

EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL: HISTÓRIA E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

OTAVIO HENRIQUE FERREIRA DA SILVA¹
ADEMILSON DE SOUSA SOARES²

RESUMO: Este artigo teve como objetivo contextualizar a trajetória da política pública de educação para a primeira infância no Brasil, a partir do final do século XIX até os tempos atuais. As análises foram desenvolvidas tendo como base a revisão da literatura de principais autores referências da área, tais como Campos (1979, 1985), Kramer (1984), Vieira (1988), Kishimoto (1990), Rosemberg (1992) e Kuhlmann Jr. (2011). Assim, foi analisado o desenvolvimento histórico da Educação Infantil no Brasil do final do século XIX até os tempos atuais e apontados alguns dos principais desafios dessa política frente ao atual cenário político brasileiro de fragilização do Estado Democrático de Direito.

Palavras chave: Educação Infantil. Primeira infância. Políticas públicas. Educação Básica.

CHILDREN'S EDUCATION IN BRAZIL: HISTORY AND CONTEMPORARY CHALLENGES

ABSTRACT: This article aimed to contextualize the trajectory of public education policy for early childhood in Brazil, from the end of the nineteenth century to the present time. Campos (1979, 1985), Kramer (1984), Vieira (1988), Kishimoto (1990), Rosemberg (1992) e Kuhlmann Jr. (2011) were used as the basis for the literature review. Thus, it was analyzed the historical development of Children's Education in Brazil from the end of the nineteenth century until the present time and pointed out some of the main challenges of this policy in the current Brazilian political scenario of weakening the Democratic Rule of Law.

Keywords: Children's education. Early childhood. Public policy. Basic Education.

¹ Mestre em Educação e Docência - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor da Educação Básica. E-mail: hota_otavio_om@hotmail.com

² Professor Adjunto IV da Faculdade de Educação da UFMG e Professor do Programa de Pós-Graduação na mesma instituição. E-mail: profpaco@gmail.com

EDUCACIÓN INFANTIL EN BRASIL: HISTORIA Y DESAFÍOS CONTEMPORÁNEOS

RESUMEN: Este artículo tuvo como objetivo contextualizar la trayectoria de la política pública de educación para la primera infancia en Brasil, a partir del final del siglo XIX hasta los tiempos actuales. Los análisis fueron desarrollados teniendo como base la revisión de la literatura de los principales autores referencias del área, tales como Campos (1979, 1985), Kramer (1984), Vieira (1988), Kishimoto (1990), Rosemberg (1992) y Kuhlmann Jr. (2011). Así, se analizó el desarrollo histórico de la Educación Infantil en Brasil desde finales del siglo XIX hasta los tiempos actuales y apuntados algunos de los principales desafíos de esa política frente al actual escenario político brasileño de fragilidad del Estado Democrático de Derecho.

Palabras clave: Educación Infantil. Primera Infancia. Políticas Públicas. Educación Básica.

Introdução

A revisão da literatura do campo da política de Educação Infantil, no Brasil, se faz fundamental nas pesquisas da área, pois para os pesquisadores que buscam contribuir com a expansão desta etapa da Educação Básica, compreender os processos históricos que antecederam ao que se denomina Educação Infantil, a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, ajuda-nos a pensar em um caminho mais apropriado para a gestão desta política pública no presente e no futuro. Muitas mudanças que estão ocorrendo no presente momento, nas diversas áreas sociais de responsabilidade do Estado, ocorrem nem sempre oferecendo o melhor para a maioria da população nacional. Exemplo disso, são as tentativas de aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241 (BRASIL, 2016a) e Projeto de Lei Complementar (PLC) 257 (BRASIL, 2016b) que visam à redução de gastos da União, Estados e municípios com o serviço público.

Em um contexto de forte crise econômica, como a que vivemos atualmente, a diminuição na arrecadação nos cofres públicos é evidente, o que faz com que o Estado venha a se omitir em suas obrigações e responsabilidades sociais. Nesse sentido, a revisão do que já foi pesquisado e escrito sobre a Educação Infantil no Brasil nos permite fazer algumas reflexões sobre o desenvolvimento histórico desta área, levando-nos a ter uma melhor compreensão do contexto presente.

A história das instituições de educação, para as crianças pequenas, está diretamente ligada com a história da sociedade, do trabalho, da família, da infância, das políticas de assistência e com a trajetória das outras instituições escolares (KUHLMANN JR., 2011). Muitas vezes, se menciona a Constituição de 1988 e a LDB 1996 como marcos da Educação Infantil, deixando de lado fatos e acontecimentos anteriores cujos desdobramentos repercutem até hoje. O reconhecimento oficial da Educação Infantil como direito da criança pequena e assumida, efetivamente, pelo Estado ao ser

mencionada na Lei máxima do país, é fruto de um longo processo histórico.

Nesse sentido, a presente análise teórica do campo da Educação Infantil no Brasil permite-nos fazer algumas reflexões sobre o seu desenvolvimento histórico como primeira etapa da educação básica, bem como possibilita uma melhor compreensão dos desafios contemporâneos da área. Para tanto, o artigo foi organizado tendo esta introdução e mais sete seções analíticas sobre o desenvolvimento histórico da Educação Infantil no Brasil, desde o final do século XIX até os tempos atuais.

A Educação Infantil no final do século XIX e primeiras décadas do século XX

No Brasil, a educação para a primeira infância tem suas raízes e trajetória marcadas por inúmeras modificações. Algumas instituições de assistência e educação das crianças foram denominadas de creche, asilo, jardim de infância, lactário, escola maternal, internato, orfanato, casa de infância, parque infantil, FEBEM³, gotas de leite, centro de recreação etc. articuladas com diferentes interesses: jurídicos, empresariais, políticos, médicos, pedagógicos, religiosos, ou com a maternidade e o trabalho feminino (KISHIMOTO, 1990; KUHLMANN JR., 2011)⁴.

A criação do Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Rio de Janeiro, por Arthur Moncorvo Filho e a abertura da creche da Companhia de Fiação e Tecidos Corcovado (RJ), ambas no ano de 1899, foram fundamentais na demarcação do processo de assistência à infância no Brasil. A primeira se notabilizou por ser uma instituição com propostas pioneiras, inspiradas em experiências francesas apresentadas no Congresso Internacional de Assistência em Paris, em 1889, influenciando a abertura de várias filiais pelo país. A segunda se destacou por ter sido a primeira creche, para filhos de trabalhadores assalariados, da qual se tem registro (KUHLMANN JR., 2011). No ano de 1896, foi criado o Jardim da Infância Caetano de Campos em São Paulo e, em 1908, foi aberta a primeira creche popular, “cientificamente dirigida” para crianças de até dois anos, na condição de filhas de operários. No ano seguinte, 1909, aconteceu a inauguração do Jardim de Infância de Campos Salles, no Rio de

³ Fundação do Bem Estar do Menor.

⁴ Em vários momentos do texto iremos nos referir mais especificamente às creches e aos jardins de infância, mas é importante lembrar que existiram outras instituições de assistência à infância com funções similares à função da creche.

Janeiro. De acordo com Kramer (1984), o surgimento dessas instituições, no Brasil, aconteceu em tempos bem posteriores aos países europeus, posto que, desde o século XVIII, nesse continente, já havia a presença de creches. No Brasil, as duas instituições surgiram, como vimos, a partir do final do século XIX e início de século XX, momento em que o mundo ocidental vivenciava um grande impulso com relação à infância (KRAMER, 1984; KUHLMANN JR., 2011).

A fase anterior à década de 1930 pode ser caracterizada em momentos distintos: 1ª) do descobrimento a 1874, é chamada de “infância desditosa”, pois nessa época, pouco ou quase nada se fazia pelas crianças; 2ª) de 1874 a 1899, com a existência de projetos desenvolvidos por grupos particulares; 3ª) as duas primeiras décadas do século XX, quando foram fundadas várias instituições e promulgadas algumas leis em benefício das crianças (KRAMER, 1984).

As creches e os jardins de infância foram, historicamente, instituições com atendimento direcionado para diferentes classes sociais e para diferentes faixas etárias. Kuhlmann Jr. (2011) destaca que a creche foi criada para atender os bebês de mães trabalhadoras, tanto na Europa como no Brasil, não no mesmo período, mas em tempos distintos. Em congressos com temas voltados para a infância, recorrentemente, se pautava a necessidade da criação de creches junto às indústrias, principalmente para contribuir na regulamentação das relações trabalhistas, mais especificamente com os desafios impostos à inserção da mulher no mercado de trabalho. As creches, na medida em que iam se estabelecendo, organizavam o seu atendimento de diferentes formas, pois existiam as creches que atendiam os filhos de todos trabalhadores e aquelas que priorizavam o atendimento das mães empregadas domésticas em relação às mães operárias.

Essa proposta de atendimento à infância não era considerada “[...] como um direito dos trabalhadores e de seus filhos, mas como uma dádiva dos filantropos, que propunham o atendimento educacional à infância por entidades assistenciais” (KUHLMANN JR., 2011, p. 83-84). Nessa filantropia, os homens ocupavam papéis de maiores influências e as mulheres apenas lhes auxiliavam. As creches, apesar de terem sido marcadas fortemente pela concepção médico-higienista - nesta concepção, as creches seriam uma alternativa higiênica de combater a mortalidade infantil, um dos grandes males do século XX - visto que a gestão dessas instituições estaria sob a responsabilidade de médicos. Assim, as crianças seriam livradas das mãos das criadeiras e tomadoras de conta, mulheres do povo consideradas desprovidas de saber técnico e científico em relação aos cuidados básicos com a saúde das crianças, que também não foram propostas de serviço exclusivas desse grupo de profissionais. São três as influências de maior destaque: a médico-higienista, que tem como preocupação a mortalidade

infantil; a jurídico-policial, que enxergava a pobreza como uma ameaça à tranquilidade das elites, portanto havia a necessidade de um atendimento à infância a fim de evitar a criminalidade; e a religiosa, que era considerada como um sustentáculo da sociedade capitalista e servia como antídoto na contenção de revoltas oriundas da classe trabalhadora.

Em tempos mais tardios, embora a creche tenha sido considerada como um mal porque provocava a desagregação da família pela saída da mulher do lar para ingressar no mercado de trabalho, foi reconhecida como necessária, pois serviria de combate às criadeiras, que eram senhoras que cuidavam das crianças em condições bem precárias durante o período em que as mães trabalhavam. Ao tratar dessa ambiguidade de sentimento que havia na sociedade brasileira, Vieira (1988) faz uma análise da instituição creche como um “mal necessário” para a sociedade, durante as décadas de 1940 a 1970.

No entanto, em relação ao jardim de infância (*kindergarten*), ele foi uma criação de Froebel, no século XIX, tendo como principal objetivo a educação das crianças com idade entre 3 a 6 anos (idade pré-escolar), de famílias humildes, e uma das principais preocupações de Froebel era a de que a infância deveria ser cuidada para que todos os homens se iguallassem no futuro. Entretanto, em países da Europa e no Brasil, de certa forma, países ligados ao sistema capitalista, houve a apropriação do jardim froebeliano, utilizando-o como instrumento de discriminação social, sendo que esta instituição atendia as crianças das camadas altas da sociedade e, com isto, buscava-se criar um status de superioridade em relação às classes mais pobres (KISHIMOTO, 1990). A metodologia froebeliana foi reconhecida como educação de qualidade e o *kindergarten* considerado referência em nível internacional. Muitos países usaram esse modelo no desenvolvimento de suas instituições de educação de crianças, assim como muitos “[...] estabelecimentos de Educação Infantil se autointitularam como jardins de infância” (KUHLMANN JR., 2011, p. 69).

A realidade histórica do surgimento das instituições de Educação Infantil fez com que a imagem construída das crianças que frequentavam as creches fosse de crianças necessitadas, malcuidadas, abandonadas, famintas, cujas famílias eram, essencialmente, formadas por pobres, largadas pelas mães que precisavam trabalhar em busca de sobrevivência. Em contrapartida, as crianças que não frequentavam os Jardins de Infância, seriam o oposto.

Na visão de alguns agentes públicos da primeira metade do século XX, essas instituições foram fruto da urbanização, da industrialização, do desajustamento moral e econômico, não podendo, assim, serem reconhecidas como órgãos educativos, como afirma Kishimoto (1990, p. 61): “[...] os

filhos dos operários só precisam de assistência médica, higiênica e alimentação, as creches buscavam implementar apenas funções assistenciais”.

A fragmentação de princípios da bipolarização entre as creches e os jardins de infância é discutida em Rosenberg (1992). Segundo essa autora, a instituição que atendia na perspectiva de assistência – creches - ficava na responsabilidade do setor privado e a instituição que atendia com propostas de educação (jardim de infância) ficava sob a responsabilidade do setor público. Visto por outra forma, Kuhlmann Jr. (2011) afirma que algumas das principais diferenças que existiam entre as creches e os jardins de infância estavam na questão do público e da faixa etária, porque a creche era voltada ao atendimento de bebês das classes populares, o que determinaria o contexto social que inspirava objetivos educacionais diversos entre creches e jardins de infância. Em relação à faixa etária, Kishimoto (1990, p. 61), faz menção para “[...] a inexistência, no Brasil, da prática norte-americana de distinguir as instituições infantis conforme a idade das crianças”. Ambos autores, concordam em que é a condição social que sustentava a existência de distintas instituições de assistência e de educação, sendo que as creches eram destinadas para as crianças pobres e os jardins de infância para as crianças ricas.

É preciso ter ciência de que, mesmo nas creches assistencialistas, havia uma concepção de educação. No entanto, não era uma educação que as crianças recebiam para a sua emancipação e mudança de realidade social, como frisa Kuhlmann Jr. (2011, p. 166-1670).

A pedagogia das instituições educacionais para os pobres é uma pedagogia da submissão, uma educação assistencialista marcada pela arrogância que humilha para depois oferecer o atendimento como dádiva, como favor aos poucos selecionados para o receber. Uma educação preconceituosa da pobreza e que, por meio de um atendimento de baixa qualidade, pretende preparar os atendidos para permanecer no lugar social a que estariam destinados. Uma educação bem diferente daquela ligada aos ideais de cidadania, de liberdade, igualdade e fraternidade.

As palavras do autor, embora façam referência mais especificamente ao final do século XIX e às primeiras décadas do século XX, são atualíssimas para se compreender a história da Educação Infantil no Brasil, durante as décadas posteriores e na atualidade.

O período pós década de 1940

A partir da década de 1940, o Estado brasileiro começa a assumir uma maior responsabilidade com os serviços sociais, consequentemente com a política do pré-escolar⁵, em uma abrangência nacional, período em que se observa a criação de vários órgãos estatais e são formadas parcerias com órgãos assistenciais destinados à assistência e à infância. Em 1940, destaca-se a criação do Departamento Nacional da Criança (DNCr) que foi vinculado ao Ministério da Saúde. Esse órgão realizou diversas ações voltadas para o atendimento das crianças, da maternidade e da adolescência, entre elas a produção de publicações, planejamento do atendimento pré-escolar, suporte para a fundação de clubes de mães e associações de proteção à maternidade e à infância, assim como formação de profissionais para atuarem nas creches como médicos puericultores, supervisores e auxiliares, além de representação em eventos científicos nacionais e internacionais entre outras atividades (VIEIRA, 1988).

Em 1941, surge o Serviço de Assistência a Menores (SAM), vinculado ao Ministério da Justiça, que depois de 1964 passou a ser a Funabem, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Esse órgão foi responsável pelo atendimento dos menores de idade, tanto crianças pequenas quanto adolescentes, principalmente dos que eram considerados abandonados, infratores, com comportamentos antissocial e irregular. Esse órgão, em nível estadual, era denominado de Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (Febem) e nele acontecia, também, atendimento às crianças em idade pré-escolar. Em 1946, período pós Segunda Guerra Mundial, foi criado o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), que passa a atuar, no Brasil, no período pós 1960 (KRAMER, 1984).

Aqui em nosso país, o UNICEF influenciou, principalmente, os trabalhos do DNCr, contribuindo no desenvolvimento de projetos pilotos que foram implantados nacionalmente e no financiamento de projetos comunitários voltados para serviços básicos. Em 1948, surge a Organização Mundial de Educação Pré-escolar (OMEP), sendo que o Comitê-Brasil, desta organização, foi implementado em 1953. Esse órgão era uma instituição filantrópica, de direito privado e da área educacional. A OMEP realizou cursos, formação de profissionais (do sexo feminino), eventos científicos e se preocupou com a alfabetização e os processos de ensino-aprendizagem. Nesse período, a OMEP

teve uma atuação social considerada bem pequena em relação à quantidade do atendimento (KRAMER, 1984).

O Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), criado em 1972 e vinculado ao Ministério da Saúde, atuava na elaboração de programas voltados para a alimentação em instituições escolares, para a população de baixa renda, gestantes e crianças menores de 6 anos (KRAMER, 1984). Em 1975, surge a Coordenação de Educação Pré-Escolar (COEPRE), vinculada ao Ministério da Educação e Cultura. Essa instituição seria a mais próxima da que hoje é chamada de Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI) e assumiu o compromisso, na época, articulada a outras instituições voltadas para as políticas de assistência e educação da infância, de trabalhar no desenvolvimento de um plano nacional de educação pré-escolar. Esse plano se concretizou num âmbito de educação compensatória⁶, considerado como um plano marginal, pois eram atribuídos baixos investimentos e funcionava como uma espécie de maquiagem para esconder e reforçar o principal fato da existência dos grupos marginalizados: a sua condição enquanto classe social (KRAMER, 1984)⁷. Esse plano compensatório será mais bem detalhado adiante.

O período de expansão das instituições de Educação Infantil veio a ocorrer após os anos 1960, no Brasil, acompanhando uma tendência mundial em que a força de trabalho feminina se consolidava cada vez mais no mercado produtivo. As instituições de educação para a primeira infância foram sendo reconhecidas como bons lugares para as crianças frequentarem (KUHLMANN JR., 2011). Frente à crescente demanda por creches, o Estado brasileiro, que demonstrava iniciar um movimento de preocupação com as necessidades da criança e da família (VIEIRA, 1988), muda de foco e passa a se preocupar com o desenvolvimento “[...] do modelo de educação pré-escolar de massa implantado durante os anos do regime militar e desenvolvido até a abertura política de meados da década de 80 [...]” (ROSEMBERG, 1992, p. 21). Esse modelo compensatório era destinado às crianças pobres (KRAMER, 1984) e foi influenciado por agências internacionais como a UNICEF e a UNESCO⁸ e

⁶ Programas compensatórios seriam uma espécie de superação e guerra contra o problema da miséria. A educação compensatória foi considerada pelo governo como uma espécie de educação que resolveria vários problemas sociais, como o fracasso escolar. Mas, de acordo com as autoras, na verdade serviu para esconder a real causa dos problemas sociais da sociedade capitalista (CAMPOS, 1979; KRAMER, 1984).

⁷ A linha história retratando o papel do Estado brasileiro com a Educação Infantil foi desenvolvida por meio das referências de Vieira (1988) e, principalmente, Kramer (1984).

⁸ Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

implantado sob a justificativa e o discurso ideológico de que o Estado é pobre para continuar investindo em educação e saúde, sendo necessária a adoção de medidas mais simplistas nesses serviços. Alegava-se, ainda, que era preciso adotar um plano de educação de baixo custo para o governo e com alto retorno social e que contasse com a ajuda de pessoas de boa vontade, funcionários voluntários, além da participação da comunidade local na execução do plano (ROSEMBERG, 1992; VIEIRA, 1988).

Nesse momento, é preciso destacar a Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), que surgiu em 1942, apoiada pela primeira dama Darcy Vargas e que, a partir da década de 1970, passa a ocupar papel importante no cenário de assistência e educação para a infância. Essa instituição, que foi inicialmente filantrópica, se tornou órgão de consulta do Estado em 1946 e em 1974, vinculada ao Ministério da Previdência e Assistencial Social. No ano de 1977, a LBA assumiu a execução do Projeto Casulo - plano de educação compensatória - que objetivava a assistência ao menor de seis anos, no sentido de prevenir a sua marginalidade e possibilitar às mães, condições de trabalhar fora do lar. Sua atuação consistia na construção de instituições via demandas das prefeituras e governos estaduais e dar suporte na alimentação, em materiais de expedientes e nos cuidados higiênicos e odontológicos. A LBA só não se responsabilizava pelo pagamento dos profissionais que, em muitos casos, não tinham remuneração, sendo, apenas, prestadores de serviços voluntários (KRAMER, 1984).

Outras críticas ao Projeto Casulo ocorreram porque ele não respeitava as particularidades nacionais, regionais, as diferenças culturais, políticas e as necessidades educacionais das crianças. Eram as famílias que arcavam com as despesas, pois não havia uma centralidade de contrapartida federal na destinação de recursos, que dependiam do autofinanciamento da comunidade e de captação de verbas dos programas sociais. Nesse cenário, verifica-se que o governo da Ditadura Militar (1964-1985) defendia e implantava um projeto de educação compensatória e “participativa” e se ausentava da responsabilidade para com as políticas sociais. Contudo, os movimentos sociais “[...] se mobilizavam por um Estado de bem-estar social” (ROSEMBERG, 1992, p. 25). Há tensões na literatura sobre o impacto desse projeto, pois sustenta-se, em outra posição (CAMPOS, 1985), que o plano compensatório possibilitou que o governo federal atuasse na educação pré-escolar por meio de programas, sendo uma saída que o governo encontrou mediante a crescente demanda por vagas, o que era uma reivindicação do movimento de mulheres e feministas. Mesmo sendo contraditório, o plano ajudou a legitimar, em termos quantitativos, o direito de acesso da população a determinados tipos de serviço sociais.

O processo de transição política do regime militar para o regime democrático, que se inicia no Brasil por volta do ano de 1984, é marcado pela grande movimentação dos diversos movimentos sociais, movimento feminista, movimento de luta pró-creche, profissionais da educação e grupos ligados às universidades que buscaram participar na elaboração da nova Constituição Federal (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2009; KISHIMOTO, 1990). O grande marco da educação para a infância é simbolizado pela Constituição de 1988 que, de forma tímida, pela primeira vez na história, reconhece a Educação Infantil como parte do sistema educacional do país, definindo que a responsabilidade, por ela, compete aos municípios, com a colaboração da União e Estados por meio de ações redistributivas e supletivas de recursos para que se garanta a todos oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade (BRASIL, 1988).

A Educação Infantil após 1988, assumida legalmente como primeira etapa da Educação Básica nas modalidades de creches e pré-escola, tinha como público, as crianças com idade entre zero a seis anos (KISHIMOTO, 1990). Com a reabertura da democracia, no regime político do país, verifica-se um aumento de projetos políticos de governos que propunham investimentos nas áreas sociais. Alguns desses projetos eram de oposição ao regime militar e saíram vencedores nas eleições municipais seguintes, trazendo como pauta algumas propostas para o atendimento dessas crianças (FARIA, 2005).

O período neoliberal

Durante a década de 1990, mesmo ante as mudanças constitucionais, persistiu a negligência do Estado nacional em não efetivar o direito à educação das crianças pequenas. Uma série de reformas de Estado ocorreu nesse período, visando implantar as políticas do neoliberalismo, que defendiam um Estado mínimo e regras sociais ditadas pelo mercado financeiro. Na década de 1990, várias empresas públicas foram privatizadas, sobretudo na gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (OLIVEIRA, 2005).

Nessa perspectiva, com a atuação de um Estado mínimo, percebe-se o fortalecimento de parceiras com a sociedade civil na execução de políticas sociais, mas que se resumiram mais numa filantropia empresarial, fortemente incentivada pelo Banco Mundial (COUTINHO, 2005). O descompromisso do governo neoliberal com a infância, no Brasil, ficou latente quando, em 1996, foi criada uma política nacional de financiamento complementar para a educação básica, o FUNDEF, e a Educação Infantil e o ensino médio foram ignorados pelo governo de FHC.

Ainda em 1996, após oito anos de tramitação no Congresso Nacional, foi aprovada a Lei 9.394 que dispõe sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). A partir dessa Lei, verifica-se um maior detalhamento no campo legislativo sobre a educação da primeira infância. A LDB, além trazer contribuições que ajudaram na organização da primeira etapa da educação básica, definiu que as creches atenderiam as crianças com idade entre 0 a 3 anos e a pré-escola, as crianças na faixa de 4 a 6 anos.

Uma nova concepção para a educação infantil

O cenário de subalternidade do Estado com a infância começa a ser combatido com um maior volume de ações, a partir da chegada de governos progressistas na presidência da república. Isso ocorreu com as gestões dos presidentes Lula e Dilma (2003-2010/2011-2016). Um exemplo dessa mudança foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), no ano de 2007, o que representou, pela primeira vez na história, a consolidação de uma política de financiamento público para a Educação Infantil (SOARES, 2015).

Ao incluir a Educação Infantil, o FUNDEB se tornou uma importante fonte de recursos para o pagamento de profissionais docentes, visto que previa a aplicação de, no mínimo, 60% de seus recursos com o magistério. Além disso, durante essas gestões, foram criados e implementados: o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância/MEC), que construiu aproximadamente 6.185 unidades de Educação Infantil no país⁹; a Política Nacional de Educação Infantil do Campo; cursos de especialização para profissionais da área, o Programa Brasil Carinho, que visa aumentar a distribuição de recursos quando se aumentam as matrículas de crianças de baixa renda, além de várias outras ações e projetos.

Em 2006, ocorreu a aprovação da Lei 11.274, que trouxe alteração na LDB e ampliou o atendimento do ensino fundamental para crianças a partir dos 6 anos de idade. Em 2009, a

⁹ Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao>>. Acesso em: 20 mar. 2016 (BRASIL, 2016c).

Constituição Federal foi alterada pela Emenda Constitucional nº 59/2009, definindo que a educação obrigatória se inicia aos 4 anos, estendendo-se até os 17. Em 2013, novamente é alterada a LDB, que passa a regulamentar, dentre outras alterações, que a “[...] educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral *da criança de até cinco anos*, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (BRASIL, 2014a, p. 21, grifos nossos). A antecipação da escolarização das crianças pequenas, embora tenha sido polêmica por retirá-las da Educação Infantil e determinar o seu ingresso mais cedo no Ensino Fundamental, contribuiu para o aumento do atendimento escolar das crianças que estão nos seis primeiros anos de vida.

As contribuições de diretrizes e referenciais curriculares

Na medida em que as pesquisas e os estudos foram divulgando indicadores sobre a baixa qualidade do atendimento ofertado pelas instituições públicas de educação às crianças pequenas, como a inexistência de propostas pedagógicas, o distanciamento entre instituição e família, a falta de materiais pedagógicos e de expediente, as precárias estruturas de atendimento e profissionais com formação inapropriada, aumentou-se a preocupação em construir propostas educativas que tivessem, como foco, o atendimento à Educação Infantil, pautado no direito da criança. Assim, com a criação da Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI) em 1992, observa-se que o MEC passou a divulgar vários documentos oficiais, voltados ao fornecimento de orientações para as secretarias municipais e instituições de Educação Infantil. Dentre esses documentos destacam-se: o “Critérios para um atendimento em creches que respeitem os direitos fundamentais das crianças” (BRASIL, 1995), em que foram abordados problemas reais do cotidiano das instituições (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2009); o documento oficial “Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de Educação Infantil” (BRASIL, 1998a), que englobou diferenciados temas, sendo uma referência para os conselhos estaduais e municipais autorizarem o funcionamento das instituições; o “Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI)¹⁰” (BRASIL, 1998b), que, embora não sendo obrigatório, foi

¹⁰ Particularmente, esse documento é criticado por especialistas como Kuhlmann Jr. (2007), por acreditarem que ele pouco acrescentou para a qualidade, na medida em que apenas reproduzia a dicotomia que historicamente marcou a Educação Infantil ao conceituar creches como entidades de assistência e pré-escolas como instituições educativas.

e ainda é bastante utilizado como referência por profissionais da Educação Infantil; as “Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI)”, que têm o caráter obrigatório e já, em sua primeira versão (1999), trazem a compreensão das crianças como sujeitos de direitos (SILVA, 2016).

A partir de 2003, outros documentos importantes foram publicados, como: os “Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil” (BRASIL, 2006) que, nos volumes 1 e 2, buscou a definição de padrões para a organização e funcionamento das instituições de Educação Infantil visando a qualidade na educação da criança pequena; os “Indicadores de Qualidade na Educação Infantil” (BRASIL, 2009), que trouxeram orientações para as equipes das secretarias municipais de educação realizarem processos de autoavaliação da qualidade da Educação Infantil, juntamente com a participação da comunidade escolar. A segunda versão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, publicada em 2009 (BRASIL, 2013), traz atualizações da versão de 1999.

Mesmo não estando imunes a críticas, esses materiais produzidos pelo MEC, nas últimas décadas, vêm contribuindo, significativamente, para a promoção da política pública de Educação Infantil no Brasil. Destacam-se como relevantes, no presente contexto, os materiais divulgados mais recentemente, pois eles são referências constantes nas bibliografias de estudos sobre a qualidade da primeira etapa da Educação Básica.

A educação infantil na agenda nacional contemporânea

O Plano Nacional de Educação-PNE (2014-2024), em vigor, traz contribuições fundamentais para a Educação Infantil, porque define metas e estratégias a serem alcançadas em um período de dez anos. Em relação a essa etapa educacional existe uma meta exclusiva, a Meta 1, que visa a expansão de qualidade da educação infantil, universalizando a pré-escola até 2016 e aumentando o atendimento das crianças que tenham até três anos de idade em, no mínimo 50%, até 2024. Para o alcance dessa meta, foram definidas dezessete estratégias que propõem ações de aumento de vagas, aumento da frequência escolar, levantamento de demanda por creche, reestruturação das instituições existentes, implantação de avaliação da Educação Infantil, formação dos profissionais, elaboração de currículo e propostas pedagógicas, atendimento em comunidades quilombolas e indígenas, educação especializada complementar para alunos com deficiência, desenvolvimento integral da criança, articulado ao atendimento com outras áreas, como a saúde e a assistencial social, monitoramento do acesso e da permanência das crianças de baixa renda, promoção da busca ativa de crianças para serem

matriculadas, publicização dos levantamentos de demanda por vaga e ampliação do atendimento em período integral (BRASIL, 2014b).

Além das estratégias da Meta 1, a educação infantil, junto com os demais níveis de ensino, aparece em outras metas do PNE, como nas Metas voltadas para: a universalização do atendimento dos alunos com deficiência (Meta 4); a ampliação do atendimento da educação integral para no mínimo 50% das instituições públicas (Meta 6); política de formação para os profissionais de educação (Meta 15); formação em nível de pós-graduação de 50% dos professores (Meta 16); valorização dos profissionais de magistério da rede pública de forma isonômica entre os que tiverem a mesma formação (Meta 17); plano de carreira para os profissionais da rede pública (Meta 18); gestão democrática da educação (Meta 19) e ampliação do investimento na rede pública (Meta 20) (BRASIL, 2014b). Outro debate da atual agenda da educação, no país, é a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para a educação básica. A Base se consolidará em um documento ainda em construção e que pretende, de uma forma geral, “[...] sinalizar percursos de aprendizagem e desenvolvimento dos estudantes ao longo da Educação Básica, compreendida pela Educação Infantil, Ensino Fundamental, anos iniciais e finais, e Ensino Médio [...]” (BRASIL, 2015).

Buscando romper com as lógicas assistencialistas e escolarizantes que fortemente demarcam o campo da Educação Infantil e favorecer a construção de projetos pedagógicos que contemplem os princípios éticos, que envolvem “[...] autonomia, responsabilidade, solidariedade, respeito, ao bem-comum, ao meio ambiente e às diferentes culturas, identidades e singularidades”; os princípios políticos, dos “[...] direitos de cidadania, exercício da criticidade, respeito à ordem democrática”; e os princípios estéticos, “[...] sensibilidade, criatividade, ludicidade, liberdade de expressão nas diferentes manifestações artísticas e culturais[...]” (BRASIL, 2015), a BNCC procura congrega o direito de acesso a uma Educação Infantil de qualidade para todas as crianças do país, em acordo com o direito e especificidades da infância e da criança. Entretanto, Campos e Barbosa (2015) advertem sobre algumas lacunas que ainda constam no documento inicial de apresentação como: a característica técnica do documento; a não estruturação da Base como um currículo nacional e sim de um modelo de ensino; o risco de o documento se tornar uma espécie de indicador para a avaliação da Educação Infantil com decisões precipitadas; a ausência de articulação com o ensino fundamental, por existirem lógicas diferentes de enxergar a criança, pois no ensino fundamental, o documento trata a criança como uma “tábula rasa” ao ingressar nos anos iniciais.

Entretanto, o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) acredita que existem várias correntes ideológicas que disputam espaço no campo dessa política pública para a educação da infância. Assim, no presente momento, é preciso não “[...] entrar na armadilha de disputas de concepções teóricas e sim, fomentar questões críticas sobre o tema. Esclarecer e ouvir” (MIEIB, 2015).

O documento final da BNCC, em uma primeira versão divulgada em 2015, teve 12.226.510 contribuições¹¹, o que demonstra a relevância desse tema, na atualidade, para a Educação Infantil. Durante o primeiro semestre de 2016, foram realizados seminários nacionais e estaduais para discutir alterações no texto e na concepção do documento. No entanto, ainda resta saber qual posição esse movimento curricular ocupará na agenda do atual Governo Federal, que se consolidou com o golpe político e o impeachment da presidenta Dilma Rousseff.

Um terceiro debate da educação brasileira, presentemente, trata-se do financiamento da educação pública. De fato, os recursos públicos são imprescindíveis para a área da educação, pois sem investimentos não há a possibilidade de haver educação pública de qualidade. No Brasil, a União fica com o maior percentual de recursos arrecadados, mas em contrapartida, é a que menos investe em educação, se comparada com os Estados e municípios. Com a lógica de municipalização, iniciada nas décadas de 1970 e 1980, políticas sociais como a Educação Infantil passaram a ficar a cargo dos municípios, sem que houvesse um aumento de recursos. Além disso, existem vários municípios que possuem dificuldades de gestão devido à falta de autonomia orçamentária, o que impacta em menores condições de cobertura e qualidade ruim das políticas sociais (CARA, 2012).

Quando analisada a educação como um todo, a creche é a que mais sofre com a escassez de recursos, dada que ela é a etapa da educação que mais demanda investimentos, posto que um atendimento de qualidade às crianças implica em um número reduzido de alunos por turma e um funcionamento em horário mais ampliado. O atendimento em creches, conforme os artigos 7º, 205º e 206º da Constituição, é um direito social das famílias e das crianças (BRASIL, 1988). De acordo com os

¹¹ Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/#/site/inicio>>. Acesso em: 20 mar. 2016 (BRASIL, 2016d).

levantamentos realizados até 2012, para se alcançar a meta do PNE (2014-2024) de ampliação da Educação Infantil em creches e pré-escolas, seria necessária a construção de mais de 39.000 unidades de Educação Infantil em todo o Brasil. Visando essa ampliação, o Governo Federal criou, em 2007, o Proinfância. Todavia, para o alcance desses objetivos é basilar uma articulação ainda maior envolvendo todos os entes federados – Estados, municípios e União (CARA, 2012).

A dificuldade financeira que se apresenta para a Educação Infantil parece ser uma tendência histórica, conforme Vieira (1988), devido às políticas de governo adotadas ao longo dos anos. Mesmo após a sua inclusão no FUNDEB, o que ocorreu pela grande mobilização dos movimentos sociais, principalmente do MIEIB, a Educação Infantil não conseguiu evoluir como seria primordial, em termos de investimento. Foi a etapa que menos avançou em comparação aos demais níveis da educação básica (CARA, 2012). Diante disso, a expansão da Educação Infantil acontece de forma precarizada por meio de convênios com entidades privadas. Tem-se observado um aumento dessa expansão na rede conveniada e em horário de atendimento parcial. Nesse bojo, outra forma de precarização é o surgimento de novos profissionais em funções docentes, na Educação Infantil, porém em cargos com nomenclaturas diferentes da de “professor”, conseqüentemente, sem os mesmos direitos legais que são garantidos aos profissionais que estão na docência da educação básica (CARA, 2012).

Alguns possíveis caminhos que sabemos que não resolveriam todos os problemas, mas que, possivelmente, contribuiriam para diminuir a diferença de investimentos que recebe a Educação Infantil e as outras etapas da educação básica, é a efetivação de mudanças na distribuição de recursos do FUNDEB. Essas mudanças devem equalizar, de forma justa, a distribuição financeira (CARA, 2012). Outros importantes movimentos são: a implementação imediata do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQI) e o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pautas defendidas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNPDE, 2015). O CAQI define, anualmente, o montante que o Brasil precisa investir para que tenha um padrão mínimo de qualidade na educação básica. O CAQ define o esforço necessário a ser feito para que o país alcance o patamar de financiamento, em educação, dos países desenvolvidos. Tanto o CAQI, quanto o CAQ integram a Meta 20 do PNE. O primeiro estava previsto para ser implementado até junho de 2016, porém até o momento, isso não ocorreu. O segundo estava previsto para ser implementado até junho de 2017 e também não se concretizou

Algumas considerações

Retomando a ideia apresentada na seção anterior, observa-se que os principais debates e desafios da Educação Infantil, na contemporaneidade, dizem respeito à ampliação deste segmento da educação, com qualidade (PNE); a consolidação de bases para um currículo nacional (BNCC) e o financiamento dessa política pública (FUDEB/CAQI/CAQ/Meta 20 do PNE). Essas agendas vêm sendo construídas com a participação da sociedade e foram iniciadas durante as gestões Lula e Dilma.

No entanto, a consolidação do impeachment de Dilma, em agosto de 2016, por meio de um golpe-direitista-midiático, já demonstra reais ameaças ao futuro, não só da Educação Infantil, mas das políticas públicas sociais como um todo. Isso foi materializado, por exemplo, em dois projetos de leis que tramitaram recentemente no Congresso Nacional. O primeiro projeto foi a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241 (BRASIL, 2016a) que instituiu um novo Regime Fiscal que vigorará por um período de 20 anos, congelando, durante esse tempo, os gastos federais nas áreas sociais. O segundo projeto, a PLC 257 (BRASIL, 2016b), tratou da renegociação das dívidas dos Estados e Distrito Federal, o que acarretará impactos diretos para os servidores públicos e para o povo-pobre-trabalhador. Ambos os projetos já foram aprovados pelo Congresso e as ações, encaminhadas sob o governo Temer, demonstram que, mesmo num contexto de crise econômica, em que o desemprego aumenta e a população cada vez mais depende da intervenção do Estado, o atual governo brasileiro tem se posicionado favorável à retirada de direitos sociais previstos na Constituição, ao propor medidas de precarização do serviço público e ao buscar economizar recursos às custas da população pobre. Esse cenário põe em risco o não cumprimento das metas do PNE e inviabiliza mais investimentos para Educação Infantil.

Outros fatores que têm contribuído para os retrocessos nas áreas sociais, além dos que já foram mencionados, são as constantes propostas de privatização de empresas públicas; a entrega do Pré-Sal às multinacionais (PL 4567); a emenda aditiva 27 elaborada pelo Deputado Alfredo Kaeffer (PSDB/PR) para ser incluída na Medida Provisória (MP) 705/2015, que pauta a criação das Creches Domiciliares e das Mães Crecheiras (habilitação com ensino fundamental); a reforma do ensino médio, retirando a obrigatoriedade das disciplinas das áreas humanas pela MP 746/2016 e o Projeto de Lei do Senado (PLS) 193/2016, que propõe incluir, na LDB, o “Programa Escola Sem Partido”, inviabilizando a gestão democrática da educação pública e o debate político dentro das escolas brasileiras, conseqüentemente, tornando impossível de se ter uma educação inclusiva com respeito à diferença e aceitação da diversidade.

Percebe-se que foi sob a gestão de um governo popular que as crianças de zero a seis anos começaram a ter voz e vez na agenda do governo brasileiro. Antes disso, o que se viu foi uma clássica reprodução da negligência que, fortemente, marcou a primeira etapa da educação básica ao longo de sua história: um Estado que nunca tratou a criança pequena como um sujeito de direito, não assumindo, até então, o compromisso de implementar uma política de atendimento à primeira infância, com qualidade. A recente ruptura com a jovem democracia brasileira representa, para a Educação Infantil, a distância de um dia ela se tornar uma política pública que contribua para a emancipação das crianças de zero a seis anos, notadamente, das crianças pobres que são as que mais dependem dos serviços públicos, oferecidos e gerenciados pelos órgãos estatais.

Referências

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 19 mar. 2016.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto - Secretaria de Educação Fundamental - Departamento de Política da Educação Fundamental - Coordenação Geral de Educação Infantil. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de Educação Infantil**. Brasília, 1998a.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto - Secretaria de Educação Fundamental - Departamento de Política da Educação Fundamental - Coordenação Geral de Educação Infantil. **Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEF, 1998b.
- BRASIL. **Critérios para um atendimento em creches que respeitem os direitos fundamentais das crianças**. Brasília: MEC, SEF, 1995.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. MEC: Brasília, DF. 2006.
- BRASIL. Ministério da Educação - Secretaria da Educação Básica. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEB, 2009.
- BRASIL. **Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica**. Brasília: MEC, SEB, DICEI, 2013.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, n. 9394**. Brasília: Edições Câmara, 2014a.
- BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014b.
- BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: MEC, 2015.
- BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 241**. 2016a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E9676814F7B83ED1D>

7D22F0998C22870.proposicoesWeb2?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016>. Acesso em: 04 out. 2016.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 257**. 2016b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080237>>. Acesso em 04 out. 2016.

BRASIL. FNDE. **Proinfância**. 2016c. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

BRASIL. **Contribuições na primeira versão da Base Nacional Curricular Comum**. 2016d. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/#/site/inicio>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

CAMPOS, M. M. M. Assistência ao pré-escolar: uma abordagem crítica. **Cadernos de Pesquisa**, n. 28, p. 53-59, 1979.

_____. Pré-escola: entre a educação e o assistencialismo. **Cadernos de Pesquisa**, n. 53, p. 21-24, 1985.

CAMPOS, M. M.M.; FULLGRAF, J.; WIGGERS, V. Qualidade na educação infantil: alguns resultados de pesquisas. In: BRASIL. **Política de educação infantil no Brasil: Relatório de avaliação**. Brasília: MEC, SEB; Unesco, 2009.

CAMPOS, R.; BARBOSA, M. C. S. BNC e educação infantil: quais as possibilidades? **Retratos da Escola**, v. 9, n. 17, p. 353-366, 2015.

CARA, D. Municípios no pacto federativo: fragilidades sobrepostas. **Retratos da Escola**, v. 6, n. 10, p. 255-273, 2012.

CNPDE. **Quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?** São Paulo: Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, 2015.

COUTINHO, J. **As ONGs: origens e (des)caminhos**, 2005. Disponível em: <http://www4.pucsp.br/neils/downloads/v13_14_joana.pdf>. Acesso em: 28 set. 2016.

FARIA, A. L. G. Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica. **Educação e Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 1013-1038, 2005.

KISHIMOTO, T. M. A pré-escola na República. **Pro-Posições**, v. 1, n. 3, p. 55-66, 1990.

KRAMER, S. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. 2. ed. Rio de Janeiro: Achiamé, 1984.

KUHLMANN JR., M. Educação Infantil e Currículo. In: FARIA, A. L. G.; PALHARES, M. S. (Orgs.), **Educação infantil pós-LDB: rumos e desafios**. 6. ed. Campinas: Autores Associados, 2007. p. 99-112.

KUHLMANN JR., M. **Infância e Educação Infantil: uma abordagem histórica**. 6. ed. Porto Alegre: Mediação, 2011.

MIEIB. **Pauta da reunião MIEIB em 25 de setembro de 2015**. Campo Grande: MIEIB, 2015.

OLIVEIRA, D. Regulamentação das políticas educacionais da América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Educação e Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 753-775, 2005.

ROSEMBERG, F. A educação pré-escolar brasileira durante os governos militares. **Cadernos de Pesquisa**, n. 82, p. 21-30, 1992.

SILVA, I. O. Educação infantil no Brasil. **Pensar a Educação em Revista**, v. 2, n. 1, p. 3-33, 2016.

SOARES, A. S. A Educação Infantil na rede pública de ensino: por um projeto pedagógico de qualidade. **Práxis Educativa**, v. 10, n. 2, p. 511-532, 2015.

VIEIRA, L. M. F. Mal necessário: creches no Departamento Nacional da Criança (1940-1970). **Cadernos de Pesquisa**, n. 67, p. 3-16, 1988.

Recebido em: 20/03/2017

Aceito em: 15/07/2017