ensino ofertada nos espaços educacionais, pois a formação infantil passa por momentos alicerçais com o processo de universalização do ensino e a adesão deste ao sistema de instrução básica do país. Para tal, faz-se necessária atenção à introdução desta etapa, de maneira que a qualidade do ensino ofertada não seja dissociada daquela garantido por lei.

Podemos observar também o que diz a ementa parlamentar (Lei nº 12.796/2013), aquela que proporciona o direito das crianças de 3 a 4 anos à educação. Como é obrigatoriedade do poder público garantir prestação de serviço à sociedade no que constitui qualidade do serviço prestado, analisamos

ter uma lacuna entre o que o Referencial Curricular determina e o que os poderes políticos ainda precisam realizar. Segundo o RCNEI (Brasil, 1998b, p. 14):

[...] a qualidade do atendimento envolve questões amplas ligadas às políticas públicas, [...], ao estabelecimento de padrões de atendimento que garantam espaço físico adequado, materiais em quantidade e qualidade suficientes e à adoção de propostas educacionais compatíveis com a faixa etária nas diferentes modalidades de atendimento.

Ao apresentar a proposta de ensino de uma escola com qualidade, compreende-se que no âmbito educacional ainda há uma distância considerável entre o que é proposto e o que de fato acontece no cotidiano escolar de ensino primário.

Podemos destacar ainda a situação da formação dos professores para atuarem na área educacional infantil. Durante anos a instrução profissional para essa etapa de ensino passou despercebida ou sem a exigência de ciência específica para atuação professoral. A este respeito Campos (1999, p. 127) coloca que “[...] quanto menor a criança a se educar, menor o salário e o prestígio profissional desse educador e menos exigente o padrão de sua formação prévia”.

Segundo Kramer (2006, p. 804) “[...] este cenário político apresenta na formação de professores um dos mais importantes desafios para a atuação das políticas educacionais”. A autora continua a discussão apontando: “A formação de profissionais da educação infantil – professores e gestores – estímulo que exige a ação conjunta das instâncias municipais, estaduais e federal”. Este é um desafio que é necessário vencer, não só para formar novos atores do campo educacional como também para estabelecer a formação continuada dos professores.

A vocação de educador, evidentemente, vai além de qualquer curso de graduação. Entretanto, para termos professores da educação infantil devidamente especializados, precisamos de cursos de excelência voltados à área de forma a garantir que o maior número de servidores atuantes nesta modalidade de ensino recebam qualificação o mais rápido possível, a fim de garantir uma melhor prestação de serviços para a sociedade.

Dessa forma, a Lei 12.796/2013, em seu art. 62, traz a proposta de formação estabelecida para cumprimento dos profissionais que atuam na pré-escola. De acordo com o disposto na emenda, para que se atue na educação infantil, os professores precisam ter a formação adequada e faz-se necessário: “[...] ter nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, [...] para o

exercício do magistério na educação infantil e nos cinco (cinco) primeiros anos do ensino fundamental [...]” (Brasil, 2013).

No entanto, muitos municípios brasileiros não têm o número correspondente de profissionais com a devida formação para iniciar o trabalho na educação infantil a partir de 2014. Para Camargo (2014, p. 1) a “[...] valorização do magistério têm aspectos decisivos, [...] especialmente a aprovação da Lei 11738/2008 (Lei do Piso Salarial Profissional Nacional)”.

Com isso Saviani (2008a, p. 10) questiona a existência ou inexistência de um sistema e aponta as intermissões presentes em tantas reformas ocasionadas pela constante troca de governos por que passam as prefeituras de diversas regiões do país, não dando continuidade às políticas educacionais do governo anterior. Este movimento é descrito por Saviani (2008b) como ‘zigue-zague’ educacional.

O autor, ainda aponta a existência de um ensino tortuoso, cheio de variações e alterações sucessivas, o qual denota a inexistência de um sistema de educação com o compromisso apoiado na escola e não no ideário político.

### Considerações finais

Neste estudo, contatou-se que a educação infantil teve uma evolução ao longo do século XX, mesmo que insatisfatória, pois somente na Constituição de 1988 é que foi promulgado que a educação seria garantida pelo poder público conforme pôde ser observado no tópico acerca da história educacional.

Além disso, por meio dos dados do IBGE e do Censo Escolar, é perceptível o enorme contingente de crianças desassistidas pelas políticas educacionais. Isso é algo preocupante, ainda mais com a ementa da LDB/96 (Lei nº 12.796) que dá o direito a educação gratuita para as crianças a partir dos quatro anos, aumentando ainda mais o número de estudantes a serem assistidos pelo poder público.

A pesquisa revela também que existe um distanciamento entre o proposto nas leis e o que é realizado na prática. Verifica-se, portanto, que um dos maiores desafios para se efetivar as propostas da emenda supracitada é a questão do acesso às instituições de ensino, uma vez que se identificou que 56% das crianças brasileiras aptas a frequentar a educação infantil estão fora do ambiente escolar e que as vagas disponíveis são inferiores ao o número de assegurados por lei.

Para que sejam efetivadas as mudanças garantidas pela legislação vigente, demanda-se tempo de ação, execução e conclusão das melhorias. Faz-se

necessário, portanto, a existência de uma administração pedagógica que, de fato, possibilite a continuidade das reformas educacionais e que consiga obter e concluir os objetivos propostos em lei.

### Referências

- Almeida, J. R. P. (1989). *História da instrução pública no Brasil (1500-1889): história e legislação* (Antonio Chizzotti, trad.). São Paulo, SP: Educ.
- Alves, M. M. (1968). *Beabá do MEC-Usaid* (Prefácio de Lauro Oliveira Lima). Rio de Janeiro, RJ: Gernasa.
- Aranha, M. L. A. (1996). *História da educação* (2a ed.). São Paulo, SP: Moderna.
- Aranha, M. S. F. (2000). Inclusão social e municipalização. In E. J. Manzini. *Educação especial: temas atuais*. Marília, SP: Unesp.
- Barreto, A. M. R. F. (2001). *Políticas e programas federais destinados á criança de zero a seis anos: relatório final*. Brasília, DF: IPEA.
- Brasil. (1990). *Estatuto da criança e do adolescente*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados.
- Brasil. Presidência da República. (1996, 23 de dezembro). Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Brasil. (1998a). *Referencial curricular da educação infantil*. Brasília, DF: MEC.
- Brasil. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. (1998b). *Referencial curricular nacional para a educação infantil*. Brasília, DF.
- Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. (2006). *Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil* (Vol. 1). Brasília, DF.
- Brasil. Presidência da República. (2007, 21 de junho). Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. (2010). *Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil*. Brasília, DF.
- Brasil. Constituição Brasileira. (2012). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Edições Câmara.
- Brasil. Presidência da República. (2013, 5 de abril). Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.

- Camargo, P. L. T. (2014). Plano Nacional de Educação e Valorização do Magistério. Recuperado de: <http://www.vermelho.org.br>
- Cambi, F. (1999). *História da pedagogia*. São Paulo, SP: Unesp.
- Campos, M. M. (1999). A formação de professores para crianças de 0 a 10 anos: modelos em debate. *Educação e Sociedade*, 20(68), 126-142.
- Distrito Federal. Prefeitura do Distrito Federal. (1928). *Decreto nº 3.281, de 23 de janeiro de 1928. Reforma do Ensino no Distrito Federal*. Rio de Janeiro, RJ: Oficinas Gráficas do Jornal do Brasil.
- Faria, A. L. G. (1999). *Educação pré-escolar e cultura*. Campinas, SP: Cortez.
- Fachin, O. (2006). *Fundamentos de metodologia*. São Paulo, SP: Saraiva.
- Fiori, E. M. (1978). Aprender a dizer sua palavra. In P. Freire. *Pedagogia do oprimido* (p. 7). Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.
- Freire, P. (1978). *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.
- Ghiraldelli Junior, P. (2000). *Didática e teorias educacionais*. Rio de Janeiro, RJ: DP&A.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE]. (2010). *Pessoas de 5 anos ou mais de idade alfabetizadas e Taxa de alfabetização das pessoas de 5 anos ou mais de idade, por idade*. Recuperado de: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3213>
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2013). *Censo da educação básica: 2012 – resumo técnico*. Brasília, DF. Recuperado de: [tab.http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/resumos\\_tecnicos/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_basica\\_2012.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2012.pdf)
- Kramer, S. (2006). As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. *Educação & Sociedade*, 27(96), 797-818.
- Lemme, P. (2005). O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e suas repercussões na realidade educacional brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 86(212), 163-178.
- Machado, A. M. (2005). *Como e porque ler os clássicos universais desde cedo*. Rio de Janeiro, RJ: Objetiva.
- Monarcha, C. (1999). A escola normal da praça e a república. In C. Monarcha. *Escola Normal da Praça: o lado noturno das luzes* (p. 165-288). Campinas, SP: Unicamp.
- Neves, F. M. (2005). História da Educação no Brasil: considerações historiográficas sobre a sua constituição. In F. M. Neves, E. Rodrigues, & E. Rossi (Orgs.), *Fundamentos históricos da educação no Brasil* (p. 13-27). Maringá, PR: Eduem.
- Oliveira, Z. M. R. (2011). *Educação infantil: fundamentos e métodos* (7a ed.). São Paulo, SP: Cortez.
- Oliven, R. G. (2001). Cultura e modernidade no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, 15(2). Recuperado de: <http://www.scielo.br>
- Piletti, N. (1996). *História da educação no Brasil* (6a ed.). São Paulo, SP: Ática.
- Ribeiro, M. L. S. (1987). *História da educação brasileira: a organização escolar* (7a ed.). São Paulo, SP: Cortez.
- Ribeiro, D. (1995) *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.
- Saviani, D. (1980). *Educação: do senso comum à consciência filosófica*. São Paulo, SP: Cortez.
- Saviani, D. (2008a). Os desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação. *Trabalho, Educação e Saúde*, 6(2), 213-232
- Saviani, D. (2008b). Política educacional brasileira: limites e perspectivas. *Revista de Educação PUC-Campinas*, (24), 7-16

Received on February 21, 2017.

Accepted on May 15, 2017.

License information: This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.