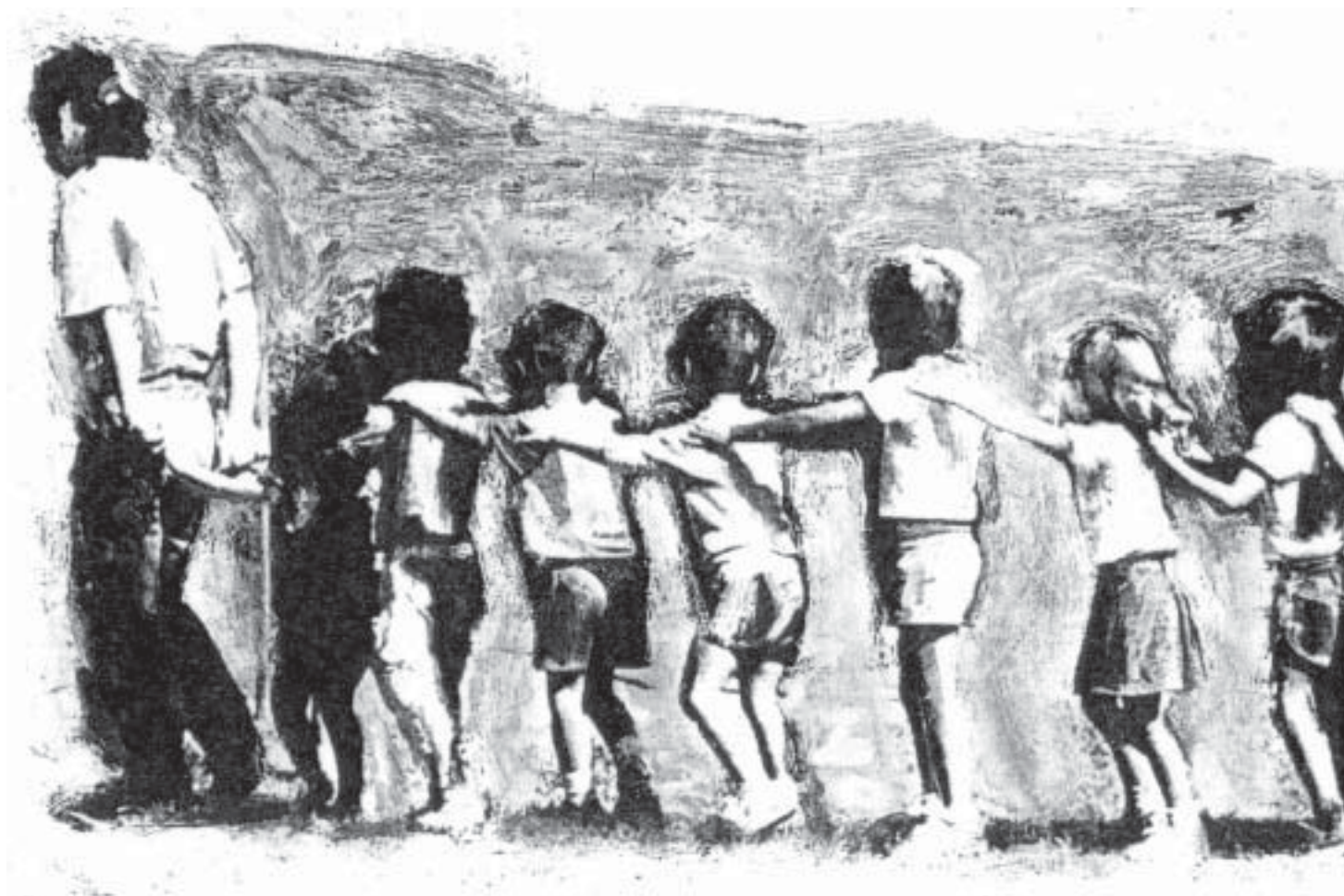


O artigo estuda a temática da educação infantil – política e realidade – dando ênfase às determinações sócio-político-econômicas, bem como à relação entre políticas globais nacionais e diretrizes internacionais. Toma como referência a legislação educacional vigente, abrangendo o período de 1988 a 1996. Verifica-se que o Estado tem se limitado a uma atuação focalizada, não respondendo aos requerimentos de educadores da área, ficando a educação infantil preterida em relação aos outros níveis educacionais.

Palavras-chave: Educação infantil; Políticas públicas; Creches; Política educacional.



*The article is about child education in so far as governmental and real (effective) policies, considering our social economical and political determinations, according to current educational legislation, embracing the period from 1988 to 1996. It verifies that state has limited its area of attention, not replying to the requests of the region educators, leaving child education behind related to other educational levels.*

*Key words: Child education; Public policies; Child care; Education policies.*

# A Realidade da Educação Infantil no Brasil sob a Ótica da Legislação Educacional Vigente\*

Gisele Cristina  
Martins Real

A autora é mestranda do Programa de Mestrado em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul/UFMS, e professora da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul/UEMS.

Este texto exterioriza algumas reflexões acerca da Política Pública da Educação Infantil contemporânea no Brasil. O objetivo central do texto é identificar como a educação infantil está contemplada na legislação educacional vigente, bem como indicar os embates importantes que foram travados no processo de sua elaboração.

Toma-se o período de 1988 a 1996 como um ponto referencial que abrange toda a legislação recente que trata desta etapa da Educação Básica. Cumpre esclarecer ainda, que se optou por uma análise da legislação por se tratar de uma das formas como se materializa a política estatal em sua caracterização expressa.

Selecionou-se os seguintes documentos legais para o presente estudo: 1. A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, na qual vinculou-se o atendimento institucional em creches e pré-escolas ao capítulo da Educação; 2. O Estatuto da criança e do adolescente, Lei nº 8.069/90, que atribuiu ao Poder Público absoluta prioridade na efetivação dos direitos da criança<sup>1</sup>; 3. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394/96 que define o termo Educação Infantil; 4. a Lei nº 9.424/96 - Lei do "Fundão" - que se omite em relação à Educação Infantil, o

\* Trabalho realizado sob a orientação da Dr<sup>a</sup> Ester Senna

<sup>1</sup> Parágrafo único e "caput" do art. 4º da Lei n. 8.069/90.

que permitiu a proposição das questões presentes neste texto.

A análise da educação infantil proposta neste texto, fundamenta-se em dois pressupostos centrais. O primeiro, refere-se à importância da educação infantil no desenvolvimento intelectual, afetivo e motor da criança, principalmente na faixa etária de 0 a 3 anos, como já

cas abandonadas que eram atendidas por particulares sob a forma de "caridade"<sup>3</sup>. Em virtude do número crescente destas crianças, o movimento jesuítico-católico – respaldado no modelo português – com custeio financeiro de doações da monarquia ou de terceiros, criou a primeira instituição de atendimento infantil no Brasil – a "Roda de Expostos" – no ano de

1726, sendo a primeira na cidade de Salvador, e depois se estendendo para outras localidades (Mardlio, 1997).

Durante todo o Império a "Roda de Ex-

postos" foi a principal instituição com a finalidade de assistência à infância, chegando a se expandir para dezoito municípios. Nos municípios onde não havia a regulamentação da "Roda de Expostos" as Câmaras Municipais eram as responsáveis por este atendimento, mas alegando falta de recursos um número ínfimo de crianças foi atendido (Ibid.).

No período que antecedeu à instalação da Primeira República, alguns acontecimentos internos e externos contribuíram para engendrar um novo contexto na construção da concepção de educação infantil brasileira.

Estes acontecimentos possibilitaram modificações de várias ordens sobretudo nos aspectos sociais, políticos e culturais ocasionados pelo iluminismo europeu que proporcionou a disseminação da importância da ciência e da técnica; pelos ideais da revolução francesa de liberdade, igualdade e fraternidade que já se faziam ressoar, e pelo modelo emergente de estado liberal, que se efetivou com o advento da República. O discurso estatal neste momento apregoava o jargão da criança herdeira do novo Brasil.

**A educação infantil é a mais importante etapa da educação pois ela é a estrutura sobre a qual se sedimentará toda ação educativa posterior.**

comprovado cientificamente pela neurobiologia<sup>2</sup>, o que permite considerar a educação infantil não apenas como a primeira etapa da educação, mas sim como a etapa mais importante.

Como corolário deste primeiro pressuposto focaliza-se a democratização da educação infantil, o que equivale ao atendimento institucional a todas as crianças pois, conforme já mencionado, a educação infantil é a estrutura sobre a qual se sedimentará toda ação educativa posterior.

## Breve história da Educação Infantil

Para compreender a Política Pública da educação infantil contemporânea e suas implicações legais é interessante retomar a história, observando a função do Estado brasileiro e da sociedade em relação a esta etapa da educação.

Com o processo de colonização brasileira iniciou-se as primeiras medidas de cuidado com a infância das classes mais pobres. Estas medidas se materializavam em relação às crian-

<sup>2</sup> Os resultados dessas pesquisas já estão sendo divulgados. Por exemplo: "O que essas pesquisas dizem é que o cérebro se forma na relação da criança com o ambiente, e que isso ocorre principalmente dos 0 aos 10 anos – e de forma ainda mais acentuada dos 0 aos 3 anos" (Folha de S. Paulo, 21.04.97, caderno cotidiano, p. 10). "Embora a maioria das ligações neuronais que determinarão o futuro intelectual e emocional da criança se formem do zero aos três anos, algumas conexões ainda estão sendo estabelecidas até os dez." (Folha de S. Paulo, 03.02.98, caderno cotidiano, p. 08).

<sup>3</sup> Maria Luiza Mardlio (1997) menciona ainda o interesse em utilizar estas crianças como mão de obra doméstica gratuita.

Este contexto histórico delineou o processo de extinção da "Roda de Expostos" que foi impulsionado por um grupo de médicos, juristas e higienistas empenhados em conter os altos índices de mortalidade infantil e criminalidade. O ideário de educação passou a exigir mais do que a caridade. Assim, a assistência caritativa, intencionada pela "Roda de Expostos" passou a ser assistência "científica", pautada sobretudo nos aspectos de higiene, saúde e socialização (enquanto uma função modeladora), prevalecendo o intuito da educação do pobre para a proteção do rico (Kuhlmann Jr, 1991).

Ainda, neste contexto, há a influência americana e européia dos "*Kindergrärten*" de concepção froebeliana, os quais, no Brasil, vieram atender os filhos da elite, inclusive nas iniciativas públicas, como é o caso, por exemplo, do primeiro Jardim de Infância público instalado anexo à Escola Caetano de Campos, em São Paulo, no ano de 1896. (Kishimoto, 1990).

Estes fatos engendraram a efetivação de um processo que estabeleceu a dicotomização da educação das crianças de 0 a 6 anos em, basicamente, duas formas de atendimento: as creches e salas de asilo para atender os filhos de alguns operários, de empregadas domésticas, crianças carentes e abandonadas, com fins predominantemente assistenciais<sup>4</sup>; os jardins de infância para atender os filhos da elite com uma metodologia froebeliana. Assim, é possível afirmar que os jardins de infância contribuíram para reforçar uma forma de discriminação social: educação do "pobre" diferenciada da educação do rico.

No aspecto político-jurídico havia muita controvérsia acerca da necessidade e da importância desta forma de atendimento educacio-

nal, inclusive por predominar no país o modo de produção agrícola, que não exigia mão de obra feminina, que se ocupava dos afazeres domésticos e do cuidado com os filhos, diferindo dos países de capitalismo avançado onde as mulheres eram incorporadas em grande escala pela indústria.

Até 1930 este foi o quadro da Educação Infantil no país<sup>5</sup>. A modificação deste contexto ocorreu, entre outras causas, em virtude da crescente urbanização, consequência da industrialização e do êxodo rural, o que por sua vez contribuiu com um relativo empobrecimento das condições de vida do trabalhador, que passou a exigir medidas assistenciais. A creche, desta forma, fez parte de uma série de medidas implantadas pelo Estado dentre as quais pautava-se: saneamento básico, transporte rodoviário urbano, habitação, saúde pública e educação.

Contudo, em relação às creches o Estado ainda se omitiu da responsabilidade de sua manutenção. As medidas estatais se limitaram a atribuir às indústrias esta tarefa, o que se configurou na Consolidação das Leis Trabalhis-

**É possível afirmar que os jardins de infância contribuíram para reforçar uma forma de discriminação: educação do "pobre" diferenciada da do rico.**

tas (CLT) e na criação de várias entidades e organismos públicos e não-governamentais destinados à assistência infantil, com ações muitas vezes descontínuas, sobrepostas e desarticuladas (Kramer, 1992).

Na década de 50 instalaram-se no Brasil organismos internacionais como a OMEP (Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar) e o UNICEF<sup>6</sup> (Fundo das Nações Unidas

<sup>4</sup> Este atendimento se fazia revestido de um caráter filantrópico com vistas a diminuir os problemas sociais, mas não eram tidos como direitos legalmente constituídos.

<sup>5</sup> Interessante é o dado apresentado por Kishimoto (1990) que de 1896 a 1930 o único Jardim de Infância mantido pelo poder público em São Paulo foi o anexo à Escola Caetano de Campos.

<sup>6</sup> A primeira representação do UNICEF no Brasil foi em 1950 em João Pessoa e a OMEP se constituiu em 1953, segundo dados fornecidos pelos próprios institutos citados.



para a Infância) que passaram a influenciar e a direcionar a educação infantil, pois até aquele momento inexistia uma política de educação infantil de caráter nacional<sup>7</sup>.

A implantação e a permanência destes organismos supra-governamentais no país fazia

Embora, o Projeto Casulo, tenha partido de uma medida estatal que pretendia um atendimento global, reforçou a dicotomia entre as creches como instituição destinada aos pobres – em virtude da precariedade de seu atendimento – e os jardins de infância que continuavam a atender as crianças ricas.

Nos anos 80 instalou-se no país um processo de transição democrática proporcionado pelo fim do governo militar. Esta

## **A participação popular organizada em movimentos sociais e modificada na estrutura familiar passou a delinear um novo quadro para a educação infantil.**

parte de uma estratégia mais ampla de reordenação geo-política mundial dos países, de uma forma geral, implementada como parte do processo de reestruturação do pós-guerra. Neste sentido, também houve a configuração do modelo de estado keynesiano de promoção do bem-estar social que se impôs como alternativa para o próprio desenvolvimento capitalista, através de investimento nas áreas sociais como educação, saúde, habitação e alimentação.

Outra forte influência internacional sentida no Brasil foi a divisão dos países nos blocos capitalista e socialista, engendrada pela guerra fria, que levou o Brasil a adotar uma política respaldada no modelo americano.

No âmbito interno as medidas estatais visavam adequar o país ao padrão internacional de modernização, o que contribuiu para viabilizar a concepção compensatória da educação infantil, implementada como uma medida de promoção social que visasse suprir as deficiências sociais, econômicas e culturais das crianças "carentes", o que revela nexo com os interesses dos organismos supra-governamentais presentes no Brasil.

Neste contexto foi planejado e implementado o primeiro programa infantil de massa no Brasil, o Projeto Casulo, que se estendeu por todo território nacional através da LBA (Legião Brasileira de Assistência). De acordo com Rosenberg (1997), a tônica deste projeto era de custo baixo, de aproveitamento de recursos da comunidade, de informalidade.

transição ficou conhecida como a Nova República que, embora não tendo realizado transformações político-econômicas, uma vez que as medidas de tendência liberal já eram sinalizadas desde o governo Geisel, promoveu reorganizações nestas esferas, cujos reflexos se evidenciaram através da participação popular organizada em movimentos sociais, e ainda modificações na estrutura familiar ocasionada pela aceleração e, principalmente, a generalização do processo de urbanização, já evidenciadas desde os anos 70.

As modificações na estrutura familiar brasileira foram proporcionadas pelo número crescente de separações dos casais e o aumento de mulheres como "chefes de família" (Neves, 1994), que passaram a integrar em larga escala o mercado de trabalho, competindo diretamente com os homens.

Estes fatores passaram a delinear um novo quadro para a educação infantil. Com as mulheres competindo no mercado de trabalho, evidenciou-se a necessidade de espaços para atender às suas crianças, o que equivale a dizer que a mobilização social, e principalmente a feminina, passou a exigir escolas e creches do poder público. O que desta forma estaria contribuindo para reforçar a produtividade do trabalho pretendida pela sociedade capitalista ao viabilizar condições de permanência das mulheres no trabalho.

Portanto, é compreensível o grande interesse que a educação infantil passou a ter duran-

<sup>7</sup> Quando se mencionou a inexistência de uma política para a Educação Infantil, referiu-se a uma política expressa e formalizada, pois sabe-se da existência de uma política tácita que vinha sendo implementada de forma fragmentária como já explicitado.

te este período. Há alguns fatos que ilustram esta afirmação, como por exemplo o aumento do número de pesquisas nesta área, a criação do GT de educação infantil na ANPED, os textos legais da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente, e ainda os dados sobre a expansão do número de crianças atendidas em salas de educação infantil no Brasil, todos fomentados na década de 80.<sup>8</sup>

Realizada esta breve história da educação infantil, questiona-se: e hoje, qual é a concepção de educação infantil da sociedade brasileira? Quais as perspectivas da educação infantil para o novo milênio?

Sem pretensões de uma resposta conclusiva, mas procurando posicionar a educação infantil dentro de um contexto social mais amplo, cumpre esclarecer que a concepção de educação infantil vem sendo construída paulatinamente na mediação e na ação histórica do homem. Não se pode estabelecê-la, nem mesmo determiná-la "ex officio" em documento próprio, pois esta concepção vem desde a Roda de Expostos, de Froebel, da LBA etc, e se materializa no pensar e no fazer dos profissionais da educação infantil.

Toma-se agora a realidade da educação infantil constante nas estatísticas, como uma forma de visualização da situação atual. Neste sentido, apresenta-se a tabela 1 (veja na coluna ao lado).

Contudo, observa-se que os dados apresentados se referem à pré-escola e não sobre a educação infantil como um todo, mas optou-se por utilizar estes números como forma ilustrativa, em razão de duas causas centrais: a primeira se refere à precariedade das estatísticas concernentes à educação infantil, fato este já assumido pelo MEC no documento "Edu-

Tabela 1 - Evolução da matrícula por grau de ensino (em mil)

	Pré-escola	Fundamental	Médio	Superior
1970	374	15.895	1.119	425
1975	566	19.549	1.936	1.073
1980	1.335	22.598	2.819	1.377
1985	2.482	24.770	3.016	1.368
1991	5.284	29.204	3.770	1.565
1994	5.687	31.220	5.073	1.661

Fonte: MEC/SEDIAE/SEEC, 1996, p. 11

cação Infantil no Brasil: situação atual", e ainda, a divergência de denominações empregadas ao atendimento aos menores de sete anos, o que só foi propriamente estabelecido com a Emenda Constitucional n.º 14 de 13.09.96 e a LDB sancionada em 20.12.96.

Assim, observando atentamente os dados estatísticos apresentados, é possível constatar que em 1970 o menor número de matrículas se referia à pré-escola, comparado inclusive com o ensino superior. De 1975 a 1980 houve um aumento na ordem de 135,9%, de 1980 a 1985 o salto quantitativo foi de 85,9% o que coincide com o período de transição do governo militar, em que a pré-escola era vista como a redentora dos problemas de evasão e repetência do

## A educação infantil vem sendo construída paulatinamente na mediação e na ação histórica do homem.

ensino fundamental. E ainda, um outro crescimento<sup>9</sup> é sentido no período de 1985 a 1991, o período da Nova República, perfazendo um percentual de 112,9%.

Embora os dados não retratem de fato a realidade da Educação Infantil, pois sabe-se

<sup>8</sup> Segundo dados constantes no documento "Educação Infantil no Brasil: Situação atual" publicado pelo MEC em 1994, no ano de 1979 era atendido no Brasil 5,5% da população de 0 a 6, sendo este número crescente, a ponto de em 1991 ser registrado um aumento no percentual de 15,5%, o que equivale a um atendimento triplicado numa mesma década.

<sup>9</sup> Não foi usada a palavra expansão, pois na verdade não é possível falar nestes termos, pois estando os dados em números absolutos, não é verificável a quantidade de crianças fora da pré-escola, sabendo que a população desta faixa etária teve crescimento demográfico de ordem diferente.

que a população desta faixa etária também aumentou, os números apresentados revelam algumas "aparentes" incoerências, que não podem passar despercebidas. Assim, é interessante se observar que de 1991 a 1994 o crescimento foi na casa de 7,6%, contra uma média de crescimento na década anterior de 111,6%.

**A Carta Magna foi promulgada em um período democrático marcado pela transição político-administrativa e, neste contexto, a criança passa a ser proclamada como cidadã.**

O que isto significa? O que está subjacente a este dado? Estes números ilustram o que vem ocorrendo com a Educação Infantil nos anos 90. É a leitura já explícita do próprio número, ou seja que de 1991 a 1994 houve um retrocesso em termos quantitativos no que se refere à educação infantil.

E, a pergunta que se faz é por que a partir de 1991 os números apontam uma queda da taxa de crescimento quantitativo da educação infantil? Qual é a política estatal vigente neste momento?

## **A Constituição Federal e a educação infantil**

Para subsidiar estas reflexões retoma-se a Constituição Federal.

Ressalta-se, mais uma vez, que a Carta Magna que rege este país foi processada e promulgada na vigência de um período democrático marcado pela transição político-administrativa brasileira, gestacionado no fim do governo militar. Assim, durante todo o seu processo houve a participação dos movimentos sociais das diversas ordens. Houve a luta pela ampliação dos direitos e das garantias individuais dos cidadãos (art. 5º da CF), e neste contexto a criança passa a ser proclamada como cidadã, não mais como a futura cidadã, mas como a cidadã que já é, desde o momento em que é gerada (art. 227 da CF).

Assim, pela primeira vez na história brasileira uma Constituição Federal atribuiu ao Estado o dever do atendimento institucional aos menores de 7 anos (art. 208, IV), bem como vinculou o atendimento em creches e pré-escolas ao capítulo da educação e, ainda, determinou aos municípios a atuação prioritária no ensino fundamental e pré-escolar (art. 211, § 2º), o que foi considerado um avanço para os profissionais da área.

Contudo nem todas as reivindicações dos profissionais da área foram contempladas

em virtude do embate dos interesses divergentes presentes durante o processo de sua elaboração

Estas reivindicações que não foram contempladas no texto final se referem a uma denominação mais ampla e única que envolvesse tanto a pré-escola como a creche, capaz de dirimir a confusão semântica causada pelo termo Pré (antes da) escola, e assim prevalecer a função pedagógica própria desta etapa de ensino, e ainda, evitar as diferentes denominações existentes o que acabava por reforçar preconceitos sociais.

Outro aspecto não presente no texto constitucional se refere à não previsão de formas de financiamento específico ao atendimento infantil de 0 a 6 anos. Ainda, permanece a destinação de verbas públicas para entidades que "comprovem finalidade não-lucrativa" (art. 213, I e II) quer sejam comunitárias, confessionais ou filantrópicas, persistindo com a divisão no encaminhamento das verbas públicas estatais.

Também não se especificou regulamentação e acompanhamento oficiais pelo Poder Público às instituições de atendimento aos menores de sete anos suficientes para garantir a qualidade pretendida a esta etapa da educação. Desta forma continuaram com previsão de "cursos livres". Persiste, ainda, a atribuição do cuidado à infância em várias instâncias como: MEC, Ministério do Trabalho, Ministério da Previdência e Promoção Social, Ministério da Saúde e Ministério da Justiça, o que dificultava a sistematização de todas estas ações no fazer do profissional de educação infantil.

A discussão dos educadores passou a se mobilizar em torno do processo de elaboração do texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Algumas expectativas foram geradas, principalmente em torno da elaboração da Política Nacional de Educação Infantil até então inexistente sob a forma de documento formalizado.

Neste sentido, algumas propostas foram viabilizadas, por exemplo, a denominação que passou a ser definida por "Educação Infantil", o que pretendia com o único critério de diferenciação adotado - idade cronológica - evidenciar o caráter educativo do atendimento, sem outras formas de discriminação, assim de 0 a 3 anos o atendimento se daria em creches, e de 4 a 6 anos em pré-escolas (Campos, Rosemberg Ferreira, 1993). Além desta proposta, estudos e discussões ocorreram acerca da Educação Infantil.

Portanto, uma análise da Lei nº 9.394/96 e do momento político-social de sua elaboração e aprovação se faz necessária no intuito de apontar hipóteses para a questão anteriormente formulada, ou seja, de se determinar as razões, a partir de 1991, da queda da taxa de crescimento quantitativo da educação infantil.

## **A LDB e a educação infantil**

No momento posterior à promulgação da Constituição Federal, iniciou-se o processo de formulação da LDB.

Constata-se, que embora o texto constitucional tenha procurado garantir medidas de bem-estar social, o governo de Fernando Collor de Melo, eleito pelo sufrágio popular em 1989, adotou medidas de caráter liberal, que já vinham sendo apontadas de forma tênue nas gestões anteriores.

Estas medidas, também, já estavam sendo adotadas por outros países como Inglaterra e

EUA, e ainda países da América Latina como Chile e México, tendo em vista a crise que o capitalismo enfrentava, sobretudo na América Latina, onde o Estado não conseguia manter o "Bem-Estar Social", e a crise financeira determinava altas taxas de desemprego.

A adoção do ideário neoliberal<sup>10</sup> passou a ser implementado de forma mais incisiva a partir de Collor e continuou no governo FHC, podendo ser evidenciadas nas privatizações de algumas empresas estatais, nas demissões (PDV) do funcionalismo público, na redução do déficit fiscal e do gasto público, entre outras.

Ainda, havia as determinações externas do Banco Mundial e FMI propiciando a reordenação da interferência estatal na consecução das medidas de assistência social, entre as quais se encontram a educação e mais especificamente as instituições de educação infantil.

Esta nova configuração do Estado brasileiro pode ser evidenciada na legislação e nas medidas implementadas.

Assim, o primeiro projeto de LDB apresentado à Câmara dos Deputados foi o de nº 1.258-A/88 pelo deputado Octávio Elísio. Neste projeto a educação infantil foi denominada como "Da educação anterior ao primeiro grau", havendo uma priorização da faixa etária de 4 a 6 anos (art. 27), o que denota a dúvida sobre o caráter pedagógico que se pretendia atribuir às creches, em outros aspectos não evidenciou avanços em relação ao texto constitucional, mas atribuiu aos Conselhos Estaduais de Educação medidas de fiscalização às instituições de atendi-

**A denominação "Educação Infantil", com a idade cronológica com o único critério de diferenciação, pretendia evidenciar o caráter educativo do atendimento.**

mento aos menores de 7 anos (art. 31). No título sobre os recursos para a educação aponta a prioridade para o "ensino de 1º grau", e

<sup>10</sup> O termo neoliberal vem sendo amplamente utilizado pela literatura recente para definir as ações que visam a diminuição do intervencionismo estatal na economia e a valorização dos mecanismos de regulação do mercado.



não menciona a educação anterior ao "1º grau"<sup>11</sup>.

Dentre as várias sugestões de alterações ao projeto inicial e anexação de outros 7 projetos completos (Saviani, 1997), em junho de 1990, houve a apresentação de um substitutivo (em duas versões) ao projeto de LDB n.º 1.258/88, conhecido como Substitutivo Jorge Hage, que se referiu à Educação Infantil de forma a atender várias das questões propostas pelos profissionais e estudiosos da educação infantil.

Estas questões se referem: a criação de um sistema de financiamento próprio, o salário-creche (art. 118); a utilização da denominação "Educação Infantil", e a respectiva conceituação como primeira etapa da educação básica, além da diferenciação entre creche e pré-escola pelo critério único da idade (arts. 43 e 44 *caput*); também extinguiu as outras formas de denominações que passariam a ser todas definidas como "Centros de Educação Infantil" (art. 44, §1º). Prevvia a participação e colaboração - de forma específica - dos sistemas de saúde e assistência social (art. 44, §§ 4º, 5º e 6º). Atribuía aos municípios *prioridade* no atendimento à educação infantil (art. 45). Ainda, exigia a formação escolar em nível médio ou superior do profissional da área (art. 44 §9º). Con-

etapa da educação a qual o projeto não mencionou.

Outro projeto de LDB que merece ser destacado é o apresentado pelo Senador Darcy Ribeiro à Comissão de Educação do Senado Federal (PL n.º 67/92), que embora utilizasse o termo Educação Infantil, previa a diversidade de designações, e ainda, não relevava o aspecto educacional do atendimento infantil de 0 a 3 anos, conforme se pode constatar pela leitura do art. 71 que exigia formação preferencial em nível superior para o docente da pré-escola, do ensino fundamental, médio, regular ou especial, não mencionando a educação infantil, ou nenhuma outra designação utilizada no art. 22.

Desta forma, pela análise de alguns dos projetos da LDB ficaram evidenciadas as divergências de tratamento dado à Educação Infantil, e por outro lado evidenciou-se a uniformidade na priorização ao ensino fundamental.

Por quê? Como ficou o texto sancionado<sup>12</sup>?

Em três artigos a LDB define a Educação Infantil, condicionando-a como a primeira etapa da Educação Básica, e distinguindo creche e pré-escola pelo critério de faixa etária, mas no que se refere às formas designativas, embora tenha adotado os termos creche e pré-escola utilizou a expressão "ou entidades equivalentes" abrindo precedentes para outras designações de diversas ordens. Outro aspecto a ressaltar é a inclusão da comunidade como uma co-responsável pela educação infantil,

o que não se configurava nos textos anteriores.<sup>13</sup>

Ainda, no art. 89 estipulou o prazo de 3 anos para que as instituições de educação in-

## Um aspecto a ressaltar no texto da LDB é a inclusão da comunidade com o co-responsável pela educação infantil.

tudo as discussões dos educadores visavam uma formação que contemplasse em seu currículo a especificidade da criança de 0 a 6 anos, qualificando o profissional para atuar junto a esta

<sup>11</sup> Manteve-se, neste momento, a nomenclatura "ensino de 1º grau" por ser esta a denominação utilizada no Projeto de Lei n. 1.258-A/88.

<sup>12</sup> Antes da sanção da LDB o MEC publicou em 1994 o documento "Política Nacional de Educação Infantil", texto já divulgado em 1993 sob o nome de "Política de Educação Infantil: proposta".

<sup>13</sup> Trecho de texto da LDB (Lei nº 9.394/96):

"Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;"

fantil passassem a integrar os sistemas de ensino, pois a grande maioria das creches brasileiras são vinculadas às instituições de promoção social.

Um outro aspecto que recebeu novo tratamento no texto da LDB se refere à omissão da prioridade do atendimento institucional à criança de 0 a 6 anos que passa a ser ressaltado apenas para o ensino fundamental (art. 11, V), o que diverge do texto constitucional que previa a prioridade de atendimento tan-

to à educação infantil quanto para o ensino fundamental (art. 211, § 2º, de acordo com a emenda constitucional nº 14)<sup>14</sup>

Neste sentido, é possível afirmar que a expectativa dos profissionais da educação infantil em relação ao texto da LDB ficou aquém do esperado. A questão não é apenas ter retirado – ou melhor ter colocado entre vírgulas – a expressão “prioritariamente” atribuindo este caráter apenas ao ensino fundamental, na verdade as próprias ações e medidas estatais apontam esta prioridade para o ensino fundamental, em detrimento das demais etapas da educação. O exemplo mais evidente é a Lei nº 9.424/96 que focaliza o ensino fundamental ao estabelecer um fundo próprio para o seu financiamento.

O que aconteceu entre 1988 a 1996 para que a educação infantil deixasse de ser prioritária? Este fato já foi evidenciado nos textos das leis citadas e nas estatísticas de atendimento já mostradas.

As hipóteses aqui apresentadas apontam para uma configuração estatal cuja centralidade está na adoção de reformas político-econômicas que têm por base as políticas neoliberais, que vêm sendo implementadas pelas gestões atuais, respaldadas nas diretrizes de organis-

mos supra-governamentais, como o Banco Mundial e que, por sua vez, se apoiam na globalização das medidas de reestruturação do capitalismo mundial.

Assim, a atuação do Banco Mundial (BM) na América Latina prescreve a focalização das medidas sociais nos mais “pobres”, com

## **A educação infantil, na concepção do Banco Mundial, é um alicerce para o Ensino Fundamental e a pré-escola é uma forma de “preparação”.**

o intuito de prevenção das “situações politicamente críticas” (Coraggio, 1996 a), procurando casar projetos focalizados e de baixo custo.

Portanto é possível compreender a centralização dos recursos na Educação Básica, no âmbito educacional, e mais especificamente no ensino fundamental, pois numa análise econômica adotada pelo BM a relação custo X benefício é facilmente verificável, o que não acontece nas demais etapas da educação.

Ressalta-se ainda, que embora o Banco Mundial empregue o binômio Educação Básica, a intenção se projeta de forma quase restritiva ao Ensino Fundamental, o que fere o conceito de educação básica proposto na Conferência de Jomtien (Torres, 1996).

A educação infantil, na concepção do Banco Mundial, é um alicerce para o Ensino Fundamental, predominando a pré-escola como uma forma de “preparação” para o ensino fundamental, e as creches se resumem ao aspecto assistencial, sobretudo à saúde e à nutrição. Contudo, esta concepção presente nos anos 70 emerge aos 90 com o título de “educação” infantil. Interessante notar que quando o atendimento institucional aos menores de sete anos conquista para si o

<sup>14</sup> Trecho de texto da LDB (Lei nº 9.394/96):

“Art. 11. Os municípios incumbir-se-ão de: (...)

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente...”

Trecho de texto da Constituição Federal. Art. 211, § 2º a partir da Emenda Constitucional nº 14 de 11.09.96: “Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (grifos meu).”

"status" de educação, a prioridade dos recursos está no "ensino".

As creches neste sentido deixam de ser prioritárias no texto da LDB, no texto constitucional é "letra morta", confirmando a política educacional que vem sendo implementada pelo estado brasileiro cujo centro incide na focalização do ensino fundamental dentre as demais etapas da Educação Básica. Estes dados de análise da legislação educacional vigente possibilitam identificar a fundamentação da política educacional brasileira nas questões de caráter econômico, respaldadas nas prescrições dos organismos internacionais como Banco Mundial, CEPAL, PNUD e UNICEF – dentre os principais – os quais optam por medidas focalizadoras nas questões educacionais partindo do nexo na relação "custo-benefício", ou em outras palavras, na lógica do desenvolvimento econômico gerado pelo desenvolvimento humano (Coraggio, 1996 b).

Ainda, de forma incipiente, no aspecto cultural, tem-se observado um movimento presente nos meios de comunicação de massa que ressalta formas de trabalho informal, e ainda de valorização da mulher com os cuidados domésticos. Estas questões apontam para uma retirada gradual da mulher do mercado de trabalho, o que se configura como uma forma alternativa de estabilização dos índices de desemprego<sup>15</sup>. Este movimento gira no sentido contrário àquele verificado no final dos anos 70, quando se viabilizava a entrada das mulheres no mercado de trabalho. Caso se efetive esta tendência a expansão das creches passará por uma estabilização, ou até por uma diminuição.

## Considerações finais

Procurando estabelecer o lugar e o papel da educação infantil na sociedade contemporânea, tendo como ponto referencial a legislação educacional brasileira, é possível tecer algumas afirmações.

A educação infantil na legislação vigente assume o caráter educacional, mas não com o intuito de ensino, e sim, em grande parte, como uma alternativa de adequação da criança à escola, à sociedade e à vida. Esta tendência sinaliza para uma problemática estrutural da Educação Infantil, e não apenas conjuntural, uma vez que a História do atendimento institucional à criança de 0 a 6 anos, retratada brevemente na primeira sessão deste artigo, confirma este fato.

A centralidade que a criança passou a ter nos anos 80 se configura num contexto em que o Estado brasileiro se encontra num momento de crise de múltiplas dimensões. Esta crise é sentida, sobretudo, na forma de financiamento do modelo de industrialização ainda fundamentado no referencial fordista e taylorista, implicando entre outros fatores na caracterização da criança enquanto um consumidor em potencial de produtos industrializados, sendo a partir de então explorada pela mídia, através de propagandas e programas televisivos.

O Estado ainda não assumiu o dever de efetivar a garantia de atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos, pois quando atribuiu a prioridade para o ensino fundamental, resumiu a destinação das verbas públicas para esta etapa da educação básica. A garantia de creches e pré-escolas passaria necessariamente por uma previsão e dotação orçamentárias previstas em lei, o que não ocorreu.

A adequação terminológica realizada pela legislação educacional não dirimiu a questão conceitual da educação infantil, pois esta é uma questão de abordagem mais ampla. A indefinição de nomenclatura reflete a contradição e a complexidade do atendimento institucional na sociedade capitalista vigente, que ainda persiste, mas agora de forma mais sutil.

<sup>15</sup> No Brasil esta tendência do retorno da mulher ao trabalho doméstico e ao cuidado com os filhos ainda não é percebida, mas em países de capitalismo avançado já tem se configurado sob um ponto de vista conjuntural. Neste sentido há o estudo de Silvio Scanagatta, da universidade de Pádua (Itália) apresentado na 20ª Reunião da ANPED sob o título "o trabalho em transformação e as tendências culturais dos jovens".

A educação infantil ainda não se efetivou como uma ação concreta, apenas faz parte do discurso político, o que se reflete na legislação citada. Neste sentido, o compromisso brasileiro com a educação básica é parcial. A notícia uma amplitude negada com a prioridade ao ensino fundamental. Entretanto, esta prioridade é anunciada como política para a Dé-

cada da Educação (art. 87 de LDB, Lei n.º 9.394).

As perspectivas para a educação infantil não apontam para uma efetivação desta etapa da educação como foi idealizada nas discussões e mobilizações dos anos 80, pois estão faltando as bases materiais que a viabilizem.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, Janete M. Lins de. *A educação como política pública*. Campinas: Autores Associados, 1997.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil - 1988. São Paulo: Saraiva, 1988.
- \_\_\_\_\_. Política nacional de educação infantil. Brasília: MEC, 1994.
- \_\_\_\_\_. Educação infantil no Brasil: situação atual. Brasília: MEC, 1994.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimento da Educação no Brasil. Brasília: MEC, 1996.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.394/96. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1997.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 9.424/96. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1997.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 8.069/90. Estatuto da Criança e do Adolescente. Campo Grande: SED, 1991.
- \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 14/96. 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: Centro de Documentação e Informação, 1997.
- CAMPOS, Maria Malta, ROSEMBERG, Fúlvia, FERREIRA, Isabel. *Creches e pré-escolas no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1993.
- CIÊNCIA do cérebro altera visão do ensino. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 abr. 1997. p. 10, c. 3.
- CORAGGIO, José Luis. Propostas do Banco Mundial para a educação. In: TOMMASI, Livia de, WARDE, Mirian Jorge, HADDAD, Sérgio (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996 a, p.75-123.
- \_\_\_\_\_. *Desenvolvimento humano e educação: o papel das ONGs latino-americanas na iniciativa da educação para todos*. São Paulo: Cortez, 1996 b.
- ESCOLA subestima potencial infantil de aprendizagem. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 3 fev. 1998. p. 8, c. 3.
- KRAMER, Sonia. *A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce*. São Paulo: Cortez, 1992.
- KISHIMOTO, Tizuko Morchida. A pré-escola na república. *Pro-Posições*. Campinas: UNICAMP, dez. 1990, p.55-65.
- KUHLMANN JR., Moysés. Instituições pré-escolares assistencialistas no Brasil - (1899-1922). *Caderno de Pesquisas*. São Paulo: FCC, ago. 1991. p. 65-86.
- MARCÍLIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil. 1726-1950. In: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). *História social da infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1997, p. 51-76.
- NEVES, Lúcia Maria Wanderley. *Educação e política no Brasil de hoje*. São Paulo: Cortez, 1994.
- ROSEMBERG, Fúlvia. A LBA, o Projeto Casulo e a Doutrina de Segurança Nacional. In: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). *História social da infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1997, p.137-157.
- SAVIANI, Demerval. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 1997.
- TORRES, Rosa María. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia de, WARDE, Mirian Jorge, HADDAD, Sérgio (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996, p. 125-193.