

Ampliação da obrigatoriedade escolar: problematizações em relação à educação infantil

Carolina Machado Castelli
Maria de Fátima Cósio
Ana Cristina Coll Delgado
Universidade Federal de Pelotas

Resumo

Com o estabelecimento da educação básica obrigatória para a faixa etária dos quatro aos dezessete anos de idade, as discussões acerca da compulsoriedade intensificam-se e complexificam-se. Este artigo resultou de uma pesquisa teórica em recentes ordenamentos legais sobre a educação infantil e em publicações que tratam da temática, e pretende analisar os motivos que levaram à obrigatoriedade e refletir sobre possíveis impactos na educação infantil. Foi traçado um panorama dos possíveis desdobramentos da atual legislação para a educação infantil, contribuindo para futuros debates.

Palavras-chave: Políticas educacionais. Educação infantil. Direito à educação.

Expansion of compulsory schooling: problematization regarding early childhood education

Discussions about compulsory basic education have become more intense and complex with the establishment of compulsory basic education for children aged four to seventeen. This article is the result of theoretical research on legal frameworks recently established in early childhood education, and publications that deal with this theme. It aims at analyzing the reasons that led to the requirement of these legislative structures, and think over their potential impacts on early childhood education. An overview of the possible unfoldment of the current legislation for early childhood education was traced, thus contributing to future discussions.

Keywords: *Educational policies. Early childhood education. Right to education.*

Expansión de la escolaridad obligatoria: problematizaciones sobre la educación infantil

Con el establecimiento de la educación básica obligatoria para los niños de cuatro hasta diecisiete años de edad, las discusiones sobre la obligatoriedad se intensifican y se hacen más complejas. Este artículo fue el resultado de una investigación teórica en los marcos legales recientes en materia de educación infantil y en las publicaciones que se ocupan de este tema, y los fines son analizar las razones que llevaron a la nueva educación obligatoria y reflexionar sobre los posibles impactos en la educación infantil. Fue trazada una visión general de las posibles consecuencias de la legislación vigente para la educación de la primera infancia, contribuyendo a las discusiones futuras.

Palabras-clave: *Políticas educativas. Educación de la primera infancia. Derecho a la educación.*

Introdução

Nas últimas décadas, a educação infantil tem sido tema de discussão de diversas pautas políticas, sofrendo profundas modificações quanto à sua oferta em instituições coletivas. A mais recente mudança que envolve a educação infantil no Brasil procede da Emenda Constitucional n.º 59, de 2009 (EC n.º 59/09), em que fica estabelecida a “educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”, o que deverá ser implementado, de forma progressiva, até 2016 (Brasil, 2009b, art. 1.º). Recentemente, essa proposta foi incorporada à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN 9.394/96), por meio da Lei n.º 12.796, de quatro de abril de 2013. (Brasil, 2013a)

É possível antever alguns impactos que poderão ocorrer a partir dessa alteração legal, notadamente na pequena infância (bebês e crianças pequenas até seis anos de idade), modificando suas rotinas e diminuindo seu tempo de permanência no ambiente familiar. Haverá impacto também sobre os entes subnacionais, especialmente os municípios, na medida em que estes são responsáveis, constitucionalmente, pela oferta da educação infantil, cabendo-lhes garantir e administrar os recursos para criar e manter as vagas necessárias para atender a população. Ainda é possível supor que afete a creche, pois a defesa da educação infantil complementar e contínua, envolvendo a creche e a pré-escola (Brasil, 2009c), pode ficar comprometida, assim como está a articulação entre a pré-escola e o ensino fundamental¹. Ademais, para atender às exigências da obrigatoriedade, os recursos e os espaços pensados para a creche podem vir a ser usados com vistas a atender essa emergente necessidade: “para municípios com poucos recursos próprios – a maioria –, a obrigatoriedade a partir dos 4 anos de idade pode significar um forte desestímulo à oferta de vagas em creches, assim como à melhoria da qualidade daquelas existentes”. (Campos, 2010, p. 12)

O que observamos ao analisar o conjunto das políticas educacionais, dando maior ênfase àquelas voltadas para a educação infantil, é a focalização em setores mais vulneráveis da população ou, em outras palavras, a centralidade em políticas de alívio à pobreza. Nesse sentido, argumentamos que a agenda política vai ao encontro das orientações dos organismos internacionais, especialmente da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência

1. Ver: NEVES, Vanessa Ferraz Almeida; GOUVÊA, Maria Cristina Soares de; CASTANHEIRA, Maria Lúcia. A passagem da educação infantil para o ensino fundamental: tensões contemporâneas. Educação e Pesquisa, São Paulo, USP, v. 37, n. 1, 220, pp. 121-140, jan./abr. 2011.

e a Cultura (Unesco) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), cujas propostas evidenciam o atendimento a crianças de zero a seis anos como estratégia de promoção da equidade e como fator de investimento de baixo custo (capital humano) no quadro das medidas de governabilidade exigidas para conter as consequências do acirramento das desigualdades sociais produzidas pelo capitalismo de mercado.

Para nós, é inquestionável que a educação seja um direito das crianças desde que nascem. Educação pública, laica, gratuita, aberta à comunidade a que se destina e que não faça distinção de cor, etnia, sexo ou idade. O que questionamos é a forma como uma educação escolar compulsória, que visa garantir o direito à educação aos sujeitos a que se destina, pode ser traduzida para a realidade brasileira, possivelmente demarcando uma profunda cisão entre creche e pré-escola, aproximando esta, cada vez mais, de práticas escolarizantes e alfabetizantes que estão arraigadas nos primeiros anos do ensino fundamental.

É no sentido de contribuir com o movimento de reflexão acerca das condições, necessidades e implicações advindas de tamanha mudança que desenvolvemos este artigo. Sobretudo, acreditamos que é importante refletir sobre o bem-estar e os direitos das crianças, pois a antecipação da escolaridade pode repercutir ainda mais no direito à educação infantil para a pequena infância, bem como na garantia de que bebês e crianças pequenas vivam sua experiência de infância. Trata-se de pensar que, para além de alunos², precisamos garantir que as crianças tenham o direito de serem crianças nas escolas infantis. (Barbosa; Delgado, 2012)

A fim de sustentar essas reflexões, realizamos uma pesquisa teórica em recentes ordenamentos legais sobre a educação infantil, em publicações que tratam da implementação da nova obrigatoriedade e em outras mais direcionadas às creches e pré-escolas na atualidade. O objetivo é analisar os motivos que podem ter resultado no quadro da obrigatoriedade e refletir sobre os possíveis impactos na educação e cuidado dos bebês, das crianças bem pequenas e pequenas, visto que é preciso compreender se o que está em causa é a igualdade de direitos ou a equidade de oportunidades no cenário de intensas desigualdades sociais.

Assim, o artigo está organizado em três seções. Na primeira, buscamos contextualizar brevemente a educação infantil, incorporando algumas discussões sobre as influências dos organismos internacionais e das reformas

2. Ser aluno, neste caso, está relacionado com as mudanças que a escola produz nas crianças a partir de um pensamento sequencial, de causa-efeito, e da transformação dos corpos das crianças em um corpo específico, voltado para o desempenho escolar. (Barbosa; Delgado, 2012)

educacionais hegemônicas em escala global nas alterações em desenvolvimento, como a antecipação da escolarização obrigatória. Na segunda, apresentamos possíveis motivadores da aprovação das alterações quanto à obrigatoriedade escolar. Finalizamos o texto com algumas considerações sobre os prováveis impactos dessa mudança em creches e pré-escolas.

Educação infantil: principais acontecimentos desde 1988 e atuais desafios

Ao mesmo tempo que a educação infantil foi afirmada como dever do Estado e da família com a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), ela foi também instituída como direito da criança, sendo ele ratificado com o Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 (Brasil, 1990). Tais avanços decorrem de contextos de lutas e discussões em âmbito nacional e internacional, em que se apresenta como um marco a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, ocorrida em 1989.

Um pouco mais tarde, por meio da LDBEN 9.394/96 (Brasil, 1996), também fruto de lutas e discussões, a educação infantil passou a ser a primeira etapa do que foi considerado como educação básica, também constituída pelo ensino fundamental e o ensino médio, porém sem caráter de promoção entre educação infantil e ensino fundamental. A mesma lei ainda determinou que, no prazo de três anos, todas as creches (para crianças de zero a três anos de idade) e pré-escolas (para crianças de quatro a seis anos), já existentes e que viessem a ser criadas, fossem incorporadas ao sistema de ensino, a fim de desvincular o caráter assistencial muito ligado a elas.

Já no ano de 2006, foi aprovada a Lei Federal n.º 11.274 (Brasil, 2006), a qual instituiu a obrigatoriedade de ingresso no ensino fundamental das crianças a partir dos seis anos de idade, ampliando a duração do ensino fundamental de oito para nove anos. Uma das justificativas para tal ampliação se refere à constatação de que o Brasil é um dos países com menor tempo de escolarização. Outra justificativa, especialmente quanto à antecipação do ingresso (para seis anos de idade), centrou-se na questão social, sob a alegação de que as crianças das camadas menos favorecidas da população teriam aumentadas as suas oportunidades educacionais ao ingressarem mais cedo na escola, além de estarem mais protegidas, no ambiente escolar, de situações de risco e de vulnerabilidade. Embora se saiba que há outras motivações em relação à prematuridade do ingresso no ensino fundamental, pois, como já referido anteriormente, se trata de uma orientação dos organismos internacionais aos países em desenvolvimento, no sentido de que atender a primeira infância pode evitar distorções e desperdícios futuros

dentro da tese do “capital humano”, é consenso que a educação escolar contribui para a redução das desigualdades.

E é visível que a legislação brasileira reconhece os direitos dos sujeitos à educação, sendo, inclusive, considerada avançada; porém, sua tradução na prática não é plenamente concretizada, sobretudo no que diz respeito às creches (Campos *et al.*, 2011), haja vista o contingente de crianças que não consegue vagas nas instituições públicas, o que pode alimentar certa falta de confiança da população, devido a constantes expectativas frustradas (Carvalho, 2001 *apud* Farenzena, 2010). Kramer, Corsino e Nunes (2011) afirmam que, além de o consenso da importância da creche estar longe de ser alcançado, as famílias pobres ficam em desvantagem para conseguirem atendimento às suas crianças. Campos *et al.* (2011) também apontam tal disparidade, alegando que o acesso à educação infantil e a qualidade são distribuídos desigualmente entre a população, em especial no concernente quanto à faixa etária.

O censo escolar de 2012 (Brasil, 2013b) informa que somente 23,5% das crianças de zero a três anos de idade estão frequentando a escola e, como sabemos, boa parte delas não está em creches públicas em virtude da falta de vagas, mas em instituições privadas, consideradas comunitárias, conveniadas com as prefeituras. O convênio como uma estratégia para atender a demanda de vagas, sem, no entanto, ampliar a rede pública, se insere na lógica da parceria público/privada, amplamente incentivada nas últimas décadas, tanto pelo governo central quanto pelas orientações dos organismos internacionais, por apresentar-se como uma alternativa mais econômica e mais eficaz, uma vez que, por essa perspectiva, o que é privado tende a ser mais qualificado.

A questão da relação entre o público e o privado na educação infantil remete à discussão sobre a redefinição do papel do Estado no atual momento do capitalismo. O diagnóstico da crise financeira e as receitas emanadas dos organismos internacionais orientam para a lógica de redução desse papel, especialmente no provimento de políticas sociais, considerando que, segundo o raciocínio neoliberal, a causa da crise é o tamanho do Estado. Peroni explicita esta questão quando afirma que

o papel do Estado para com as políticas sociais é alterado, pois com o diagnóstico neoliberal, pactuado pela Terceira Via, duas são as prescrições: racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas como improdutivas, pela lógica do mercado. Assim, a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade: para os neoliberais através da privatização (mercado), e para a Terceira Via pelo público não-estatal (sem fins lucrativos). (Peroni, 2011, p. 27)

Nesse contexto se configura e se consolida, por meio de legislação própria, a relação de parceria entre governos e instituições privadas – no caso da educação infantil, especialmente entre as prefeituras e as instituições de educação comunitárias sem fins lucrativos. Em muitos casos, o poder público local repassa a essas instituições parte dos recursos que deveriam ser gastos na criação e manutenção de escolas infantis, permitindo que economize aos cofres públicos, ao mesmo tempo que amplie o atendimento educacional às crianças. Entretanto, é preciso avaliar quais as condições de atendimento dessas instituições, em geral localizadas nas periferias das cidades, funcionando em locais adaptados, contando basicamente com o repasse dos recursos públicos para a sua manutenção. Susin analisa que

a oferta da educação infantil por meio da parceria com a sociedade civil reafirmou o afastamento do Estado desta etapa da educação básica e repassou para a sociedade civil o atendimento das crianças, principalmente das mais pobres da periferia da cidade, pois aquelas, cujas famílias têm condições financeiras, hoje estão em espaços privados que fazem desta oferta uma atividade com fins lucrativos. (Susin, 2011, p. 46)

Sabemos que há outras formas de conveniamento, tais como: cessão de espaço físico da conveniada para o município e vice-versa; cessão de pessoal do órgão público para a conveniada; repasse de gêneros alimentícios, entre outros. Vieira (2011) ressalta que, em 2009, a creche conveniada representava 52,1% das matrículas nos estabelecimentos de ensino privados, evidenciando a relevante participação do financiamento público na manutenção de parte das iniciativas privadas na oferta de educação infantil.

Atrelado a isso, com base no Relatório de Observação n.º 4 “As desigualdades na escolarização no Brasil”, 20,7% dos municípios não possuíam creches públicas, mas somente 0,4% dos municípios não possuíam pré-escolas públicas em 2009 (Cdes, 2011, p. 48). Complementando a análise, segundo Kramer, Nunes e Corsino (2011), essa disparidade pode ser um reforço à hipótese de que a pré-escola está bastante associada ao ensino fundamental, sendo também perceptível o menor reconhecimento dado à necessidade da frequência da criança bem pequena à creche. Porém, o não atendimento a essas crianças e suas famílias pode representar (e na maioria dos casos representa) uma violação do direito à educação oferecida pelo Estado, garantido pela Constituição Federal. (Brasil, 1988)

Nesse sentido, convém salientar que a educação figura como um direito social de primeira ordem somente na atual Constituição Federal, ou seja, tardiamente contemplada pela legislação – este é um dos motivos pelos quais

ainda se apresentam tantas dificuldades para, de fato, garanti-la a todas as pessoas em condições igualitárias de acesso e qualidade. Além disso, é importante destacar a relação que se estabelece entre o direito à educação e a obrigatoriedade escolar, pois diferentemente dos outros direitos sociais, a educação se torna um dever e, portanto, não há escolha da pessoa-sujeito ou de seus familiares quanto a esse direito.

Paradoxalmente, encontramos-nos assim diante de um direito que é, ao mesmo tempo, uma obrigação. O direito a ser dispensado da educação, se esta fosse a preferência de uma criança ou de seus pais, não existe. Assim, ao direito de educar por parte do Estado corresponde a obrigatoriedade escolar para determinada camada da população infanto-juvenil. (Cury; Ferreira, 2010, p. 127)

Dessa forma, podemos inferir que o direito à educação e, neste caso, à educação infantil, reivindicado historicamente pela sociedade como um instrumento de ampliação da cidadania, por meio da redução das desigualdades, passa, atualmente, a ser compulsório, no caso das crianças de quatro e cinco anos de idade, em virtude da obrigatoriedade da matrícula nessa faixa etária, encaminhando para o questionamento quanto às motivações que influenciaram a formulação desse dispositivo legal.

Escolarização obrigatória: cada vez mais cedo e em mais países. Por quê?

A mediação do Estado na garantia da escolarização obrigatória é justificada pela importância atribuída à educação no processo de desenvolvimento da sociedade e da pessoa como cidadão. Se esse princípio é plenamente aceito nas demais etapas da educação básica, ele poderá ser problematizado quando se aplica à educação infantil, uma vez que envolve questões próprias da infância e suas relações com a família. Quando se analisa, por exemplo, o caso do cumprimento dessa obrigatoriedade no meio rural, se pode ter uma ideia da complexidade que implica: o afastamento precoce da criança do ambiente doméstico; as distâncias a serem percorridas de casa até a escola; as condições estruturais e organizacionais das escolas para o atendimento a esta faixa etária; a formação adequada dos professores; a prematura inserção nas regras e normas da escolarização, entre outras.

Diante das problemáticas até aqui apresentadas, como dar conta, então, desses dois grandes desafios: por um lado, atender às novas exigências da obrigatoriedade

a partir dos quatro anos de idade e, por outro, garantir o atendimento das crianças de zero a três anos? Muito ainda precisará ser discutido com relação a essas questões. Para começarmos a pensar, cabe visualizar o que exatamente essa nova obrigatoriedade significa e por que motivo(s) foi proposta, pois a compulsoriedade escolar já esteve presente em normatizações legais no passado, por diferentes ideais e exigências (ver Farenzena, 2010), como é o caso do ensino fundamental, entendido como um direito público subjetivo, ou seja, um direito do qual o sujeito não pode abrir mão, caracterizado por uma obrigatoriedade, como já mencionado.

A Emenda Constitucional n.º 59, de 2009, resultou de uma proposta feita pela senadora Ideli Salvati (PT/SC) ao Senado em 2003, cuja intenção era “eliminar, progressivamente a incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) sobre os recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino da União” (MDE) (Farenzena, 2010, p. 202). Isso significa que os 18% que cabem à União gastar em MDE voltariam a ser calculados sobre 100% da receita (resultantes de impostos), e não mais sobre a base de 80%, decorrentes da incidência da DRU nos recursos da MDE. (Brasil, 2008 *apud* Farenzena, 2010)

Posteriormente, foram inseridos novos conteúdos a esta proposição, possivelmente resultantes de intencionalidades do Ministério da Educação, decorrentes de demandas da população, entre elas a implementação da educação básica obrigatória dos quatro aos dezessete anos de idade, assegurada gratuitamente para quem não teve acesso a ela na idade própria. Foram também incluídos: a determinação de que União, Estados, Distrito Federal e Municípios colaborem para assegurar a universalização desta etapa compulsória; programas suplementares (como material didático/escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde) para toda a educação básica; prioridade financeira para as necessidades da educação obrigatória para universalizá-la; e articulação do Plano Nacional de Educação (PNE) com um Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração, estabelecendo que sejam aplicados recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB .

Nesse sentido, o PNE, aprovado pela Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, define em sua Meta 20: “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País no 5.º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio”. (Brasil, 2014)

Voltando à Emenda Constitucional n.º 59/2009, esta acabou incorporada na Lei n.º 12.796, de 04 de abril de 2013, que alterou a LDBEN 9.394/96 (Brasil, 1996), instituindo o dever do Estado mediante a garantia de “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental; c) ensino

médio” (Brasil, 2013a, art. 1.º). É, portanto, dever do Estado ofertar educação infantil gratuita para as crianças de até cinco anos de idade, em que as creches ou as entidades equivalentes, como consta na legislação, são voltadas para as crianças de até três anos e as pré-escolas, para as de quatro e cinco anos de idade (Brasil, 1996). Cabe lembrar que muitas crianças de seis anos de idade também têm direito de frequentar as pré-escolas (gratuitas) em vez do ensino fundamental, visto que completam seis anos somente ao longo do ano letivo, o que não deveria ser critério de ingresso no ensino fundamental de nove anos.

Ressaltamos que o acesso (público e gratuito) a quem não concluiu as etapas educacionais na idade considerada como própria pela legislação se dará somente ao ensino fundamental e ao ensino médio e não à educação infantil (Brasil, 2013a), pois, embora passe a ser obrigatória, não possui o objetivo de promover as crianças para outros níveis (Brasil, 1996). E mais: pela Constituição Federal, fica estabelecido que “a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação” (Brasil, 1988, art. 212, § 3º). Aqui cabe um alerta que abordaremos à frente: com a priorização da etapa obrigatória, as creches podem ser ainda mais desvalorizadas em termos de recebimento de recursos financeiros, materiais e profissionais, além da menor oferta de vagas.

Peter Moss (2008) aponta três fatores que têm contribuído para a aproximação mundial da educação infantil à obrigatoriedade. O primeiro refere-se ao crescimento e à expansão da educação infantil, junto a uma maior frequência das crianças, sobretudo nos anos mais próximos aos da escolaridade compulsória. O segundo fator consiste no discurso que afirma a primeira infância como etapa primordial do aprendizado, validando a influência que as experiências desses anos iniciais exercem no desenvolvimento do sujeito durante toda a vida. Além disso, é forte a ideia de que a criança que passou pela educação infantil já possui a vantagem de “melhor comportamento e desenvolvimento educacional” nas séries seguintes. (England, 2008, p. 9 apud Moss, 2008, p. 145)

Apesar de ser um reconhecimento, não cabe supervalorizar esse discurso sobre o futuro das crianças, focando no impacto causado na vida adulta ou no preparo para determinadas aprendizagens, porque “o ‘vai ser’ esconde uma potencialidade e uma ausência: ‘vai ser’ significa que a criança pode ser alguma coisa no futuro e isto só faz sentido na medida em que ela ainda não é isso no presente” (Kohan, 2003, p. 5). Porém, a criança também aparece como vir-a-ser em alguns argumentos da área da economia – terceiro fator

apresentado por Moss (2008). Alguns deles consideram que a educação infantil desempenha “papel de vital importância na formação de uma força de trabalho flexível no futuro” (Fendler, 2001 apud Moss, 2008, p. 145) e defendem ser mais produtivo investir nas crianças com pouca idade, visto que o retorno desse investimento é melhor e supera projetos específicos de desenvolvimento econômico. (Heckman; Masterov, 2004 apud Moss, 2008)

Embora defendam a criança no seu presente, é possível ver que argumentos ligados à economia pesam nas decisões políticas, seja de um país, de um estado, seja de um município. Ademais, “a tendência internacional de ampliação da escolaridade obrigatória e a inclusão das crianças com menos idade no ensino fundamental é determinada pela complexidade do mundo contemporâneo” (Kramer; Nunes; Corsino, 2011, p. 74). Como se observa, o Brasil acompanha este fenômeno, o qual está ligado diretamente à busca da erradicação da pobreza e do aumento das taxas de alfabetização, a partir dos exemplos de outros países.

No Brasil, dentre outros fatores, percebemos que “a justificativa para a obrigatoriedade da pré-escola ancora-se no argumento de que ela pode impactar positivamente no aproveitamento no ensino fundamental e no ensino médio” (Farenzena, 2010, p. 214). Em 2009, no “Debate sobre a Desvinculação das Receitas da União incidentes sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino” (realizado antes da aprovação da EC n.º 59/09), a própria fala do Ministro da Educação daquele período, Fernando Haddad, colocava a infrequência à pré-escola como motivo central pelo qual grande número de jovens não estavam no ensino médio (Brasil, 2009a). Por isso, defendia que a educação infantil precisava assumir seu aspecto educacional, visto que ainda estaria muito voltada para o assistencialismo – o que, por outro lado, não significava ajustá-la aos moldes de outras etapas da educação básica. (Brasil, 2009a)

Ainda afirmava que, se a população brasileira fosse dividida em cinco quintis de renda, o índice de frequência à pré-escola do quintil mais rico (20% da população) seria de 91%, e, do quintil mais pobre (20% da população), de 62%³. Não acreditava que tantas famílias pobres não tivessem as suas crianças na pré-escola por escolha ou por menor apreço a ela: acreditava “que há falta de acesso, há falta de direito assegurado, porque todos gostariam de contar com essa segurança”. (Brasil, 2009a, p. 11). Aí entra a crença, destacada por Pinto e Alves (2010), na ampliação da obrigatoriedade como útil para amenizar

3. Segundo análise mais atual de Campos (2012), as crianças mais pobres são as que menos têm acesso à educação: só 66,8% das crianças de quatro e cinco anos estão matriculadas, enquanto que para as de famílias com renda per capita acima de um salário mínimo, o número é de 86,9%.

a diferença do acesso entre os brasileiros pobres e ricos a todo o sistema educacional.

Pinto e Alves (2010) apontam que, para o direito poder ser usufruído por todos, o Estado necessitaria estar sob a pressão da compulsoriedade, mesmo que isso implique perda da liberdade das famílias em decidir se suas crianças devem ou não frequentar a pré-escola– ou a perda da liberdade de decisão dos jovens, pensando a respeito do ensino médio. Se, por um lado, é “dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade” (Brasil, 2013a, art. 6.º), por outro, qualquer cidadão, além de organizações e do Ministério Público, pode acionar o poder público para exigir o acesso, que é direito público subjetivo. (Brasil, 2013a)

Podemos dizer, então, que a ampliação das vagas para as crianças de quatro e cinco anos poderá proporcionar uma mudança gradual na sociedade brasileira: todas as crianças terão, supostamente, vagas garantidas nas instituições públicas e acesso ao que lhes é proporcionado; as famílias poderão contar com a oferta do Estado no processo compartilhado de educar as crianças; a população com menor condição financeira terá mais oportunidades e poderá vir a sofrer menos com as desigualdades, entre outras possibilidades.

Os questionamentos aqui salientados, contudo, também dizem respeito às formas de implementação dessa obrigatoriedade, pois a sociedade não foi convidada para esse debate e a concepção educativa esperada pode ser mal interpretada, prezando antecipação instrucional, práticas escolarizantes ou reforço escolar (Kramer; Nunes; Corsino, 2011, p. 75). Há muito mais a ser pensado, discutido, problematizado. Não basta, somente, abrir novas escolas, ampliar o número de vagas sem ouvir a sociedade e os profissionais que atuam no campo da educação, sem considerar a trajetória de lutas que vem sendo feita para que a educação infantil tenha seus princípios de qualidade respeitados e exercidos.

Também entendemos que é preciso cuidado no uso do conceito de qualidade na educação infantil, pois ele também pode ser utilizado para sustentar a defesa da obrigatoriedade da educação pré-escolar e do ensino fundamental de nove anos. Para Dahlberg, Moss e Pence (2003), o discurso sobre a qualidade insere-se em uma abordagem moderna da primeira infância. Propostas fundamentadas na qualidade envolvem “a busca descontextualizada pela certeza através da aplicação atemporal e objetiva de critérios universais” (Dahlberg; Moss; Pence, 2003, p. 142). A tendência é avaliar as instituições para verificar se estas se adaptam aos ideais de desempenho, padrões, critérios e diretrizes sobre as boas práticas.

Tais propostas são questionáveis, pois a própria qualidade, como afirmado nos “Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil” (Brasil, 2006), é um conceito socialmente construído em meio a negociações, dependente dos contextos e baseado em direitos, necessidades, demandas, conhecimentos e possibilidades, o que implica ser constantemente discutido e clarificado. Nesse sentido, Dahlberg, Moss e Pence (2003) apostam na desconstrução do discurso da qualidade, que tem se tornado dominante no campo da primeira infância. Eles optam pelo uso da construção de significados, que consideram mais abrangente, porque se abre para a diversidade, complexidade e perspectivas múltiplas das instituições dedicadas à primeira infância e de seus projetos. O enfrentamento dos possíveis desafios nos próximos anos também requer rupturas com posturas de submissão aos ordenamentos legais sobre a antecipação da escolarização para crianças a partir dos quatro anos de idade, com base em medidas de avaliação, *rankings* sobre alfabetização e escolas que mais se adaptem às exigências legais, sem consideração aos projetos pedagógicos de cada instituição, principalmente àqueles que priorizam as crianças e a experiência da infância.

Para concluir... A garantia dos direitos e possíveis impactos da obrigatoriedade na educação infantil

Pensar a garantia de acesso à educação infantil, sobretudo no que se refere à obrigatoriedade, implica considerar e efetivar uma série de propostas, que conferem às creches e pré-escolas especificidades coerentes com as faixas etárias que atendem. A criação de novas escolas, turmas, vagas e a maior aquisição de brinquedos, livros, bens alimentícios, profissionais, transporte, mobiliário e materiais implicarão a necessidade de mais recursos públicos, especialmente por parte dos municípios, como já salientado.

Como sabemos, os municípios brasileiros enfrentam sérias dificuldades orçamentárias para o atendimento dos serviços públicos. Diante do aumento de suas responsabilidades com a educação, é de se imaginar que os problemas serão ampliados e, da mesma forma, é possível inferir que o atendimento qualificado à educação infantil será difícil de ser materializado em vários locais do País, contribuindo para a manutenção das desigualdades regionais e sociais, justamente o que a ampliação da obrigatoriedade pretende reduzir. Contribuindo com essa análise, Albuquerque e Votto (2012) alertam que municípios poderão manter ou até mesmo diminuir os já baixos recursos correspondentes às creches para dar conta das necessidades advindas com

a compulsoriedade estendida.

Como a DRU proposta pela EC n.º 59/09 não recairá diretamente sobre a realidade das escolas, já que os recursos serão destinados aos cofres da União, que terá novas exigências, no entanto, sem ampliar vagas (o que cabe a municípios e estados), emerge, então, a necessidade de ampliação e repasse de recursos à educação por parte da União em relação aos demais entes da federação (Pinto; Alves, 2010). Isso é fulcral, considerando que, para além do atendimento a todas as pessoas cuja faixa etária corresponde à escolaridade obrigatória (pré-escola, ensino fundamental e ensino médio), é preciso atender os bebês e crianças bem pequenas das creches. Farenzena (2010, p. 9, grifos da autora) argumenta: “O direito à educação não se reduz ao segmento obrigatório, proclamado direito público subjetivo; uma redução como esta implicaria corromper o ordenamento jurídico do País”.

Além dos recursos, Albuquerque e Votto (2012) problematizam outra consequência da obrigatoriedade: a aproximação da pré-escola ao ensino fundamental, já apontada por Nunes e Corsino (2011). A aproximação é desejada em termos de articulação, mas se torna uma preocupação pela possível incorporação na pré-escola de elementos escolarizantes e estritamente alfabetizantes enraizados no ensino fundamental. Kramer, Nunes e Corsino (2012) encontraram, nas duas etapas educacionais, práticas repetitivas, modelos, limitações de brincadeiras e de ações das crianças, o que não corresponde aos ideais de pedagogias respeitadoras das infâncias.

Moss (2008) lembra que, em países como Noruega e Suécia, quando a idade de entrada no ensino obrigatório foi reduzida de sete para seis anos de idade, se fizeram presentes discussões apontando a necessidade de levarem o que consideram como sua pedagogia do jardim de infância para a etapa subsequente (obrigatória), cujo primeiro ano deveria se basear nesta pedagogia e os anos seguintes integrarem-na à pedagogia da escola tradicional, invertendo a lógica muitas vezes seguida no Brasil. Trata-se de uma questão que implica reflexões não somente no campo operacional, mas, sobretudo, no campo pedagógico. Nesse sentido, Campos (2010) defende que a busca pelo sucesso escolar não pode se constituir fonte de pressão e escolarização, pois isso pode aprofundar desigualdades sociais.

Flores, Santos e Klemann, integrantes do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib), alertam sobre alguns desdobramentos que poderão vir a ocorrer em termos de oferta, permanência e qualidade:

o primeiro diz respeito à terceirização do atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade em instituições de ensino não qualificadas como forma de ter mais crianças

na escola gastando menos dinheiro. O segundo está relacionado ao fechamento de turmas de creches para a ampliação do atendimento das crianças de 4 e 5 anos pelo fato de agora a pré-escola “ser obrigatória”. O terceiro se refere à extinção e/ou à diminuição das turmas de creche e pré-escola de tempo integral para tempo parcial, aumentando de forma fictícia o número de vagas. O quarto está relacionado à identidade e à cisão da unidade da educação infantil, considerada como a primeira etapa da educação básica. (Flores; Santos; Klemann, 2010, p. 50)

Os autores argumentam que, embora a educação infantil possua especificidades de acordo com cada faixa etária, seus princípios e fundamentos acerca da criança e da infância são os mesmos e, portanto, o atendimento não deve ser feito com uma qualidade menor na creche e maior na pré-escola (Flores; Santos; Klemann, 2010). Em termos de educação infantil, problematizando a demarcação da polarização creche/pré-escola, defende-se a perspectiva de cuidar-educar, sem separar a mente e as emoções do corpo (Brasil, 2009c), sempre refletindo sobre como respeitar, acolher e enriquecer vidas de professoras, crianças e suas famílias. Vieira (2011) adverte que um dos grandes desafios é manter a expansão da creche e a universalização da pré-escola com professores em carreiras dignas, integradas ao magistério da educação básica, pois a tendência é a de uma segmentação entre os que se ocupam das crianças de zero a três anos e os que trabalham com a pré-escola e com as turmas dos anos iniciais do ensino fundamental.

Outra provável consequência da obrigatoriedade escolar para as crianças a partir dos quatro anos, em muitos municípios do Brasil, será o sistema de apostilamento, algo constatado em pesquisa realizada no estado de São Paulo por Nascimento (2012), nas redes privadas e públicas de educação infantil, atingindo crianças desde os três anos de idade. Como relata a autora, o material apostilado é adotado por empresas que o comercializam para garantir o sucesso e qualidade da educação infantil, em resposta às exigências colocadas pela legislação. Tais empresas também são contratadas por vários municípios para a elaboração dos planos municipais de educação.

Outro dado constatado nessa investigação diz respeito às exigências de concurso público para contratar professores; nas creches, predominam diferentes profissionais (sem formação específica) para atuar com bebês e crianças bem pequenas. Estes diferentes profissionais raramente são incluídos nas ações de formação continuada pelas redes privadas e públicas de educação infantil. Conforme destaca Nascimento, alguns gestores enfrentam dificuldades para romper com o sistema de apostilamento:

[uma] dirigente, em nova gestão administrativa, rompeu com o uso do SPE [Sistema Privado de Apostilamento], mas a pressão das famílias obrigou a Secretaria de Educação a retomar a utilização de sistema apostilado, substituindo-o por outro, depois de seis meses. A força política, talvez mais que a pedagógica, aparece também no depoimento da Secretária de Educação de M7 [um município da pesquisa], quando se refere aos bons índices do município no Ideb [Índice de Desenvolvimento da Educação Básica]: “eu tenho medo de tirar [as apostilas] e o Ideb cair”. (Nascimento, 2012, p. 72)

Os novos ordenamentos legais para a pequena infância possivelmente exigirão dos municípios e escolas de educação infantil resultados baseados em avaliações que atendam exigências também impostas pelos organismos internacionais, como a Unicef e o Banco Mundial. Vieira (2011) comenta que, nas duas últimas décadas, tem crescido uma política mais intervencionista na educação pré-escolar na rede pública e privada, com adoção de políticas e programas de educação da criança desde o nascimento, com mudanças na legislação, com parâmetros para a organização da educação infantil nos sistemas de ensino, com exigências de formação e qualificação e com a caracterização do trabalho nas instituições de educação infantil, como trabalho docente e dos profissionais que se ocupam diretamente do cuidado e educação como docentes. A autora afirma ainda que tais políticas incidem no processo de institucionalização da educação da criança pequena no âmbito dos sistemas de ensino.

Por fim, cabe reiterar o fato de que, mesmo com avanços, a oferta de educação infantil no Brasil vem sendo marcada por disparidades de acesso em relação à faixa etária, à etnia/cor, à localização (urbano/rural), à renda familiar e à escolaridade dos pais/responsáveis, sobretudo da mãe. As crianças mais novas, as mais pobres e as não brancas têm sido as mais penalizadas (Vieira, 2011). Portanto, é na tensão entre diversas áreas, propostas político-pedagógicas, exigências internacionais e diversidades sócio-histórico-culturais que são pensadas as formas de cuidar-educar os bebês e as crianças pequenas.

Coloca-se como um desafio garantir a unidade pedagógica da educação infantil, ampliando-se recursos, acesso e permanência dos bebês e demais crianças pequenas às pré-escolas e creches, de forma a não fragmentá-las – ou a não aumentar a cisão entre ambas (Campos, 2010). A partir de diferentes pontos de vista, mudanças e desafios, fica a necessidade de se acolherem, com igualdade no acesso e na permanência, as crianças de diferentes contextos socioculturais e idades nas instituições educacionais coletivas que lhes são próprias e de direito.

Referências

- ALBUQUERQUE, Simone Santos de; FERNANDES, Cinthia Votto. Demanda por Educação Infantil: apontamentos a partir dos contextos familiares na Região Sul do Brasil. In: BARBOSA, Maria Carmen Silveira et al. (Orgs.). *Oferta e demanda de Educação Infantil no campo*. Porto Alegre: Evangraf, 2012. pp. 255-290.
- BARBOSA, Maria Carmen Silveira; DELGADO, Ana Cristina Coll. Alfabetização e escolarização: outros modos de pensar a leitura e a escrita com as crianças. In: BARBOSA, Maria Carmen Silveira et al. *A infância no ensino fundamental de 9 anos*. Porto Alegre: Penso, 2012. pp. 114 - 148.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- _____. *Lei n.º 8.069/90*, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Diário Oficial da União, Brasília, 27 ago. 1990.
- _____. *Lei n.º 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Legislação. Brasília: Casa Civil da Presidência da República. 1996.
- _____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil*. Brasília. DF. v.l. 2006.
- _____. *Lei 11.274*, de 26 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade.
- _____. Câmara dos Deputados. Comissão Especial destinada debater sobre a Desvinculação das Receitas da União incidentes sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino. [...]. *Notas taquigráficas n.0026/09*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009a.
- _____. *Emenda Constitucional nº 59*, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, 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. Diário Oficial da União, Brasília, 2009b.
- _____. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. Universidade

Federal do Rio Grande do Sul. *Práticas cotidianas na Educação Infantil* – bases para a reflexão sobre as orientações curriculares. Projeto de cooperação técnica MEC e UFRGS para construção de orientações curriculares para a Educação Infantil. Brasília, 2009c.

_____. *Lei n.º 12.796*, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei n.º 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, 2013a.

_____. Inep. *Censo da Educação Básica 2012*, Resumo Técnico, Brasília, 2013b.

_____. *Lei 13.005*, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.

CAMPOS, Maria Malta. A Educação Infantil como direito. In: BRASIL. *Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010. pp. 8-14.

CAMPOS, Maria Malta et al. A contribuição da educação infantil de qualidade e seus impactos no início do ensino fundamental. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, USP, v. 37, n. 1, pp. 15-33, jan.-abr. 2011.

CAMPOS, Roselane. “Política pequena” para as crianças pequenas? Experiências e desafios no atendimento das crianças de 0 a 3 anos na América Latina. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, ANPed, v. 17, n. 49, pp. 81-236, jan.-abr. 2012.

CDES. *As desigualdades na escolarização no Brasil*: Relatório de observação nº 4. Brasília: Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, 2.ed, 2011. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/documento/2652180/relatorio-de-observacao-n-4-as-desigualdades-na-escolarizacao-no-brasil.html>> Acesso em: 26 jun. 2012.

CURY, Carlos Roberto Jamil; FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. Obrigatoriedade da educação das crianças e adolescentes: uma questão de oferta ou de efetivo atendimento? *Nuances: estudos sobre Educação*, Presidente Prudente, Unesp, ano XVII, v. 17, n. 18, pp. 124-145, jan.-dez. 2010.

DAHLBERG, Gunilla; MOSS, Peter; PENCE, Alan. *Qualidade na Educação da Primeira Infância: perspectivas pós-modernas*. Tradução de Magda França Lopes. Porto Alegre: Artmed, 2003.

FLORES, Maria Luiza Rodrigues; SANTOS, Marlene Oliveira dos; KLEMMANN, Vilmar. Estratégias de incidência para ampliação do acesso à Educação Infantil. In: BRASIL. *Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010. pp. 43-57.

FARENZENA, Nalú. A Emenda da obrigatoriedade: Mudanças e permanências. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, Esforce, v. 4, n. 7, pp. 197-209, jul.-dez. 2010. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/download/80/268>> Acesso em: 04 abr. 2012.

KOHAN, Walter. Imagens da infância para (re) pensar o currículo. *Revista Sul-Americana de Filosofia e Educação*, Campinas, Unicamp, n. 1, p. 1-9, 2003. Disponível em: <<http://www.red.unb.br/index.php/resafe/article/view/5409/4508>> Acesso em: 02 ago. 2012.

KRAMER, Sonia; CORSINO, Patrícia; NUNES, Maria Fernanda Rezende. Infância e crianças de 6 anos: desafios das transições na educação infantil e no ensino fundamental. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, USP, v. 37, n. 1, 220. pp. 69-85, jan.-abr. 2011.

MOSS, Peter. Qual o futuro da relação entre Educação Infantil e ensino Obrigatório? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, FCC, v. 41, n. 142, pp. 142-159, 2011.

NASCIMENTO, Maria Letícia Barros. As políticas públicas de educação infantil e a utilização de sistemas apostilados no cotidiano de creches e pré-escolas públicas. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, ANPed, v. 17, n. 49, pp. 59-80, jan.-abr. 2012.

NUNES, Maria Fernanda Rezende; CORSINO, Patrícia. Novos marcos para a Educação Infantil (2009-2010): consequências e desafios. In: NUNES, Maria Fernanda Rezende; CORSINO, Patrícia; DIDONET, Vital. *Educação infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica*. Brasília: UNESCO, Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, Fundação Orsa, 2011. pp. 80-90.

_____; _____; DIDONET, Vital. Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb). In: NUNES, Maria Fernanda Rezende; CORSINO, Patrícia; DIDONET, Vital. *Educação infantil no Brasil: primeira etapa da educação básica*. Brasília: UNESCO, Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, Fundação Orsa, 2011. p. 37.

PERONI, Vera Maria Vidal. Mudanças no papel do Estado e políticas públicas de educação: notas sobre a relação público/privado. In: _____; ROSSI, Alexandre (Orgs.). *Políticas educacionais em tempos de redefinições no papel do Estado: implicações para a democratização da educação*. Pelotas: Editora da UFPel, 2011. pp. 23-42.

PINTO, José Marcelino de Rezende; ALVES, Thiago. Ampliação da obrigatoriedade na educação básica - Como garantir o direito sem comprometer a qualidade? *Revista Retratos da Escola*, Brasília, Esforce, v. 4, n. 7, p. 211-229, jul.-dez. 2010. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/>

download/82/310> Acesso em: 04 abr. 2012.

SUSIN, Maria Otília Kroeff. A qualidade na educação infantil: um conceito em construção. In: PERONI, Vera Maria; ROSSI, Alexandre José. *Políticas educacionais em tempos de redefinições do papel do Estado: implicações para a democratização da educação*. Pelotas: Editora da UFPel, 2011. pp. 43-63.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. Obrigatoriedade escolar na educação infantil. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, Esforce, v. 5, n. 9, p. 245-262, jul.-dez. 2011. Disponível em: <http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/view/9/173>> Acesso em: 04 abr. 2012.

Recebido em outubro de 2014

Aprovado março de 2015

Carolina Machado Castelli é doutoranda em educação pela Universidade Federal de Pelotas e integrante do grupo de pesquisa Crianças, Infâncias e Culturas. E-mail: m.carolinacastelli@gmail.com

Maria de Fátima Cossio é doutora em educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, professora Faculdade de Educação da Universidade Federal de Pelotas e integrante do grupo de pesquisa em Gestão, Currículo e Políticas Educativas. E-mail: fatimacossio@ig.com.br

Ana Cristina Coll Delgado é doutora em educação pela Universidade Federal Fluminense, professora do curso de pedagogia e do curso de pós-graduação em educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Pelotas e líder do grupo de pesquisa Crianças, Infâncias e Culturas. E-mail: anacoll@uol.com.br