



**GESTÃO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO DAS
POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS: Um estudo analítico dos avanços e
entranhas da política de municipalização no Estado de Alagoas**

Idnelma Lima da Rocha¹

RESUMO

O estudo objetiva analisar as políticas de educação infantil, a partir da Constituição de 1988, instituídas pelos sistemas municipais de educação do estado de Alagoas, considerando os modelos de gestão decorrentes da política de financiamento e municipalização na efetivação da garantia do direito à educação da criança de 0 a 5 anos. A pesquisa é de cunho qualitativo, adotando como caminho teórico-metodológico, a pesquisa bibliográfica e documental na qual se pretende discutir os fundamentos históricos, culturais e políticos que norteiam e direcionam as políticas educacionais para a primeira infância, a partir de estudos científicos, documentos oficiais, relatórios estatísticos e técnicos e outros estudos realizados sobre a política educacional nacional e estadual; como caminho empírico, numa segunda fase, a pesquisa de campo, vem contribuir para ampliar a análise do gerenciamento das políticas de educação infantil em Alagoas. A pesquisa encontra-se na fase de levantamento bibliográfico, documental e estatístico. As primeiras conclusões apontam que em Alagoas, a educação infantil, tem sido pouco priorizada pelos poderes públicos responsáveis, ferindo o direito constitucional de educação e cuidado infantil, tanto no que concerne à oferta insuficiente, quanto ao tipo de atendimento, oscilando ainda entre o assistencialismo e a escolarização precoce históricos.

PALAVRAS-CHAVE: Política educacional. Educação infantil. Financiamento. Assistencialismo. Escolarização.

1. INTRODUÇÃO

A trajetória histórica da educação infantil, das concepções de infância e de direitos das crianças está diretamente atrelada às transformações econômicas, políticas, sociais e culturais ocorridas nas sociedades.

Até meados do século XX, a educação infantil no Brasil, ofertada de forma pouco expressiva e muito precária, não tinha um reconhecimento da criança como sujeito de direitos, sendo responsabilidade das famílias. As creches, com caráter assistencialista, inicialmente, conquistas das reivindicações da classe operária, para amparo de seus filhos pequenos, nos grandes centros onde se espalhavam os

¹ Doutoranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas, na Linha de História e Política da Educação e no Grupo de pesquisa Gestão e Avaliação Educacional, sob a orientação da Profa Dra Edna Cristina de Prado. E-mail: idnelmarocha@hotmail.com. UFAL.

processos de industrialização, estiveram, até recentemente, vinculadas à departamentos de ação social e saúde e destinadas aos mais pobres como forma de prevenir a marginalidade e de minimizar o problema da desigualdade social e econômica. A pré-escola, os chamados jardins de infância, no entanto, surge ainda no final do século XIX, criada pelo setor privado para atender as classes mais abastadas, nos centros urbanos desenvolvidos da época, com uma proposta pedagógica e com objetivos preparatórios para as fases educativas futuras. Essa dualidade perdura por muito tempo revelando a diferenciação de atendimento entre as crianças de classes sociais distintas: creche para os desafortunados e pré-escola para as camadas mais abastadas.

Na última metade do século XX, o quadro não chega a ser muito diferente. Pesquisas na área apontam que, nas décadas de 1970 e 1980, com a intensificação do processo de urbanização do país e da participação da mulher no mercado de trabalho, somadas as lutas e conquistas feministas e de outros movimentos sociais, há uma expansão do atendimento educacional infantil, mais especificamente para as crianças de 4 a 6 anos. Porém, a concepção de pré-escola ainda se encontra atrelada à preparação para a escolarização e com propostas compensatórias e objetivos relacionados à defesa da estimulação cognitiva e preparo para a alfabetização, apontada como necessária para o combate aos altos índices de fracasso escolar, explicado pela teoria da privação e carência cultural, que, segundo Abramovay e Kramer (1991), buscava na verdade mascarar o problema social de desigualdades, vinculando os problemas de fracasso escolar à família, sem refletir sobre as limitações do próprio sistema escolar.

Após os anos 1980, com a transição política ocorrida, alguns ganhos legais emergem. Inicia-se, um processo de mudança da identidade institucional de educação e cuidado infantil, ampliando o caráter assistencialista das creches à dimensão educacional. A Constituição Federal, de 1988, institui, pela primeira vez, a educação infantil como direito da criança e dever do Estado, devendo ser ofertada em creches e pré-escolas para crianças de 0 a 6 anos. Tal direito foi reiterado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, e ratificado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996, na qual é instituída como primeira etapa da Educação Básica. Esta legislação regulamenta o atendimento em creches para crianças de 0 a 3 anos e pré-escola para as crianças de 4 a 6 anos

inicialmente, condição alterada posteriormente pela Lei 11.274/2006 que amplia o ensino fundamental de 8 para 9 anos, subtraindo as crianças de 6 anos da educação infantil e inserindo-as no ensino fundamental. O Plano Nacional de Educação (PNE) também dá destaque à educação infantil, estabelecendo metas de expansão do atendimento e melhoria de sua qualidade.

A partir da LDB, e fundamentados em seus princípios, também foram publicados pelo poder público federal, documentos oficiais com o objetivo de estabelecer novas diretrizes, dentre as quais, uma concepção de educação infantil que busque a superação da dicotomia entre cuidar e educar e que sustente uma compreensão de desenvolvimento integral da criança de 0 a 5 anos.

Apesar dos avanços legais, na última década do século XX, a efetivação dos novos direitos não logrou êxitos consideráveis, uma vez que, apesar da legislação designar os municípios como os entes responsáveis pela manutenção da educação infantil, não se instituiu obrigatoriedade nem fontes diretas de financiamento, tal qual o foi para o ensino fundamental, única etapa considerada obrigatória, até então, na educação nacional e com fundo próprio de manutenção e desenvolvimento. A condição de obrigatoriedade somente foi alterada pela Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009 que torna obrigatória a educação dos 4 aos 17 anos de idade, a partir de 2010. Quanto ao financiamento, só em 2007, quando entra em cena o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Lei nº 11.494/07, se amplia o financiamento para toda a Educação Básica, com duração prevista até 2020, e em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), Lei nº 9.294/96, o qual vigorou entre 1997 e 2007, financiando o ensino fundamental. O Fundef resultou num período de expansão de matrículas e a quase universalização do ensino fundamental, além de sua municipalização, acarretando num descomprometimento com o atendimento das demais etapas pelos responsáveis, em especial, a educação infantil que, sem financiamento, continuou negligenciada.

É fato que o reconhecimento da educação infantil como um direito pela Constituição Federal (1988) e sua efetivação como primeira etapa da educação básica na LDB (1996) foram marcos legais importantes na história da educação das

crianças. Desde então, essa etapa tem passado por várias mudanças no âmbito das políticas, das práticas e da gestão.

A partir da implantação do FUNDEB, em 2007, percebe-se um movimento maior em termos de oferta da pré-escola (4 a 5 anos), no entanto, no que se refere às creches, o atendimento ainda é extremamente precarizado e reduzido. Estes elementos apontam para o entendimento de que a regulamentação de direitos, na realidade brasileira, está fortemente marcada por um paradoxo entre as proposições legais e sua efetivação.

Diante do exposto, esta pesquisa tem como objeto de estudo a gestão e o financiamento da educação infantil no contexto das políticas educacionais instituídas a partir da Constituição Federal de 1988, considerando a política de municipalização e os modelos de gestão constituídos no estado de Alagoas para a efetivação e garantia da educação infantil como direito da criança e dever do Estado. Trata-se de uma ampla pesquisa que tem como objetivo geral, analisar as políticas de educação infantil instituídas, a partir da Constituição de 1988, pelos sistemas municipais de educação do estado de Alagoas, considerando os modelos de gestão decorrentes da política de financiamento e municipalização dessa etapa. No entanto, para este trabalho em particular, faz-se um recorte na busca de levantar, a princípio, os números do atendimento infantil no estado de Alagoas no período designado, realizando as primeiras análises sobre os mesmos e sobre as propostas e metas de atendimento apontadas no Plano Estadual de Educação (2015/2025), adentrando nos avanços e entraves da política de municipalização e financiamento no processo de gestão do atendimento à educação infantil no Estado.

2. MATERIAL E MÉTODO

O estudo maior constitui-se numa pesquisa de cunho qualitativo e se pautará em dois caminhos metodológico. O primeiro, de natureza teórica, no qual se pretende discutir os fundamentos filosóficos, políticos, ideológicos, sociais e econômicos que norteiam e direcionam as políticas educacionais para a primeira infância, relevantes para análise do objeto, cuja vertente teórico-metodológica se ancorará no materialismo histórico dialético. Esta opção se deve ao entendimento da necessidade de analisar a realidade em sua totalidade e em suas particularidades, construindo proposições que favoreçam a transformação da realidade,

considerando-se o processo histórico, em permanente mudança, resultado dos conflitos e contradições que geram sínteses e novos conflitos e através dos quais a realidade se constitui. O segundo, de natureza empírica, em que se deterá a compreender e apreender os processos de gestão, de direcionamentos e ações reais no atendimento educacional infantil no âmbito dos municípios, terá como opção a pesquisa de campo, como forma de buscar investigar em profundidade a realidade posta, a partir da coleta de dados “*in loco*”. Este tipo de pesquisa representa uma possibilidade de o pesquisador conseguir não só uma aproximação mais íntima com o que deseja investigar, mas também a possibilidade de conhecer e produzir conhecimento a partir das situações encontradas numa dada realidade (MINAYO, 2000).

Nesta fase inicial, o estudo tem se pautado numa ampla pesquisa bibliográfica e documental e no levantamento de dados estatísticos e indicadores sobre o estado.

A fase seguinte será da análise da política de educação infantil nos municípios alagoanos. Alagoas possui um total de 102 municípios e está dividida em treze microrregiões. Numa busca de apresentar um universo representativo do estado, a base empírica abrangerá 02(dois) municípios de cada microrregião, escolhidos no decorrer da pesquisa, utilizando como critérios de escolha o fator menor e maior IDH – Índice de Desenvolvimento Humano -, considerando que, com esse critério, uma vez que os municípios de cada microrregião possuem similaridades econômicas e sociais, justifica-se a caracterização do universo.

Os dados serão coletados por meio de entrevistas semiestruturadas gravadas com um membro da equipe técnica da área de educação infantil de cada secretaria de educação dos municípios selecionados.

Quanto ao tratamento dos dados, considerando as intenções da pesquisa, a abordagem adotada e os instrumentos escolhidos, optamos pela Análise de Conteúdo em Bardin (1977, p. 38), a qual define a análise de conteúdo, como um “conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”, complementando que “a intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção [...], inferência esta que recorre a indicadores [...]” (1977, p.38).

Tais pré-requisitos garantem a legitimidade da técnica de análise dos dados e correspondem as perspectivas da pesquisa. No mais, Oliveira et al (2003) também acrescenta que na área de educação a análise de conteúdo pode ser um instrumento de grande utilidade em estudos, em que os dados coletados sejam resultado de entrevistas, questionários abertos, discursos ou documentos oficiais, textos literários, artigos de jornais, emissões de rádio e de televisão, pois ajuda o educador a retirar do texto escrito seu conteúdo manifesto ou latente.

3. RESULTADOS

A pesquisa em pauta, ainda se encontra em fase inicial de levantamentos do estado da arte sobre a temática e de dados e indicadores estatísticos sobre a educação infantil em Alagoas. Consequentemente, carece ainda de análises mais aprofundadas. Todavia, os primeiros levantamentos apontam que, em 2015, apenas 21,7% das crianças de 0 a 3 anos e 83,3% das crianças de 4 e 5 anos foram atendidas em creches e pré-escolas, respectivamente, em Alagoas (Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2017).

A primeira análise foca na disparidade entre o atendimento da creche para o da pré-escola, revelando um caráter altamente excludente e de desrespeito ao direito constitucional de educação e cuidado da criança de 0 a 3 anos. Um forte indicador das razões da não focalização da educação em creches está nos fatos de que, apesar de ser um direito da criança, não é uma modalidade considerada obrigatória nem pelo Estado nem pela família; é um serviço que exige mais investimentos de recursos financeiros, materiais e humanos, uma vez que o regime de funcionamento necessário e adequado suscita uma jornada maior de tempo, equipamentos adequados e recursos humanos em maior número.

Outra análise passível refere-se às matrículas de um modo geral. Os primeiros estudos levantados apontam que os repasses de recursos financeiros, atrelados ao quantitativo de crianças matriculadas, tem sido o pré-requisito mais relevante na oferta de vagas nas instituições educacionais nos municípios alagoanos. Outro aspecto que reforça um maior investimento no atendimento à faixa etária de 4 e 5 anos, está diretamente relacionado às exigências postas pelos organismos multilaterais de melhoramentos dos índices de qualidade do ensino nacional, em especial o ensino fundamental, que acabam refletindo numa

concepção de pré-escola preparatória para a etapa posterior. A título de exemplo, podemos citar o Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), em execução pelo governo federal desde 2012 e que, a partir de 2017, passa a ter suas ações focadas desde a pré-escola até os anos iniciais no Ensino Fundamental público, visando à alfabetização dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática até o final do 3º ano.

Essas análises fortalecem a tese de que, em Alagoas, a educação infantil, apesar de ser um direito legalmente constituído desde a CF de 1988, compor à educação básica a partir da LDB 9394/96, ser financiada através do FUNDEB, continua sendo negligenciada pelos poderes públicos tanto no que se refere à oferta ainda insuficiente, negando a uma significativa parcela de crianças o direito ao atendimento educacional, quanto ao caráter de atendimento praticado que ainda oscila entre o assistencialismo histórico e a escolarização precoce.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A especificidade da educação infantil é o cuidado e a educação da criança de zero a cinco anos de forma integrada e compartilhada entre sociedade e família, numa perspectiva ampla em suas dimensões educacionais e sociais. Nesta perspectiva, a educação infantil, do nascimento ao seu ingresso no ensino fundamental, deve ser organizada segundo um processo contínuo e global de desenvolvimento. Portanto, não se concebe a ausência de atendimento educacional, nem tampouco, o desrespeito a sua singularidade e necessidades, negando-lhes o acesso a esse direito, seja pela ausência de espaços físicos adequados e equipados material e humanamente, seja pela falta de planejamento de uma política de atendimento baseada nas premissas do direito ao desenvolvimento integral e ao usufruto dos serviços públicos de qualidade.

Movimentos da sociedade civil e organizada de reivindicação de políticas públicas efetivas, que fomentem a garantia de um novo modelo universal de educação e cuidado infantil, se faz urgente e necessário. Segundo Haddad (2017),

um sistema efetivamente integrado de ECI é um projeto de construção coletiva, baseado em um novo conceito de educação e cuidado coletivo (não familiar) como uma questão simultaneamente pública e privada, uma expressão de responsabilidade compartilhada entre família e sociedade civil.

Haddad (2006) aponta, ainda, que a educação da criança pequena, numa perspectiva integrada, torna-se uma questão pública e, portanto, pertinente ao âmbito dos direitos humanos. No quadro dos novos paradigmas para a discussão das políticas para a educação infantil, nessa perspectiva, a autora destaca ser necessário: uma redefinição da relação entre público (Estado) e privado (família) nos assuntos relativos à infância; o reconhecimento do direito da criança ser cuidada e socializada em um contexto social mais amplo que da família; o reconhecimento do direito da família de dividir com a sociedade o cuidado e a educação da criança; o reconhecimento do cuidado infantil como uma tarefa profissional, que, juntamente com a educação num sentido mais amplo, constitui uma nova maneira de promover o desenvolvimento global da criança.

A pesquisa, ainda nos resultados preliminares, tem contribuído para levantar elementos relevantes para uma reflexão aprofundada dos percalços que impedem a efetivação do direito à educação na primeira infância, assim como para a discussão de direcionamentos para a melhoria dessa e das demais etapas de uma educação básica alinhada à dignidade humana, à ética, à justiça e à equidade social desde a tenra idade.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, M.; KRAMER, S. "O rei está nu": um debate sobre as funções da pré-escola. In: JOBIM, S. S.; KRAMER, S. **Educação ou Tutela?** A criança de 0 a 6 anos. 2. ed. São Paulo: Loyola, 1991, p. 21-33.
- ALAGOAS. Plano Estadual de Educação 2015-2025. Maceió: 2015.
- ANDRADE, L.B.P. **Educação infantil**: discurso, legislação e práticas institucionais [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. 193 p. ISBN 978-85-7983-085-3. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>. Acesso em nov 2015.
- Anuário Brasileiro da Educação Básica. Todos pela educação. 2017.
- ARCE, A. Compre o kit neoliberal para a educação infantil e ganhe grátis os dez passos para se tornar um professor reflexivo. **Educação & Sociedade**, ano XXII, 74, 122, 2001.
- ARIÈS, P. **História social da criança e da família**. Trad. Dora Flaksman. 2.ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.
- BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei no 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996.
- _____. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, 2006a.

- _____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria da Educação Fundamental. Critérios para o atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças. Brasília, DF: MEC/SEF/ Coedi, 1997.
- _____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria da Educação Fundamental. Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil.v.1-3. Brasília, DF: MEC/SEF/Coedi, 1998.
- _____. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. Política Nacional de Educação Infantil. Brasília, DF: MEC/SEF/DPEF/Coedi, 1994.
- _____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CEB n. 1, de 7 de abril de 1999. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília, DF, 13/4/1999. Disponível em <<http://www.portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0199.pdf>>. Acesso em 25/5/2009.
- _____. Plano Nacional de Educação. Lei no. 10172/01, de 9 de janeiro de 2001.
- _____. Plano Nacional de Educação. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. 2014.
- CAMPOS, M.M.; ROSEMBERG, F.; FERREIRA, I.M. **A Constituição de 1988 e a educação de crianças pequenas**. São Paulo: FDE, 1989. 60p.
- CAMPOS, M. M. A legislação, as políticas nacionais de educação infantil e a realidade: desencontros e desafios. In: MACHADO, M. L. de A. (Org.). **Encontros e desencontros em educação infantil**. São Paulo: Cortez, 2002.
- ECA. Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n. 8.069 de 13 de Julho de 1990.
- FARIA A. L. G de; PALHARES, M. S. (orgs.). **Educação infantil pós-LDB: Rumos e desafios**. 6ª Ed. Campinas: Autores Associados/Unicamp/UFSCAR/UFSC, 2007.
- HADDAD, L. A trajetória da educação infantil em quatro ciclos. In: XAVIER, M. E. S. P. (org.) **Questões de educação escolar: histórias, políticas e práticas**. Campinas, SP: Editora Alinea, 2007.
- _____. Políticas integradas de educação e cuidado infantil: desafios, armadilhas e possibilidades. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 129, p. 519-546, set./dez. 2006.
- _____. Avanços e tensões nas políticas de integração dos sistemas de educação e cuidado infantil: um panorama internacional. In: **Seminário Perspectivas internacionais na educação da infância: questões em debate**. Universidade de Évora, 2017.
- KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil /é fundamental. **Educação & Sociedade**, 27(96), 2006, 797818.
- _____. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce** (5. ed.). São Paulo: Cortez, 1995.
- KUHLMANN JR, M. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, 14, 518, 2000.
- MINAYO, M. C. S.; SANCHES, O. Quantitativo-Qualitativo: oposição ou complementaridade? **Cadernos de Saúde Pública**, v. 9, n. 3, pp. 239-262, 1993.
- OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Vozes, 2007.
- REHEM, F. Q. N.; FALEIROS, V. P. A educação infantil como direito. **Rev. Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 13, n. 39, p. 691-710, maio/ago. 2013.
- ROSSETTI-FERREIRA, M. C., RAMON, & SILVA. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. **Cadernos de Pesquisa**, 115, 2002, p. 65100.

SILVA, E. M. **A Educação Infantil em Alagoas: (Re) Construindo Suas Raízes** - 1ª Edição. Maceió: Edufal, 2009.

UNICEF. Situação da Infância Brasileira 2006. Índice de Desenvolvimento Infantil. Disponível em <http://www.unicef.org/brazil/pt/IDI_2004.pdf> Acesso em 15 de dez 2015.