



A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL EM ALAGOAS: breve análise da legitimação de um direito

Idnelma Lima da Rocha¹
idnelmar@gmail.com

Edna Cristina do Prado²
wiledna@uol.com.br

RESUMO

Este estudo tem como objeto de pesquisa a política de educação infantil no estado de Alagoas, analisando como tem se instituído o direito à educação das crianças de 0 a 5 anos, a partir da Constituição Federal de 1988 e dos instrumentos legais dela decorrentes, no que concerne aos avanços e entraves decorrentes das políticas de municipalização e financiamento público, acerca do atendimento para essa etapa da educação básica. O caminho teórico-metodológico adotado é de natureza bibliográfica e documental, por meio do qual se discutem os fundamentos históricos, culturais e políticos que orientam as políticas educacionais para a primeira infância nesse Estado. As conclusões assentam que, em Alagoas, a educação infantil não tem sido devidamente priorizada pelo poder público responsável, ferindo o direito constitucional de educação e cuidado de milhares de crianças de 0 a 5 anos.

PALAVRAS-CHAVE: política educacional – educação infantil – municipalização – financiamento – gestão.

1 INTRODUÇÃO

A aproximação com esse objeto firmou-se a partir de pesquisas sobre os baixos indicadores educacionais no estado alagoano (OLIVEIRA, 2010; ROCHA, 2012; ROCHA; SILVA; SANTOS, 2016), nas quais se constatou a existência de poucos estudos acadêmicos focados na análise da educação básica em Alagoas, em especial acerca da primeira etapa. Assim, o presente estudo consiste em uma análise da política de educação infantil no estado de Alagoas, a partir da instituição da educação infantil como direito das crianças de 0 a 5 anos.

O marco inicial da garantia desse direito deu-se com a Constituição Federal (CF) de 1988 e firmou-se na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n. 9.394/1996, como primeira etapa da Educação Básica. As questões norteadoras dessa investigação buscam responder como têm se instituídos as políticas públicas de educação infantil nesse estado, após assegurado constitucionalmente o direito à educação das crianças

¹ Doutoranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Professora do Núcleo de Desenvolvimento Infantil da UFAL. Maceió - AL - Brasil.

² Pós-doutorado em Educação pelo Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Maceió - AL - Brasil.



de 0 a 5 anos e definido o dever e responsabilidades dos entes federativos na prestação desse serviço, assim como, discutir os avanços e entraves das políticas de municipalização e financiamento dessa etapa e o caráter de atendimento educacional infantil dela resultante.

Nossa análise parte do princípio de que os modelos educacionais postos em prática atendem diretamente aos interesses hegemônicos do projeto sócio-político-econômico vigente. Assim também o é com as políticas públicas implementadas para a infância. Nessa perspectiva, para corresponder ao presente objeto de estudo e seus objetivos, fez-se salutar a articulação entre as relações tecidas entre a organização político-estatal e a implementação dos direitos sociais por meio das políticas públicas, dentro da dinâmica do sistema político-econômico vigente.

O caminho teórico-metodológico adotado foi de natureza bibliográfica e documental, a partir do qual se pretendeu discutir os fundamentos históricos, culturais e políticos que nortearam as políticas educacionais para a primeira infância nas últimas décadas. Nesse caminho, necessário se fez a estruturação de um quadro teórico que sustentasse as reflexões necessárias à apreensão do objeto frente à dinâmica histórico-dialética que o cerca. Destarte, as principais fontes de fundamentação dessa pesquisa foram os estudos científicos levantados sobre a temática, tais quais os estudos de Haddad (2006; 2007), Rosemberg (2002), Kramer (1998), Andrade (2010), Campos (2002), entre outros; além de relatórios técnicos e documentos oficiais instituídos no período investigado (1988 e 2018), como leis, diretrizes e planos nacionais e estaduais de educação.

Inicialmente, o artigo situa a educação infantil no contexto histórico-político nacional, apresentando uma análise da política educacional instituída a partir da Constituição Federal de 1988 até 2018, para na sequência apresentar elementos da política educacional no Estado de Alagoas e concluir adentrando nos desafios presentes e revelados neste campo nas últimas três décadas.

2 A POLÍTICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

O curso histórico da educação e cuidado das crianças pequenas, concepções de infância e da criança como sujeito de direito foi se constituindo ao longo da história mediante as transformações econômicas, políticas, sociais e culturais ocorridas nas sociedades. Para



Haddad (2007), do ponto de vista de uma abordagem integrada de cuidado e educação, a história da educação infantil tem assistido a dois fenômenos: o primeiro está vinculado ao desenvolvimento paralelo de dois tipos de instituições de atendimento infantil: as creches e as pré-escolas, cujos serviços se diferenciam em tipos de funcionamento, atuação, população-alvo, responsabilidade social e vínculo administrativo. O segundo, diretamente conectado às transformações econômicas, políticas e culturais que marcaram a história mundial, através de eventos ocorridos em períodos particulares, influenciando fortemente as abordagens de integração ou apartamento entre cuidado e educação infantil.

Segundo Kramer (1988), as políticas públicas para a infância brasileira, do século XIX até as primeiras décadas do século XX são marcadas por ações e programas de cunho médico-sanitário, alimentar e assistencial, inexistindo um compromisso com o desenvolvimento infantil e com os direitos fundamentais da infância. Em outras palavras, até meados do século XX, no Brasil, não havia o reconhecimento da criança como sujeito de direitos, sendo a educação infantil responsabilidade das famílias. A última metade do século XX é marcada pela revolução cultural ocidental ocorrida nos anos 1960 e 1970. Daí por diante, uma nova forma de organização e relações de poder se constitui, resultado da eclosão e lutas de diversos movimentos sociais e mobilização política pelo fim da Ditadura Militar e em prol da abertura democrática. Andrade (2010, p. 145), esclarece que a década de 1980,

foi cenário de grande mobilização em torno dos direitos das crianças e dos adolescentes, com ampla participação da sociedade civil, resultando em um novo ordenamento legal e em uma nova doutrina da infância, na qual a criança deixa de ser vista como objeto de tutela e passa a ser considerada sujeito de direitos, dentre eles a educação infantil.

Para Andrade (2010), a organização popular pela reivindicação das creches é incorporada aos demais movimentos em defesa da criança e do adolescente, culminando, em 1988, no reconhecimento legal da instituição como direito da criança à educação, com a promulgação da Constituição Federal brasileira. Este fato representou um importante marco na história da educação infantil, pois, pela primeira vez, esta etapa é instituída como direito da criança e dever do Estado, devendo ser ofertada em creches e pré-escolas para crianças de 0 a 6 anos.

Rosemberg (2002) chama a atenção para a dupla conquista constitucional ao reconhecer a educação infantil como uma extensão do direito universal à educação para as crianças de 0 a 6 anos e um direito de homens e mulheres trabalhadoras a terem seus filhos



pequenos cuidados e educados em creches e pré-escolas, uma vez que os direitos relativos à educação infantil foram inscritos na CF de 1988, tanto no capítulo da educação quanto no dos direitos à assistência.

Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990, a garantia do direito à educação da criança de 0 a 6 anos foi reiterada, constituindo-se em mais um marco legal importante na legitimação da educação infantil. Em 1996, o direito da criança e o dever constitucional do Estado são reafirmados na LDB, Lei n. 9394/96. Nesta legislação é regulamentado o atendimento em creches para crianças de 0 a 3 anos e pré-escola para as crianças de 4 a 6 anos. Posteriormente, a Lei n. 11.274/2006, que amplia o ensino fundamental de 8 para 9 anos, altera a configuração da pré-escola (4 e 5 anos) transferindo as crianças de 6 anos da educação infantil para o ensino fundamental. O Plano Nacional de Educação (PNE) 2001/2011 também dá destaque à educação infantil, estabelecendo metas de expansão do atendimento e melhoria de sua qualidade, reafirmadas e/ou revistas no PNE 2014/2024.

Fundamentados nos princípios estabelecidos na LDB, foram instituídos, pelo governo federal, vários documentos oficiais com o objetivo de estabelecer as novas diretrizes para a educação infantil, instituindo uma concepção de desenvolvimento integral da criança de 0 a 5 anos que buscasse a superação da dicotomia entre cuidar e educar.

Todavia, a última década do século XX, não logrou os avanços efetivos esperados na educação infantil, uma vez que, apesar da legislação instituí-la como direito universal e designar os municípios como os entes responsáveis pela sua manutenção, junto com os anos iniciais do ensino fundamental, não se instituiu obrigatoriedade nem fundos diretos de financiamento. O ensino fundamental, única etapa legalmente considerada obrigatória na educação nacional (até 2009), ganhou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), Lei nº 9.294/96, que vigorou entre 1997 e 2007. Este fundo provocou uma ampla expansão de matrículas e a quase universalização do ensino fundamental, acarretando certa despreocupação pelo atendimento das demais etapas, em especial, a educação infantil que, dependendo dos recursos próprios dos municípios, continuou negligenciada.

A condição de obrigatoriedade somente foi alterada pela Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009 que tornou obrigatória a educação básica para as crianças dos 4 aos 17 anos de idade, a partir de 2010. Quanto ao financiamento, só em 2007, quando, em substituição ao



FUNDEF, é sancionado o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Lei nº 11.494/07, ampliando o financiamento para toda a Educação Básica e com duração prevista até 2020.

Após o FUNDEB, a oferta da educação infantil apresenta um movimento de ampliação da oferta, particularmente na pré-escola (4 a 5 anos). No que se refere às creches, o crescimento no atendimento é muito acanhado ainda, por se constituir em uma etapa que carece de muito mais investimentos financeiros e de recursos humanos, sendo muito dispendiosa para os municípios.

Não obstante, os aspectos legais que tornam legítimo o direito nem sempre correspondem a outras políticas públicas para a sua efetivação. Os estudos científicos propagados a partir do século XX, em especial da psicologia, antropologia, sociologia e história, cuja visão de infância passa a ser difundida como categoria social, comprovam a importância das práticas de cuidado e educação nessa fase e apontam os seis primeiros anos de vida como fundamentais para o desenvolvimento das crianças. Segundo esses estudos, é na primeira infância que a criança desenvolve grande parte do potencial que terá na vida adulta.

Todavia, com base em Campos (2002) e Haddad (2007), as reformas educacionais dos anos 1990, em resposta ao processo de globalização da economia têm marcado este último ciclo da política nacional de educação infantil. A política neoliberal instituída para os países em desenvolvimento, de cortes em educação e gastos com programas sociais tem refreado o movimento em direção à unificação dos serviços de educação infantil, para atender às determinações da política externa de participação mínima do Estado. Regras de reorientação dos serviços de educação e cuidado infantil são impostas e os principais protagonistas dessa reorientação são os organismos multilaterais (Banco Mundial, FMI, UNESCO, etc.).

Haddad (2017) aponta que o amplo objetivo dos sistemas de educação, cuidado e proteção infantil de componentes sociais e educacionais, é substituído pela aclamação da educação infantil como primeira etapa da educação básica e da aprendizagem ao longo da vida; o foco de democracia e igualdade mudou para a eficiência e a responsabilização, com uma ênfase mais forte na formação de capital humano, exigida pela construção da economia do conhecimento (KAGA, 2016 apud HADDAD, 2017).

3 ALGUMAS ANÁLISES DA EDUCAÇÃO INFANTIL COMO POLÍTICA PÚBLICA NO ESTADO DE ALAGOAS



Em termos de indicadores sociais, entre eles os educacionais, o estado de Alagoas destaca-se, historicamente, com os piores índices do país. Considerando o pressuposto das políticas públicas estarem atreladas direta e indiretamente aos determinantes político-econômicos vigentes, no estado alagoano, isso se evidencia muito fortemente, tornando-se um fértil campo de pesquisas científicas e arena de debates.

No caso da educação infantil, Silva (2009, p. 72) aponta que Alagoas, há anos, tem colocado sua população “[...] frente a uma completa ausência de políticas públicas para dar conta do atendimento à sua infância, faltando, ao pouco que existe, as características necessárias ao atendimento das crianças da região”. Os dados apresentados no decorrer do texto, expressarão o quanto o Estado tem negligenciado a educação pública infantil, subtraído de milhares de meninas e meninos seu direito legítimo desde a tenra idade.

Segundo o PNAD (2014), Alagoas conta com uma população de 291.372 crianças de 0 a 5 anos. O PNE 2014-2024, estabelece na meta 1, a universalização até 2016 da pré-escola para crianças de 4 e 5 anos e a ampliação em 50% da oferta em creches, para crianças de 0 a 3 anos, até o final de sua vigência. O Plano Estadual de Educação de Alagoas (PEE) 2015/2025, por sua vez, já prevê o grande desafio para os sistemas municipais cumprir tal meta. E observando os dados do Anuário Brasileiro da Educação Básica (2018), constata-se realmente o quão grande é o desafio posto para os municípios alagoanos, responsáveis legais pela oferta da educação infantil, excepcionalmente, no que diz respeito ao atendimento em creche, em que apenas 25% da população de 0 a 3 anos foi atendida até 2017. Para atingir a meta posta pelo PNE, terão que articular, em curto espaço de tempo, investimentos que garantam dobrar a oferta para os 25% restante nesta etapa. Ainda assim, apesar de não obrigatória, mas considerando o direito universal para todas as crianças, pais e mães trabalhadoras de acesso à creche, chegar ao atendimento de apenas 50% dessa população fere gravemente o direito dos sujeitos não atendidos, ainda três décadas depois de assegurado.

Quanto à população de 4 e 5 anos, percebe-se uma situação mais amena com um percentual atingido de 90,2% em 2017. Todavia, é preciso considerar que o prazo para cumprimento da meta de universalização do atendimento já se encontra expirado, necessitando, ainda, promover a inclusão de 9,8% dessa população que se encontrava fora de uma instituição educacional.



A rede municipal apresenta-se como a maior mantenedora da educação infantil pública no estado, conforme estabelecido na Emenda Constitucional nº 14/1996, que determina a obrigatoriedade dessa etapa de ensino para os municípios. Observando os dados do Censo Escolar 2017 (MEC/INEP), percebe-se que todos os 102 municípios alagoanos possuem matrículas na pré-escola. Quanto ao atendimento em creches, observa-se que 03 municípios não possuem nenhuma instituição pública em funcionamento para o atendimento de 0 a 3 anos. Este é um aspecto muito grave que fere diretamente o direito desses pequenos cidadãos, deixando um questionamento para a sociedade e governos: qual o critério de cidadania utilizado pelo estado brasileiro para determinar quem é cidadão de direito? Há três décadas a educação infantil está instituída como direito de todas as crianças de 0 a 5 anos e como dever do Estado. Há duas décadas posta como primeira etapa da educação básica, porém, milhões delas ainda permanecem excluídas desse direito “básico”.

Embora se considere positivamente os avanços, é fato que as metas postas no PNE estão muito distantes de serem alcançadas no país e em Alagoas, em particular. Muito provavelmente, não se cumprirão, mediante o lento ritmo no atendimento da demanda, a necessidade eminente de mais investimentos para a construção e estruturação dos espaços físicos e formação adequada dos profissionais.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A primeira conclusão que os dados apontam foca na disparidade entre o atendimento da creche e pré-escola, revelando um caráter excludente com a educação e cuidado da criança de 0 a 3 anos, sujeito de direito como qualquer outra. Um forte indício das razões da não focalização da educação em creches está no fato da não obrigatoriedade dessa modalidade 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 mais profissionais e uma jornada maior de tempo.

Outro aspecto que reforça um maior investimento na oferta da faixa etária de 4 e 5 anos está diretamente relacionado às exigências postas pelos organismos multilaterais de melhoramento dos índices de qualidade do ensino nacional, em especial o ensino fundamental, que acabam refletindo em uma concepção de pré-escola preparatória para a etapa posterior.



Essas conclusões fortalecem a tese de que, em Alagoas, a educação infantil, apesar de ser um direito legalmente constituído desde a CF de 1988, de compor à educação básica a partir da LDB 9.394/96 e de ser financiada pelo FUNDEB, continua sendo negligenciada pelo poder público. As políticas de municipalização e financiamento não têm garantido que os municípios cumpram as metas de atendimento à demanda, negando a uma significativa parcela de crianças o direito à educação. Quanto ao caráter de atendimento, ainda se evidenciam resquícios de assistencialismo nas creches e escolarização precoce na pré-escola. Há ainda um longo caminho para garantir a especificidade da educação infantil – o cuidado e a educação da criança de 0 a 5 anos – de forma integrada e compartilhada entre estado, sociedade e família.

REFERÊNCIAS

- ALAGOAS. **Plano Estadual de Educação 2015-2025**. Maceió: 2015. (Versão preliminar).
- ANDRADE, L. B. P. de. **Educação infantil: discurso, legislação e práticas institucionais**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. (Coleção PROPG Digital - UNESP). ISBN 9788579830853. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/109136>. Acesso em: 20 nov. 2018.
- ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA 2018. **PNAD contínua**. Ed. Moderna. 2018. Anual. Disponível em: <https://docplayer.com.br/113475603-Anuario-brasileiro-da-educacao-basica-pnad-continua.html>. Acesso em: 03 dez. 2018.
- BRASIL. **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. 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.
- 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: Alínea, 2007.
- _____. 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**. Universidade de Évora, 2017.
- IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.
- INEP. **Censo Escolar**, 2017. Brasília: MEC, 2017.
- KRAMER, S. Infância, Estado e sociedade no Brasil. In: Conferência Brasileira de Educação, 5. Brasília, DF, 1988. **Anais** [...] Brasília, DF: MEC, 1988. p.199-206.
- ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, Estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.115, p.25-63, jan./mar. 2002.
- SILVA, E. M. **A Educação Infantil em Alagoas: (Re) Construindo Suas Raízes**. Maceió: Edufal, 2009.