

EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: HISTÓRIA E POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Jani Alves da Silva MOREIRA¹
Angela Mara de Barros LARA²

1278

RESUMO: O objetivo é analisar os pressupostos históricos e políticos da educação para a infância a partir do século XX no Brasil. Refere-se a compreensão sobre o desenvolvimento da educação destinada a pequena infância no estágio imperialista do capital no qual a criança foi vista como o fulcro para o empreendimento da moralização da pobreza e instrumento de ação do Estado. Para a apreensão e mediação das análises, priorizou-se: a compreensão dos pressupostos históricos do atendimento educacional destinado à pequena infância, e; análise sobre as políticas propostas para esse atendimento a fim de elucidar o caráter de tais políticas públicas e seus pressupostos nos documentos oficiais do Ministério de Educação (MEC). Os resultados evidenciaram que a história da educação para a infância se mostra contraditória, pois as propostas educacionais foram ambíguas desde sua origem institucional, sendo de predomínio da concepção educacional assistencialista, preconceituosa em relação à pobreza, descomprometida quanto à qualidade do atendimento.

PALAVRAS-CHAVE: Infância. História da educação. Políticas educacionais. Reformas educacionais.

INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta as discussões acerca dos pressupostos históricos e políticos da Educação Infantil no Brasil, especificamente no período do século XX até a primeira década do século XXI³. Refere-se a uma análise sobre o desenvolvimento da educação à pequena infância desenvolvida na dissertação de mestrado em educação (2004-2006), no qual se analisou as políticas para a educação infantil no contexto de mundialização do capital, período em que a criança foi concebida como *suporte* para o

¹ Doutora em Educação. UEM - Universidade Estadual de Maringá. Professora Adjunta. UEM - Universidade Estadual de Maringá, Programa de Pós-Graduação em Educação. Maringá - PR - Brasil. 87020-900 - professorajani@hotmail.com.

² Doutora em Educação. UNESP - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Pós-doutora. UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina. Professora associada. UEM - Universidade Estadual de Maringá, Programa de Pós-Graduação em Educação. Maringá - PR - Brasil. 87020-900 - angelalara@ymail.com.

³ Na dissertação de mestrado intitulada *Políticas públicas para a educação infantil em revistas dirigidas: uma análise da revista nova escola e revista criança na década de 1990* (MOREIRA, 2006) apresentamos uma discussão acerca do histórico da educação infantil no Brasil.

empreendimento da moralização da pobreza e instrumento estratégico de ação do Estado.

Para a apreensão e mediação das análises priorizou-se uma compreensão acerca dos pressupostos históricos do atendimento educacional destinado à pequena infância, e; um entendimento sobre as principais políticas propostas para esse atendimento a fim de elucidar o caráter das políticas públicas que, após esse período de desenvolvimento, foi materializado na legislação educacional, no contexto da reforma educacional, especificamente até culminar no período denominado década da educação⁴.

A partir dessa reforma educacional, a Educação Infantil foi determinada no Art. 29, da Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394/96 (BRASIL, 1996b) como a primeira etapa da educação básica. Esse reconhecimento esteve imbricado às implicações históricas e políticas decorrentes do processo de mundialização do capital. Faz-se necessário compreender o contexto que determinou a viabilização das discussões e ações resultantes das propostas de reformas para a Educação Infantil preconizadas nesse período, no qual a Educação Infantil passou a receber uma concepção não mais de cunho compensatório, de medidas assistenciais, mas sim, de propostas que passariam a integrar um projeto educacional. Porém, essa mudança foi oriunda de um processo contraditório:

[...] mais que uma polaridade entre campos homogêneos, a história da Educação Infantil nos mostra um processo contraditório em que a ambigüidade das propostas, desde sua origem e difusão, deixa vislumbrar as potencialidades existentes nas instituições educacionais para as crianças pequenas. Mas também tem sido a história do predomínio da concepção educacional assistencialista, preconceituosa em relação à pobreza descomprometida quanto à qualidade do atendimento. (KUHLMANN JR., 1998, p.202).

Tratar da compreensão histórica sobre o atendimento educacional da criança é um estudo que requer cuidado quanto ao enfoque metodológico. Kuhlmann Jr. (1998) aponta sobre esse enfrentamento que ele conceitua como dispendioso e esclarece que existem duas abordagens já utilizadas em pesquisas sobre a infância, que não possibilitam uma compreensão da totalidade histórica. A primeira delas faz referência à

⁴ Esse termo refere-se ao Artigo 87 da Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394/96 (BRASIL, 1996b) que estabeleceu: “[...] é instituída a década da educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta lei”. Portanto, o período de 1996 a 2006.

obra de Philippe Ariès⁵ sobre a *História da Criança e da Família*, que tem o enfoque nos comportamentos e mentalidades, identificando apenas parte da realidade. Outra abordagem é a psico-histórica de Lloy De Mause⁶, que seria uma aplicação da psicanálise e da psicogenética para compreender a história da infância, em que este se utiliza de um único fator, que é determinação econômica, para explicar os fatos sociais. Warde (2007, p.23) também alerta que há uma visão naturalizada da compreensão sobre a criança:

Dito de outro modo, ao legítimo intento de desembaraçar a criança dos aportes que a naturalizam, para mergulhá-la na história – tarefa, ademais, precípua à História, qualquer que seja o sujeito em causa –, sucedem desarrazoados resultados nascidos quer da crítica genérica de perspectivas psicológicas e biológicas implicadas, quer da pronta identificação dessas perspectivas entre si. Em um e outro caso, há de se ver a injustificada imputação à Psicologia ou à Biologia da responsabilidade pelas visões “naturalizadas” da criança, dominantes ao longo do século XX e, no cerne, a apaixonada, porém, arriscadamente estéril, intenção de produzir uma abordagem histórica (social) esvaziada de qualquer dívida com a natureza.

Observa-se que no campo das pesquisas sobre a história da infância e sua concepção, encontramos divergências e linhas diferentes para interpretar o que é ser criança e como as sociedades concebem a criança enquanto ser histórico. Torna-se relevante a possibilidade de outros estudos sobre a história da infância pautada numa visão materialista histórica, inserida na realidade social da sociedade capitalista. Sabe-se que essa situação interfere diretamente na forma de ser da Educação Infantil, no trabalho pedagógico que se desenvolve nesse âmbito e ainda, nas políticas educacionais que desencadeiam os programas e ações do Estado nessa área. Além do mais, como aponta Rosemberg (2006, p.2) o balanço da produção acadêmica sobre essa temática é escassa e dispersa:

A bibliografia brasileira sobre crianças pequenas é relativamente pobre. Com exceção da publicação *Primeira Infância* (IBGE, 2000), não dispomos de textos atuais que tratem das múltiplas esferas da

⁵ Ariés (1986), em seu livro “História Social da Criança e da Família”, analisa o conceito de criança através da iconografia. Ele menciona que na Idade Média o conceito de Infância não existia, ou seja, a consciência de uma particularidade infantil que distingue a criança do adulto.

⁶ Coordenador do Instituto de psico-história sediado em Nova Iorque. Estuda no campo das motivações psicológicas dos acontecimentos históricos com intuito de compreender a origem emocional do comportamento social e [político](#) ao longa da história.

condição de vida das crianças pequenas. Para esse grupo etário, a bibliografia é relativamente abundante no que diz respeito à educação infantil, à mortalidade infantil e à desnutrição. A produção acadêmica encontra-se dispersa, publicada predominantemente em revistas de educação, psicologia, serviço social, história e saúde pública. A infância mais tardia e a adolescência têm ocupado mais a atenção de educadores e assistentes sociais, sendo que a sociologia e a antropologia têm evidenciado menor interesse.

A relação entre história e política educacional também é outro fator importante para compor uma análise histórica, pois tratar sobre os pressupostos históricos da Educação Infantil é um procedimento necessário para a compreensão das políticas educacionais. Sanfelice (2004) ao abordar a complexidade da situação teórica-metodológica da produção de pesquisas realizadas no campo da história da educação, concorda que:

Fontes e história das políticas educacionais, para mim, é um tema recorte da história da educação, por sua vez recorte da história. Recorte apenas oportuno no sentido de privilegiar a análise de um objeto específico e não no sentido de isolamento do mesmo objeto [...] o recorte não tem o sentido de isolar o objeto específico a ser estudado. (SANFELICE, 2004, p.98).

Rizzini (1997) nos seus estudos sobre as raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil analisou que no final do século XIX a criança foi concebida como um apoio para o empreendimento da moralização da pobreza e instrumento de ação do Estado, pois a degradação dessa classe era interpretada como um problema de ordem moral e social. Como assevera a autora:

Garantir a paz e a saúde do corpo social é entendido como uma obrigação do Estado. A criança será o fulcro deste empreendimento, pois constituirá um dos principais instrumentos de intervenção do Estado na família, atingindo os transgressores da ordem no nível mais individual e privado possível. (RIZZINI, 1997, p.26).

Nesse período ocorria no Brasil um momento de ecos das transmutações mundiais com “[...] a realização de seu anseio emancipatório, ou seja, da busca de materialização de sua nacionalidade, de uma identidade nacional. Assim, os tempos eram de mudanças, acreditava-se na possibilidade de reformar o Brasil.” (RIZZINI, 1997, p.27). A infância, em meio a essas mudanças econômicas, significou uma representação na perspectiva de moldá-la de acordo com o projeto que conduziria o

Brasil ao seu ideal de nação, o futuro do país. Via-se a criança não mais como preocupação no âmbito privado da família e da igreja, mas uma questão de cunho social, de competência administrativa do Estado.

Por conseguinte, no início do século XX, a preocupação com a infância, como problema social, refletia na preocupação com o futuro país, atribuía-se à infância um valor econômico de mercado. Como comprova o discurso do Senador Lopes Trovão⁷:

[...] temos uma pátria a reconstruir, uma nação a firmar, um povo a fazer [...] e para empreender essa tarefa, que elemento mais dúctil e moldável a trabalhar do que a infância! São chegados os tempos [...] de prepararmos na infância a célula de uma mocidade melhor, a gênese de uma humanidade mais perfeita. (TROVÃO, 1896 apud RIZZINI, 1997, p.31).

Nas três primeiras décadas de instauração da república no século XX, a discussão sobre a infância no Brasil foi marcada pela difusão do higienismo⁸ enquanto resultado de expressiva produção do conhecimento especializado acerca da infância. Rizzini (1997, p.137) enfatiza que é “[...] crucial analisar neste ponto a dimensão política que fez despertar particular interesse pela infância, pois encontrava afinidade com o projeto civilizatório que se desenhava o país”. Ao compreender esse projeto civilizatório, Kuhlmann Jr. (1998, p.60) acrescenta como aspecto desencadeador que “[...] a responsabilidade do Estado para com os pobres passou a ser parâmetro utilizado como prova de civilização, e o fato natural tornou-se problema social”.

Na ênfase do higienismo encontrou-se uma lógica de pensamento com o viés ideológico, que tem como projeto político uma formulação para a transformação do Brasil em uma nação civilizada em que a ação sobre a infância e a educação era primordial para essa conquista.

⁷ Rizzini (1997, p.56) apresenta o Senador Lopes Trovão e comenta que este “[...] nasceu na cidade de Angra dos Reis, Rio de Janeiro, em 23 de maio de 1848. Doutou-se em medicina pela Faculdade do Rio de Janeiro em 1875, declarando-se adepto das idéias republicanas. Destacou-se em sua postura crítica ao regime monárquico, participando ativamente do movimento contra o mesmo. Depois de aclamada a República, foi eleito Deputado ao Congresso Federal. Em 1895, elegeu-se Senador. Publicou livros sobre a medicina e história, bem como diversos artigos na imprensa (Gazeta da Tarde, O Combate) em defesa de suas idéias políticas. Dizia-se um defensor daqueles que não tinham lugar na sociedade, os pobres, as prostitutas, os menores”.

⁸ O movimento higienista direcionado à infância, o “higienismo infantil”, foi abraçado por médicos brasileiros no final do século XIX. A idéia era a de investir na infância, através de atuação com o caráter científico – filantrópico da medicina, sobre a família, ensinando-lhes as noções básicas de higiene e saúde em sentido físico e moral. (RIZZINI, 1997, p.176).

O contexto de imperialismo, de partilha do mundo desencadeou o processo de conflitos entre as potências que se concretizavam. As transformações no âmbito social, cultural, político e econômico foram intensas em uma era de crise do capitalismo inaugurada pela Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e em seguida marcada com a crise do pós-guerra (1920-1923), a Revolução Russa (1917), a crise econômica mundial de 1929, a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Em se tratando do Brasil e América Latina, esse período significou um abalo pelo recuo do capital inglês e a penetração do capital imperialista norte-americano.

Esse reflexo também atinge o modo de educar a infância. Kuhlmann Jr. (2000) comenta que as creches, jardim-de-infância e escolas maternas surgiram na segunda metade do século XIX, onde a grande expansão das relações internacionais nesse período proporcionou uma difusão das instituições de atendimento à infância que chegaram ao Brasil na década de 1870. Como consequência da Lei do Ventre Livre⁹ (1871), a mulher pobre, sem trabalho, precisava urgentemente inserir-se no mercado de trabalho industrial, e seus filhos ficaram à mercê de cuidado e amparo, não mais dela, pois esta, por necessidade básica, tornou-se ausente da presença única e exclusiva do lar. Em virtude da falta de políticas sociais, muitas famílias decidiram por abandonar seus filhos em Casas de Expostos.

As casas de Expostos foi um local que recebiam os bebês abandonados nas “rodas” – cilindros de madeira que permitiam o anonimato de quem ali deixassem a criança – para depois encaminhá-las as amas que os criariam até a idade de ingressarem em internatos. Foi criada na denominada Casa da Roda por Romão Duarte em 1738 para abrigar “almas inocentes” que tivessem sido abandonadas, enjeitadas ou desamparadas.

Rizzini (1997, p.181) descreve que essas instituições espalharam-se pelos países católicos, sendo implantadas no Brasil na década de 1730, através da Santa Casa de Misericórdia¹⁰. Por mais de 150 anos, os asilos de expostos com suas rodas cumpriram seu papel de abrigar os enjeitados da sociedade.

⁹ A Lei do Ventre Livre composta por dez artigos foi promulgada em 28 de setembro de 1871 pelo governo conservador de visconde de Rio Branco. De poucos efeitos práticos, a Lei estabeleceu a liberdade dos filhos de escravos, mas deixou-os sob tutela dos senhores até 21 anos de idade.

¹⁰ A Casa da Roda funcionou no Hospital Geral do Santa Casa no Rio de Janeiro até 1821. Logo depois o nome da instituição passou a ser Casa dos Expostos e foi transferida para uma habitação no bairro de Santa Teresa, onde permaneceu até 1850. Em 1850, o Provedor José Clemente Pereira instalou os "expostos" em uma casa na Rua da Lapa, 16, onde funcionou por dez anos. Durante mais de quarenta anos, a Casa dos Expostos passou pela Rua dos Borbonos, pela Senador Vergueiro e Praia do Flamengo.

Kuhlmann Jr. (1998) afirma que a criação das instituições pré-escolares foram difundidas internacionalmente a partir da segunda metade do século XIX

[...] como parte de um conjunto de medidas que conformam uma nova concepção assistencial, a *assistência científica*, abarcando aspectos como a alimentação e habitação dos trabalhadores e dos pobres [...] A grande marca dessas instituições, então foi a sua postulação como novidade, como propostas *modernas, científicas* – palavras utilizadas fartamente nessa época de exaltação do progresso e da indústria. (KUHLMANN JR., 1998, p.81, grifo nosso).

Essas primeiras instituições assistencialistas (1899-1922), segundo o autor, desempenharam o papel de cuidar das crianças, como um antídoto para resolver a situação da sociedade que precisava caminhar na ordem e no progresso, formando, assim, uma nova concepção denominada assistência científica, porque atendiam às necessidades de alimentação, saúde e habitação dos filhos dos trabalhadores e dos pobres.

Paralelamente a essa situação, o setor privado da educação pré-escolar, com interesses em legitimar-se, toma o termo pedagógico emprestado para a propaganda mercadológica e propõe os jardins-de-infância, de orientação froebeliana¹¹, aos filhos da elite. Os primeiros jardins-de-infância criados no Brasil foram o Colégio Menezes Vieira, fundado em 1875 no Rio de Janeiro, Escola Americana, de 1877 em São Paulo. E no setor público, o jardim-de-infância anexo à escola normal Caetano de Campos, de 1896, que atendia os filhos da burguesia paulistana (KRAMER,1987; ROSEMBERG,1989)

Outro aspecto que marcou o início da criação das instituições infantis na década de 1870 foi a influência médico-higienista nas questões educacionais. A cooperação internacional para prevenção de doenças passou a ser assunto de maior importância, influenciou a educação popular com medidas preventivas e inspeção médico-escolar. O grande tema associado à assistência à infância era a mortalidade infantil.

Finalmente, em 14 de janeiro de 1911, foi solenemente inaugurada a Casa dos Expostos, no Edifício à Rua Marques de Abrantes (ex-Provedor da Santa Casa em meados do século XIX). Neste dia, passou a ter a denominação de Educandário Romão de Mattos Duarte, que lhe é atribuída até os dias de hoje. (RIO DE JANEIRO, [20--]).

¹¹ Friedrich Froebel (1782-1852) nasceu e viveu na Prússia. Trabalhou juntamente com Pestalozzi (1746-1827) e em 1837, Froebel abriu o primeiro jardim-de-infância (Kindergarten).

As propostas giravam ao projeto geral de saneamento, puericultura, como forma de divulgar os cuidados com a higiene infantil. A puericultura era considerada como a ciência da família, feita com a colaboração confiante da mãe e do médico, do amor materno esclarecido pela ciência. Além disso, também era entendida como a ciência que tem por fim pesquisar os conhecimentos relativos à reprodução e à conservação da espécie humana. Neste sentido, a puericultura desdobrava-se em uma perspectiva de controle racial, adotando princípios da eugenia, concepção racista que ganhava espaço nesse período (KUHLMANN JR., 1998).

A educação para os filhos dos trabalhadores e pobres, nesse período, foi tratada em uma natureza compensatória. Via-se a criança como aquela que precisava ser assistida e cuidada, pois mudanças ocorriam no âmbito familiar e nas relações sociais. O processo de implantação dessas instituições foi vinculado aos órgãos governamentais de assistência social e não ao sistema educativo. Considerado um atendimento de caráter assistencialista, concebia a criança em uma concepção engendrada pela contradição de luta de classes. Kuhlmann Jr. (1998, p.183) pondera que tal educação “[...] pretendia preparar os atendidos para permanecer no lugar social a que estariam destinados”. Por conseguinte, previa-se uma educação assistencialista que mantivesse a condição social da classe, uma educação desigual tal qual a sociedade é:

[...] mas a história da assistência tem sido também a da produção de uma imagem do pobre como ameaça social a ser controlada. As instituições cumpriam uma função apaziguadora. Interpreta-se a pobreza a partir da generalização de caracterizações parciais. (KUHLMANN JR., 1998, p.28).

Como se vê as propostas para o atendimento a infância no Brasil foram ambíguas desde sua origem institucional, sendo de predomínio da concepção educacional assistencialista, preconceituosa em relação à pobreza, descomprometida quanto à qualidade do atendimento. Comprova Kuhlmann Jr. (1998, p.202), que “[...] o atendimento educacional da criança pequena passa a ser visto como um favor aos pobres, que se estabelece por meio ao repasse das escassas verbas públicas, às entidades assistenciais na prestação do serviço à população”.

Esse dado é alarmante, pois a péssima qualidade acabou se transformando em algo aceito como natural, corriqueiro e mesmo necessário. O autor alerta que:

Com isso, abrem-se portas para os usos político e religioso da instituição: a creche funciona com dinheiro público, mas a entidade, por oferecer o serviço, age como se tivesse o direito de utilizar o equipamento para se autopromover, para dar prestígio a políticos, para a doutrinação teológica e confessional, numa afronta às liberdades fundamentais do cidadão, definidas por nossa Constituição. (KUHLMANN JR., 1998, p.202).

Desde modo, predominou uma concepção de assistencialismo no atendimento à classe majoritária, não desconsiderando que houve outras formas de atendimento aos filhos da elite, em instituições privadas. Nesse contexto, duas tendências caracterizavam o atendimento à criança em idade pré-escolar:

[...] o governo proclama(va) a sua importância e mostra(va) a impossibilidade de resolvê-lo dada as dificuldades financeiras em que se encontra(va), enquanto imprimia uma tendência assistencialista e paternalista à proteção da infância brasileira, em que o atendimento não se constituía em direito, mas em favor. Ambas as tendências ajudam a esconder que o problema da criança se origina na divisão da sociedade em classes sociais. (KRAMER, 1987, p.64).

Entre as décadas de 1930 a 1980, Kramer (1987) comenta que nos anos 30 o período foi movido por modificações políticas econômicas e sociais em estreita relação com o cenário internacional, e isso numa compreensão geral, evidenciou-se na configuração de um atendimento à infância priorizado pela relação educação e saúde. A partir deste contexto, ampliou-se os atendimentos, mas o enfoque ainda permaneceu voltado para uma educação assistencialista e compensatória.

Ao final da década de 1970 e início de 1980, ao tratar das políticas públicas para a Educação Infantil, observou-se que esta discussão, adquiriu força a partir do movimento de democratização do país na década de 1980 que põe em discussão vários setores sociais, no qual a Educação Infantil, distante de um caráter definido e educativo, desproveniente de regulamentações e políticas específicas, passou a ser foco de discussão no âmbito da reforma educacional do país. Kuhlmann Jr. (1998, p.197) analisa que:

A caracterização das instituições de educação infantil como parte dos deveres do Estado com a educação, expressa já na Constituição de 1988, trata-se de uma formulação almejada por aqueles que, a partir

do final da década de 70, lutaram [...] pela implantação de creches e pré-escolas que respeitam os direitos das crianças e das famílias.

Esse momento, decorrente da luta contra o regime militar foi um período de grande generalização dos movimentos sociais. As creches significaram um resultado concreto dessas lutas. A legislação brasileira, ao ampliar o conceito de educação básica, a partir da Constituição Federal de 1988, caracteriza a Educação Infantil juntamente com o Ensino Fundamental e Médio, pois passou a ser considerada a primeira etapa da Educação Básica.

Kuhlmann Jr. (1998), ao criticar a concepção assistencialista de educação, concebe que o reconhecimento das creches e pré-escolas como parte do sistema educacional na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) e na Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394/96 (BRASIL, 1996b) pode ser caracterizado como uma superação de um obstáculo.

Se a creche passa a fazer parte do sistema educacional do país, ela deixa de ser apresentada como alternativa para pobres incapazes, para ser posta como complementar à ação da família, tornando-se uma instituição legítima e não um simples paliativo. (KUHLMANN JR., 1998, p.204).

Acrescenta ainda que as instituições não se tornam educacionais por esse motivo, mas elas sempre foram educacionais e assim continuarão, haja vista que a passagem para o sistema educacional não representou a superação dos preconceitos sociais envolvidos na educação infantil (KUHLMANN JR., 1998).

O contexto que leva à elaboração da legislação, a partir de políticas traçadas e o que nelas são definidas sobre a infância e sua educação representa a expressão das contradições da sociedade que nelas são refletidas. Oliveira (2000) define que a década de 1990 pode ser considerada como um período fecundo em termos de formulação de propostas no campo educacional, pois ocorrem discussões acerca de um padrão de qualidade emergente no contexto de reestruturação produtiva e de globalização da economia. Argumenta que essas “[...] discussões explicitam a necessidade de se repensarem e de se proporem alternativas para os problemas estruturais da educação brasileira, passando necessariamente pela reforma dos sistemas públicos de ensino.” (OLIVEIRA, 2000, p.15). Esse contexto de reforma política-educacional demandou uma

multiplicidade de mudanças introduzidas no âmbito educacional que, conforme a autora, justificaram-se:

[...] pela necessidade de se encontrarem respostas e soluções exequíveis para os problemas de insuficiência no atendimento, por parte do poder público, da universalização do ensino básico, e conseqüentemente, das novas demandas econômicas no contexto da globalização capitalista. (OLIVEIRA, 2000, p.18).

A educação infantil sendo considerada a primeira etapa da educação básica deve desencadear um compromisso maior do Estado, no aumento do acesso à escolarização formal, porém, como ressalta Oliveira (2000, p.19), os entraves para que essa proposta se torne real são muitos:

Ocorre que a realidade é desigual. Essa desigualdade não é apenas geográfica, mas sobretudo social. A educação como forma de mobilidade social – idéia amplamente explorada no passado – e a atual educação para a empregabilidade do presente mitificam a realidade, como se o problema fosse apenas conjuntural, bastando, para solucioná-lo, intervenções pontuais, como mecanismos de melhor distribuição de renda. Tal interpretação relega o aspecto político a um problema meramente distributivo.

A compreensão das políticas para a Educação Infantil no Brasil, seus postulados, diretrizes e programas diante do contexto de mundialização do capital vai para além da realidade meramente brasileira. As diversas e contínuas mudanças na economia, na cultura que refletem e provocam as transformações sociais ocasionam modificações universais no funcionamento das famílias e na educação das crianças em todas as camadas sociais. Rossetti-Ferreira, Ramon e Silva (2002) explicitam que:

O crescente processo de industrialização, as guerras e conflitos que provocam migrações internas e externas, mudanças na concepção sobre a importância e influência dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento posterior e a conquista de direitos da mulher e da criança [...] intensas mudanças na estrutura familiar e no papel de cada um de seus membros têm ocorrido por conta da mobilização e crescimento da participação da mulher no mercado de trabalho. (ROSSETTI-FERREIRA; RAMON; SILVA, 2002, p.68).

Todos esses fatores de amplitude macroeconômica contribuem para o aumento da demanda na educação e cuidado de crianças na Educação Infantil. As várias políticas

propostas são respostas desse processo social. As autoras inserem essa questão ao compreender “[...] como esse processo tem-se configurado de formas diversas nos países desenvolvidos e naqueles em desenvolvimento, principalmente no que se refere às camadas mais pobres da população.” (ROSSETTI-FERREIRA; RAMON; SILVA, 2002, p.70). Essa afirmação inaugura uma visualização do objeto estudado diante do contexto mundializado, porque sabe-se que a focalização à pobreza é uma estratégia para a permanência da dominação econômica dos países centrais aos periféricos.

Ao examinar as políticas públicas para a Educação Infantil no contexto mundializado, compreende-se que as mudanças estruturais que influenciaram as políticas públicas no âmbito educacional a partir da década de 1990 decorreram da influência das agências internacionais da Organização das Nações Unidas (ONU), como também da legislação: Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), o Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8.069/90 (BRASIL, 1991) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/96 (BRASIL, 1996b), dentre outras.

A Constituição Federal, aprovada em 05/10/1988 (BRASIL, 1988), ao enumerar os direitos sociais dos trabalhadores, inclui no Artigo 7º, inciso XXV, que : “[...] assistência gratuita a filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escolas”. E acrescenta no Artigo 208, inciso IV que esse atendimento deverá ser “em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade”. Pela primeira vez uma Constituição Federal referiu-se às garantias da efetivação do dever do Estado com Educação Infantil. Esse é um dos aspectos centrais para a Educação Infantil, que deixa claro a oferta dessa educação em creches e pré-escolas, sendo um dever do Estado e um direito de toda criança de zero a seis anos. Corrêa (2002, p.19) afirma que no plano jurídico isso significou:

[...] uma nova lógica se impõe, dado que qualquer família que deseje colocar sua criança numa creche poderá recorrer a promotoria pública para que esta, baseada e fundamentada na Constituição Federal, acione o Estado a fim de que este cumpra seu dever.

Entretanto, a Constituição, ao colaborar para forjar esse novo direito que é a Educação Infantil, impõe ao Estado um novo dever. Essa conquista representou um marco devido às importantes discussões decorrentes dos movimentos sociais em geral. Corrêa (2002) sugere que os movimentos de mulheres organizados após o maior

número delas inseridas no mercado de trabalho e a reivindicação da classe média, passaram a procurar as instituições coletivas de atendimento à criança de zero a seis anos de idade.

Na Emenda Constitucional nº14, nova redação foi dada ao parágrafo 2º (BRASIL, 1996a), o qual passou, então, a evidenciar a recomendação política de enxugamento do aparelho do Estado, uma obviedade decorrente de orientações políticas advindas da estratégia de focalização. Na Emenda Constitucional nº 14 encontrou pela primeira vez o termo Educação Infantil, que compreende creches (zero a três anos) e pré-escolas (quatro a seis anos). Fica evidente que foi outorgada a responsabilidade ao município pelo atendimento em creches e pré-escolas, tornando explícita a concepção de um Estado descentralizador, no qual se encontra essa determinação inspirada nos documentos do Banco Mundial, por exemplo.

Essa Emenda, também, altera o disposto no Artigo 60 do ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dispôs sobre a criação do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), determinou que 60%, no mínimo, dos recursos referidos no *caput* do Artigo 212 fossem destinados ao Ensino Fundamental (BRASIL, 1996a). Caberia somente aos municípios a responsabilidade pela oferta de Educação Infantil, e esses, por falta de recursos acabaram por congelar suas vagas nas instituições, faltando vagas para receber crianças em creches e pré-escolas.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei nº 8.069/90 (BRASIL, 1991) foi elaborado e sancionado na forma de Lei logo após a Constituição Federal de 1988. Refere-se a propostas de garantias e direitos para a infância e a adolescência. O panorama da criança e do adolescente no Brasil, a partir do ECA (BRASIL, 1991) e da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), especificamente nas políticas sociais mudou, pois foi a partir desse momento que se reconheceu na forma de Lei essas obrigações, de que estes possuem direitos que podem ser exercitados junto à família, à sociedade e ao Estado. Não obstante, a concepção introduzida pelo Estatuto é a chamada proteção integral, ou seja, deve-se protegê-los juridicamente em todos os seus interesses, como vida, saúde, educação, transporte, lazer e cultura.

Nos artigos 3º e 4º, tem-se uma dimensão da importância conferida a esses dois grupos etários: criança e adolescente:

Art. 3º- A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Artigo 4º- É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único – A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em qualquer circunstância;
- b) precedência do atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção da família e à juventude. (BRASIL, 1991).

Nesse aspecto, a ideia de garantia de prioridade se faz presente quando também encontra-se estabelecido no Art. 53:

A criança e o Adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-lhes: I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II – direito de ser respeitado por seus educadores; III – direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores; IV – direito de organização e participação em entidades estudantes; V – acesso à escola gratuita próxima de sua residência; Parágrafo Único: É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais. (BRASIL, 1991).

Ao tratar sobre a educação, o ECA define que esta deve assegurar, entre outros aspectos – ou só para citar uma “sutileza”: o “direito de ser respeitado por seus educadores” (BRASIL, 1991). Segundo Corrêa (2002, p.24), para a Educação Infantil em especial, face:

[...] às limitações de autodefesa das crianças em razão de sua pouca idade, isto é absolutamente relevante. Sabe-se que, em algumas instituições, práticas como os castigos de toda natureza, algumas

vezes físicos garante, evidentemente, as sua superação, mas representa, sem dúvida, um poderoso instrumento de repressão a tais práticas.

No Artigo 54, o ECA especifica a Educação Infantil ao determinar que é dever do Estado assegurar: “IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade”. Já no Artigo 4º, o ECA refere-se que o Estado tem o dever de garantir atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade. Mas no Artigo 11º. incumbe ao município oferecer a Educação Infantil e ressalta que a prioridade é o ensino fundamental: “V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o Ensino Fundamental, permitido a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1991).

Compreende-se que o ECA apresenta uma ênfase na garantia ao atendimento da criança, da Educação Infantil quanto à amplitude dos direitos da criança e do adolescente, constando nos artigos a ideia de garantia de prioridade no atendimento a esses direitos. O que na prática ainda está muito longe de ser alcançado, pois há o descaso do Estado em cumprir suas metas, deveres e obrigações decorrentes de suas políticas neoliberais e interesses de classes antagônicas. Utilizando-se de mediadas sutis, como descentralizar e focalizar, culpabilizar o indivíduo, desviando as atenções e responsabilizando aos outros aquilo que é do seu alcance proporcionar.

A atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996b), foi implementada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e passou por um longo processo de discussão, quase dez anos¹², durante os quais as diferentes forças e segmentos sociais e econômicos se enfrentaram em defesa de interesses antagônicos (SAVIANI, 1999). Se no aspecto legal, a LDB representa conquistas históricas, por outro lado apresenta limitações e perdas para as camadas populares no tocante à educação.

¹² O início de sua formulação foi em 1988, antes mesmo do Plano Decenal, ficando oito anos tramitando no Congresso Nacional. Paralelamente ao projeto que tramitava no Congresso, o senador Darcy Ribeiro apresentou um novo dispositivo da Lei que foi aprovado. A aprovação da LDB, de forma atropelada, foi interpretada por muitos como um grande golpe nas políticas para a educação pública, pois o Congresso deixou de lado o debate nacional e privilegiou um texto que visa, em grande parte, à legalização das políticas educacionais do governo (PERONI, 2003, p.79).

Na LDB, a Educação Infantil ganha especificidade quando faz menção à Educação Infantil, referindo-se a ela como a primeira etapa da educação básica. No artigo 21 da LDB nº 9394/96, está redigido o que anteriormente havia sido estabelecido na Constituição Federal de 1988: “A educação compõe-se de: I – educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.” (BRASIL, 1996b). Entretanto, na prática isto não aconteceu, pois o Ensino Fundamental foi priorizado em relação aos outros níveis de ensino, revelando a estreita sintonia com os projetos do Banco Mundial.

Percebe-se que a LDB demonstrou uma compatibilidade com o cenário político e econômico, possibilitando ao governo implementar as reformas nas políticas educacionais, as quais se direcionam para um projeto neoliberal de educação. Desta forma, afirma-se que a LDB revelou um caráter minimalista, com características neoliberais, pois ponderou Saviani (1999, p.201):

Com efeito, em todas as iniciativas de política educacional, apesar de seu caráter localizado e de aparência de autonomia e desarticulação entre elas, encontramos um ponto comum que atravessa todas elas: o empenho em reduzir custos, encargos e investimentos públicos buscando senão transferi-los, ao menos dividi-los (parceria é a palavra da moda com a iniciativa privada e as organizações não governamentais).

Outro aspecto a destacar é que a responsabilidade com a educação passou a ser dividida com o setor privado, Terceiro Setor, Organizações não-governamentais e a família; as prioridades no Artigo 2º da LDB em relação à Constituição estão invertidas: “A educação, dever da família e do estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. (BRASIL, 1996b).

As políticas relacionadas à Educação Infantil estão repletas de contradições. Percebe-se que a prioridade ao Ensino Fundamental favoreceu uma concepção de educação fragmentada, priorizou-se uma etapa em detrimento da outra e isso gerou um descaso à Educação Infantil, um desinteresse educativo. Tal situação favoreceu à permanência da herança assistencial na Educação Infantil. O discurso da gratuidade na Lei é uma falácia, pois os serviços prestados pelo Estado são pagos mediante impostos, taxas e contribuições que o município arrecada. Fonseca (2001) menciona que o

argumento de prioridade ao Ensino Fundamental é uma maneira de justificar a proposta de duplo pagamento no ensino público.

Os resultados dessas análises evidenciaram que a história da educação para a infância se mostrou contraditória, pois as propostas educacionais foram ambíguas desde sua origem institucional, sendo de predomínio da concepção educacional assistencialista, preconceituosa em relação à pobreza, descomprometida quanto à qualidade do atendimento. Observou-se que esse atendimento educacional recebeu a representação de um favor aos pobres e estabeleceu-se por meio das escassas verbas públicas, às entidades assistenciais na prestação do serviço à população. Foi predominantemente assistencialista o atendimento à classe majoritária. Duas tendências caracterizavam o atendimento à criança em idade pré-escolar, uma tendência assistencialista e outra paternalista à proteção da infância brasileira, em que o atendimento não se constituía em direito, mas em favor.

Ambas as tendências ajudam a esconder que o problema da criança se origina na divisão da sociedade em classes sociais. Entre as décadas de 1930 a 1980, o período foi movido por modificações políticas econômicas e sociais em estreita relação com o cenário internacional e isso evidenciou-se na configuração de um atendimento à infância priorizado pela relação educação e saúde. A partir deste contexto ampliaram-se os atendimentos, mas o enfoque ainda permaneceu voltado para uma educação assistencialista e compensatória. As políticas atuais, especificamente a partir da década de 1990, visaram romper com a lógica assistencialista. O Educar e o Cuidar são elementos indissociáveis, não há cisão entre essas ações. Portanto, prioriza-se pela não fragmentação das ações, pela não hierarquização das práticas na Educação Infantil.

***CHILD EDUCATION IN BRAZIL: HISTORY AND EDUCATIONAL
POLICIES***

ABSTRACT: *The objective is to analyze the historical and political presuppositions of education for children from the twentieth century in Brazil. Refers to understanding the development of education aimed at early childhood stage of imperialist capital in which the child was seen as the fulcrum for the development of the moralization of poverty and an instrument of state action. For the seizure and mediation analysis, prioritized are: understanding the historical assumptions of educational services for the early childhood; and analysis of proposed policies for this care in order to elucidate the character of such policies in the documents and their assumptions from the Ministry of Education (MEC). The results showed that the history of education for children shown contradictory, because the proposals were ambiguous educational institution since its inception, with a prevalence of conception of educational assistance, which is biased in relation to poverty, uncompromising about the quality of care.*

KEY WORDS: *Childhood. History of education. Educational policies. Educational reforms.*

REFERÊNCIAS

ARIÉS, P. História social da criança e da família. Tradução de D. Flaksman. 2.ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1988.

_____. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais transitórias. Brasília: Senado Federal, 1996a.

_____. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8.069/90, de 13 de julho de 1990. São Paulo: CBIA-SP, 1991.

_____. Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Brasília: MEC/SEB, 1996.

CORRÊA, B. C. A educação infantil. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Org.). **Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB**. São Paulo: Xamã, 2002. p.17-28.

FONSECA, J. P. A. Educação infantil brasileira. In: FONSECA, J. P. A. **Estrutura e funcionamento da educação básica**. São Paulo: Pioneira, 2001. p.198-227.

KRAMER, S. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. Rio de Janeiro: Dois Pontos, 1987.

KUHLMANN JR., M. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v.14, p.5-18, 2000.

_____. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Meditações, 1998.

MOREIRA, J. A. S. **Políticas públicas para a educação infantil em revistas dirigidas**: uma análise da revista nova escola e revista criança na década de 1990. 2006. 184 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2006.

OLIVEIRA, D. A. A centralidade na Educação Básica. In: _____. **Educação Básica**: gestão do trabalho e da pobreza. Petrópolis: Vozes. 2000. p.104-187.

RIO DE JANEIRO. (Estado). **Educandário Romão de Mattos Duarte**: história. Casa da Roda abrigo para os menores enjeitados da Colônia. Rio de Janeiro: SINFAC, [20--]. Disponível em: <http://www.santacasarij.org.br/edRomao_h.htm>. Acesso em: 12 ago. 2013.

RIZZINI, I. **O século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. Rio de Janeiro: Petrobrás-BR, 1997.

ROSEMBERG, F. (Org.). **Creche**: temas em destaque. São Paulo: Cortez, 1989.

ROSEMBERG, F. Criança pequena e desigualdade social no Brasil. In: CONGRESSO DE EDUCAÇÃO INFANTIL–EDUCADORES DA INFÂNCIA, 2., 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Sindicato de Educação Infantil, 2006. Mimeografado.

ROSSETTI-FERREIRA, M. C.; RAMOM, F.; SILVA, A. P. S. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. **Revista Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.115, p.65-100, 2002.

SANFELICE, J. L. Fontes e história das políticas educacionais. In: LOMBARDI, J. C.; NASCIMENTO, M. I. M. (Org.). **Fontes, história e historicidade da educação**. Campinas: Autores Associados, 2004. p.97-108.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação**: trajetórias, limites e perspectivas. 4.ed. Campinas: Autores Associados, 1999.

WARDE, M. J. Repensando os estudos sociais de história da infância no Brasil. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v.25, n.1, p.21-39, 2007.