

# OS DESAFIOS DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO RIO GRANDE DO SUL

Sonia Maria Nogueira Balzano<sup>1</sup>

## 1. O DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL SEGUNDO A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA EM 50 ANOS: PERÍODO 1961/2011

Para analisar os desafios que o Rio Grande do Sul deverá enfrentar no atendimento às metas do novo Plano Nacional de Educação – PNE/ 2011-2020, proposto pelo PL nº 8.035/2010, entende-se necessário rever, numa perspectiva histórica, o tratamento dado à educação infantil nas leis de diretrizes e bases da educação nacional, que se sucederam no período de 20 de dezembro de 1961 a 20 de dezembro de 1996, datas da promulgação, respectivamente, das Leis nº 4.024/61 e 9.394/96, passando pela Lei nº 5.692/71, de 11 de agosto de 1971, da reforma de ensino, que fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus.

Cabe comparar o que dispõe esta legislação sobre o atendimento a crianças com idade menor do que a mínima estabelecida para ingresso no ensino primário, de 1º grau ou fundamental, correspondentes, respectivamente, as LDB acima citadas.

Em relação ao direito à educação, a Lei nº. 4.024/61 estabelecia (art. 2º) que “A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola” e quanto à “educação pré-primária”, destinada aos menores de até sete anos, (art.23) “será ministrada em escolas maternais ou jardins-de-infância”. Também estabelecia (art. 24) que “As empresas que tenham a seu serviço mães de menores de sete anos serão estimuladas a organizar e manter, por iniciativa própria ou em cooperação com os poderes públicos, instituições de educação pré-primária.” Observa-se que o texto da Lei de 1961 não é mandatório para crianças

<sup>1</sup>menores de sete anos, pois deixava a critério da família matricular ou não os filhos em instituições pré-escolares.

A Lei nº. 5.692/71, da mesma forma, fixa a obrigatoriedade apenas para crianças a partir dos sete anos, ao dispor (art. 20) que “O ensino de 1º grau será obrigatório dos 7 aos 14 anos, cabendo aos Municípios promover, anualmente, o levantamento da população que alcance a idade escolar e proceder à sua chamada para matrícula.” Em relação à educação infantil, apenas refere (art. 19, § 2º) que “Os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes.”

Com base nessa legislação, o atendimento a crianças de zero a seis anos, oriundas das classes populares, ficou em grande parte ao encargo dos órgãos públicos de assistência social que, com a finalidade de “cuidar”, visavam possibilitar às mães o acesso ao mercado de trabalho. Nesse contexto, as creches, como instituições assistenciais, atendiam crianças de zero a dois anos ou mais.

O atendimento educacional a crianças a partir de três anos, ocorria em geral, nas classes de pré-escola nas escolas primárias, de 1º grau ou de ensino fundamental, sujeito sempre ao número de vagas ofertadas, em geral muito inferiores à demanda.

É a Constituição de 1988 que estabelece (art.205) “a educação como direito de todos e dever do Estado e da Família”, incluindo no seu artigo 208 o atendimento a crianças menores de sete anos, dispondo como dever do Estado a garantia de (inciso IV) “educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até seis anos de idade”.

Ao regulamentar esse dispositivo constitucional, a LDBEN, Lei nº 9.394/96, prevê em seu artigo 4º, inciso IV, a garantia de “atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade;”. Entretanto, a mudança mais significativa para a educação infantil está inscrita no Capítulo I, que trata “Da composição dos Níveis Escolares”, artigo 21, inciso I, que estabelece: “A educação escolar compõe-se de: educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.”

O fato de a educação infantil constituir-se em etapa da educação básica faz muita diferença. Deixa de ser apenas uma ação assistencial às crianças pequenas e passa a integrar

---

<sup>1</sup> Presidente do CEED/Rio Grande do Sul

o processo educativo formal, como responsabilidade das instituições escolares, que devem integrar os sistemas de ensino dos estados, Distrito Federal e municípios.

Em consequência, de acordo com o art. 62 da LDBEN, o atendimento das crianças deverá ser por professores habilitados “em curso de licenciatura, de graduação plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal.”

Cabe ainda referir que a Constituição Federal (art. 211) e a LDBEN (art. 11, V), definem que é de competência dos municípios “oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas”.

Considerando que o financiamento é fator determinante de prioridades para os governos no atendimento a direitos constitucionais e legais, a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, em 1996, promoveu a universalização do ensino fundamental obrigatório na década da educação, instituída pela Lei nº 9.394/1996, em seu artigo 87.

O compromisso com a universalização do ensino fundamental obrigatório (1996-2006) de certa forma impôs restrições à expansão das outras etapas da educação básica, ou seja, do ensino médio e educação infantil.

Com vistas à superação dessas limitações, em 2007, é aprovada a Lei federal nº 11.494, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, instituindo o Fundeb, com a finalidade de ampliar o modelo de financiamento do Fundef para além do ensino fundamental, financiando também o ensino médio e a educação infantil e as diversas modalidades de ensino, entre outras ações.

O novo contexto de financiamento da educação infantil permite vislumbrar a expansão da oferta, no mínimo, para atendimento à demanda prioritária de quatro e cinco anos, determinada pela Emenda Constitucional - EC nº 59/2009.

Esta Emenda altera o inciso I do artigo 208, estabelecendo como dever do Estado garantir “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17(dezessete) anos de idade, assegurada a sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.” E, no seu artigo 6º estabelece o ano de 2016 como prazo para a implementação

progressiva da obrigatoriedade de atendimento a essa faixa etária, nos termos do Plano Nacional de Educação e com o apoio técnico e financeiro da União.

Este é o grande desafio dos municípios nos próximos 5 anos.

## **2. O PNE – DIAGNÓSTICO, METAS E DESAFIOS PARA O RS NA DÉCADA 2011-2020.**

Diante do quadro legal apresentado no item 1, antes de entrar no mérito do tamanho do desafio, cabem algumas considerações relativas ao direito à educação e a obrigatoriedade da matrícula e da frequência à escola de crianças menores de seis anos.

A partir da Constituição de 88, tem-se assegurado o atendimento em creches e pré-escolas, como um direito de cidadania. Reconhecida, entretanto, a liberdade de escolha da família de matricular crianças de zero a seis e, posteriormente, de zero a cinco anos em uma instituição escolar ou mantê-la em casa até o ingresso na escola fundamental.

Após a Emenda Constitucional nº 59/2009, fica garantido o direito de escolha apenas para pais ou responsáveis por crianças na faixa etária de zero a três anos, sendo gradativamente suprimido esse direito de escolha até 2016 para os responsáveis por crianças de quatro e cinco anos, pois a matrícula na pré-escola torna-se efetivamente obrigatória.

Estudo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do RS, a partir de 2007, sobre as taxas de atendimento na educação infantil, pelos municípios gaúchos na sua totalidade e em relação a 45 municípios escolhidos, com base no distanciamento das metas fixadas pelo Plano Nacional de Educação 2001-2010, apresentou os resultados a seguir transcritos:

Metas PNE 2001/2010:

50% das crianças de 0 a 3 anos em creche até 2011.

80% das crianças de 4 e 5 anos na pré-escola até 2011.

*Tabela 2: Taxas de Atendimento à Educação Infantil*

Taxa de Atendimento	Taxa de Atendimento 2008			Taxa de Atendimento 2010		
	Creche	Pré-Escola	Ed. Infantil	Creche	Pré-Escola	Ed. Infantil
<i>Rio Grande do Sul</i>	16,56%	48,59%	28,18%	21,39%	61,64%	35,61%
45 Municípios	13,44%	36,83%	21,90%	17,85%	49,67%	28,91%

Fonte: Texto Radiografia da Educação Infantil no RS – TCE/RS (com adaptações)

Tabela 3: Comparativo 2008-2010

2008		Taxa Creche	Taxa Pré-Escola	Taxa Ed. Infantil	Posição
	<i>RS</i>		16,56%	48,59%	28,18%
<i>Brasil</i>		13,93%	74,52%	34,91%	
2010					
	<i>RS</i>		21,39%	61,64%	35,61%
<i>Brasil</i>		18,99%	81,30%	40,60%	

Fonte: Texto Radiografia da Educação Infantil no RS – TCE/RS (com adaptações)

A comparação dos dados apresentados permite as seguintes considerações:

- Tabela 2 – observa-se que a ação do TCE junto aos 45 municípios da amostra, a partir de 2007, resultou em aumento da taxa de atendimento, tanto na creche quanto na pré-escola, em nível superior ao aumento médio no Estado.
- Tabela 3 – em relação à taxa de atendimento na pré-escola, o Rio Grande do Sul está bem abaixo da média brasileira, superando-a em relação à taxa de atendimento na creche.

É neste panorama que os municípios do Rio Grande do Sul deverão enfrentar os desafios do novo Plano Nacional de Educação, para a década 2011-2020, que estabelece metas e estratégias para a expansão e qualidade da oferta da educação infantil, apresentadas a seguir:

Meta 1: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a 50% da população de até 3 anos.

Estratégias:

1.1) Definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade compatível com as peculiaridades locais.

1.2) Manter e aprofundar programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para a rede escolar pública de educação infantil, voltado à expansão e à melhoria da rede física de creches e pré-escolas públicas.

1.3) Avaliar a educação infantil com base em instrumentos nacionais, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal e os recursos pedagógicos e de acessibilidade empregados na creche e na pré-escola.

1.4) Estimular a oferta de matrículas gratuitas em creches por meio da concessão de certificado de entidade beneficente de assistência social na educação,.

1.5) Fomentar a formação inicial e continuada de profissionais do magistério para a educação infantil.

1.6) Estimular a articulação entre programas de pós-graduação *stricto sensu* e cursos de formação de professores para a educação infantil, de modo a garantir a construção de currículos capazes de incorporar os avanços das ciências no atendimento da população de 4 e 5 anos.

1.7) Fomentar o atendimento das crianças do campo na educação infantil por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento das crianças, de forma a atender às especificidades das comunidades rurais.

1.8) Respeitar a opção dos povos indígenas quanto à oferta de educação infantil, por meio de mecanismos de consulta prévia e informada.

1.9) Fomentar o acesso à creche e à pré-escola e a oferta do atendimento educacional especializado complementar aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a transversalidade da educação especial na educação infantil.

As estratégias no seu conjunto preveem o regime de colaboração da União com os estados e municípios como a possibilidade de atendimento ao estabelecido na meta 1. O fato de responsabilizar não só o município é medida que concorre para a viabilização das intenções do Plano Nacional de Educação.

Cabem aos Planos Municipais de Educação, previstos no art. 8º do PL nº 8.035/2010, que deverão ser elaborados ou adequados no prazo de um ano a contar da

aprovação do novo PNE, estabelecer, de acordo com o diagnóstico da realidade local, estratégias que viabilizem o alcance da meta 1 pelo município. Obviamente, o desafio será maior ou menor, dependendo da distância entre a oferta municipal de educação infantil atual e a prevista na meta nacional.

Considerando o conjunto dos municípios gaúchos e com base nos dados da pesquisa do TCE, que apresenta a taxa de atendimento de 21,39% a crianças de 0 a 3 anos (creche) e de 61,64% a crianças de 4 e 5 anos (pré-escola) em 2010, o desafio de ampliação da oferta, para a nova década, é respectivamente de 28,61% na creche e 38,36% na pré-escola.

É na pré-escola que se identifica a necessidade de um esforço maior do município até 2016, considerando a obrigatoriedade da oferta para crianças de 4 e 5 anos e a responsabilidade das famílias com a matrícula dos filhos nesta faixa etária.

As estratégias da meta 1 indicam a amplitude do atendimento à educação infantil, com a expansão da oferta a crianças do campo (estratégia 1.7) e o atendimento em escolas próximas de sua residência (art. 53, ECA).

Esse é provavelmente o maior desafio para os municípios gaúchos, considerando que o transporte escolar e as políticas de nucleação levaram os governos a centralizar a oferta da educação em escolas maiores, reduzindo o número de pequenas escolas isoladas existentes. Além disso, há que destacar municípios com grandes extensões territoriais que isolam pequenas populações.

Embora a Estratégia – E 1.1 preveja a expansão da oferta de educação infantil também na rede estadual, como meio de atingimento da meta 1, é improvável que os estados possam responder pela ampliação da oferta nessa etapa da educação básica, considerando sua responsabilidade com a universalização e a obrigatoriedade do ensino médio, cuja competência constitucional é deste ente federado, além da incumbência de expansão da oferta da educação profissional.

Cabe ainda considerar, do ponto de vista quantitativo, o desafio da inclusão de educandos com deficiência nas classes comuns (PL nº 8.035, art.8º, § 2º) para crianças de zero a três e de quatro e cinco anos. A inclusão pressupõe (E 1.9) o “atendimento educacional especializado complementar aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a transversalidade da educação especial na educação infantil”.

Entre as estratégias da meta 1, relaciona-se à melhoria da qualidade do atendimento as que se referem à estrutura física adequada, equipamentos, materiais didáticos e acessibilidade (E 1.2 e 1.3), bem como as que estabelecem condições para a habilitação de professores em nível superior, programas permanentes de formação continuada e qualificação no nível de pós-graduação (E. 1.5 e 1.6).

A estratégia 1.4 prevê a possibilidade da participação de entidades beneficentes de assistência social no atendimento a educação de crianças de zero a três anos, pela oferta de matrículas gratuitas na creche. Essa oferta entende-se deva ocorrer em parceria com o município, garantindo assim a qualidade do atendimento, por meio de instituições credenciadas que desenvolvam atividades curriculares, de acordo com a proposta pedagógica do município e com profissionais devidamente habilitados.

Numa visão ampla da proposta do PNE 2011-2020, na perspectiva dos desafios aos municípios, destaca-se a meta 6 que estabelece “Oferecer educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de educação básica”.

Esta meta, para os municípios é um enorme desafio, pois além da ampliação da rede, para atender crianças na faixa etária obrigatória de 4 e 5 anos e a demanda de zero a 3 anos, o turno integral em 50% das escolas de educação infantil exigirá o aumento da carga horária de trabalho dos profissionais das creches e pré-escolas, além de reduzir o espaço para atendimento, como consequência da dupla jornada.

Cabe ainda considerar a meta 17 que prevê “Valorizar o magistério público da educação básica, a fim de aproximar o rendimento médio do profissional do magistério com mais de onze anos de escolaridade do rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente.”

A formação de professores em nível superior, para atuar na educação infantil (LDBEN, art. 62), é estimulada pela valorização prevista na meta 17, o que coloca mais um desafio ao município pela repercussão na folha de pagamento do magistério.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como o PL nº 8.035/2010, que aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, deixou de apresentar um diagnóstico da realidade educacional brasileira, como base para a definição das metas e estratégias, buscou-se no diagnóstico do PNE 2001/2010 as razões que levaram o Brasil a definir a política de atendimento à educação infantil, nos termos da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Transcrevem-se, a seguir, do texto do diagnóstico, constatações e argumentos que sustentaram a proposta do PNE/2001-2010 e que se considera referendam, em parte, o PNE para a próxima década:

a. A educação das crianças de zero a seis anos em estabelecimentos específicos de educação infantil vem crescendo no mundo inteiro e de forma bastante acelerada, seja em decorrência da necessidade da família de contar com uma instituição que se encarregue do cuidado e da educação de seus filhos pequenos, principalmente quando os pais trabalham fora de casa, seja pelos argumentos advindos das ciências que investigaram o processo de desenvolvimento da criança. Se a inteligência se forma a partir do nascimento e se há "janelas de oportunidade" na infância quando um determinado estímulo ou experiência exerce maior influência sobre a inteligência do que em qualquer outra época da vida, descuidar desse período significa desperdiçar um imenso potencial humano. Ao contrário, atendê-la com profissionais especializados capazes de fazer a mediação entre o que a criança já conhece e o que pode conhecer significa investir no desenvolvimento humano de forma inusitada. Hoje se sabe que há períodos cruciais no desenvolvimento, durante os quais o ambiente pode influenciar a maneira como o cérebro é ativado para exercer funções em áreas como a matemática, a linguagem, a música. Se essas oportunidades forem perdidas, será muito mais difícil obter os mesmos resultados mais tarde.

[...]

b. Considera-se, no âmbito internacional, que a educação infantil terá um papel cada vez maior na formação integral da pessoa, no desenvolvimento de sua capacidade de aprendizagem e na elevação do nível de inteligência das pessoas, mesmo porque inteligência não é herdada

geneticamente nem transmitida pelo ensino, mas construída pela criança, a partir do nascimento, na interação social mediante a ação sobre os objetos, as circunstâncias e os fatos. Avaliações longitudinais, embora ainda em pequeno número, indicam os efeitos positivos da ação educacional nos primeiros anos de vida, em instituições específicas ou em programas de atenção educativa, quer sobre a vida acadêmica posterior, quer sobre outros aspectos da vida social. Há bastante segurança em afirmar que o investimento em educação infantil obtém uma taxa de retorno econômico superior a qualquer outro.

É importante que, diante do novo mandamento para a educação infantil, com a perspectiva de universalização da pré-escola e atendimento à demanda da creche, busquem-se nas diretrizes nacionais vigentes, no caso o Parecer CNE/CEB nº 20/2009, elementos que deixem claras as diferenças de papéis e funções entre as creches e pré-escolas, instituições educacionais, e as instituições assistenciais. Para isso, deste Parecer, destaca-se o seguinte trecho:

Fica assim evidente que, no atual ordenamento jurídico, as creches e pré-escolas ocupam um lugar bastante claro e possuem um caráter institucional e educacional diverso daquele dos contextos domésticos, dos ditos programas alternativos à educação das crianças de zero a cinco anos de idade, ou da educação não formal. Muitas famílias necessitam de atendimento para suas crianças em horário noturno, em finais de semana e em períodos esporádicos. Contudo, esse tipo de atendimento, que responde a uma demanda legítima da população, enquadra-se no âmbito de “políticas para a Infância”, devendo ser financiado, orientado e supervisionado por outras áreas, como assistência social, saúde, cultura, esportes, proteção social. O sistema de ensino define e orienta, com base em critérios pedagógicos, o calendário, horários e as demais condições para o funcionamento das creches e pré-escolas, o que não elimina o estabelecimento de mecanismos para a necessária articulação que deve haver entre a Educação e outras áreas, como a Saúde e a Assistência, a fim de que se cumpra, do ponto de vista da organização dos serviços nessas instituições, o atendimento às demandas das crianças. Essa articulação, se necessária para outros níveis de ensino, na Educação Infantil, em função das características das crianças de zero a cinco anos de idade, se faz muitas vezes imprescindível.

Cabe ressaltar ainda que o atendimento na creche, embora não obrigatório, deve corresponder à demanda, porém sempre que esta for superior à capacidade de oferta, os

critérios de seleção, que porventura tenham de ser utilizados, devem embasar-se no princípio da equidade sociocultural. Isto significa priorizar o acesso a crianças oriundas das classes mais pobres, pois estas, em sua maioria, são as que não se alfabetizam, reprovam e abandonam a escola fundamental. Para estas, o atendimento educacional de zero a três anos é decisivo quanto ao seu futuro na escola, no trabalho e na vida.

Por fim, há que exaltar a importância da educação infantil para o desenvolvimento das condições essenciais à aprendizagem e a formação de valores da cidadania. Transcreve-se a seguir o que, segundo “Fulghum<sup>2</sup> (2004), é o “Credo do Jardim de Infância” e, em nossa avaliação, traduz de modo muito especial o significado da educação infantil para o desenvolvimento integral das crianças.

O que aprendi: Dividir tudo com os companheiros; jogar conforme as regras do jogo; não bater em ninguém; guardar as coisas onde as tivesse encontrado; arrumar a 'bagunça' feita por mim; não tocar no que não é meu; pedir desculpas quando machucasse alguém; lavar as mãos antes de comer; apertar a descarga da privada; biscoito quente e leite frio fazem bem à saúde; fazer de tudo um pouco; estudar, pensar, desenhar e pintar, cantar e dançar, brincar e trabalhar, de tudo um pouco, todos os dias; tirar uma soneca todas as tardes; ao sair pelo mundo, ter cuidado com o trânsito, saber dar a mão e ter amigos; peixinhos dourados, porquinhos da índia, esquilos, hamsters e até a sementinha no copinho de plástico, tudo isso morre, nós também; lembrar dos livros de histórias infantis e de uma das primeiras palavras aprendidas, a mais importante de todas. Olhe!

Não sendo outras, esta seria a razão pela qual os municípios devem enfrentar o desafio do atendimento à educação infantil com qualidade, em regime de colaboração com a União e os estados, na perspectiva de construção de uma sociedade mais justa e mais feliz.

---

<sup>2</sup> FULGHUM, Robert. **Tudo o que eu devia saber aprendi no Jardim de Infância**. São Paulo: Best Seller, 2004, p. 16.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Legislação

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988.

- ..... Emenda Constitucional nº. 59 de 11 de novembro de 2009. (...), dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.
- ..... Lei nº. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
- ..... Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que fixa as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências.
- ..... Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
- ..... Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que 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.
- ..... Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.
- ..... PL nº 8.035/2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, e dá outras providências.
- ..... Parecer CNE/CEB nº 20, de 11 de novembro de 2009. Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.