Parte 2 - Políticas públicas educacionais: perspectivas históricas

Políticas públicas e a educação infantil brasileira: problemas, embates e armadilhas

Fabio Pinto Gonçalves dos Reis
Delcimar de Oliveira Cunha

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

PIMENTA, CAM., and ALVES, CP., orgs. *Políticas públicas & desenvolvimento regional* [online].
Campina Grande: EDUEPB, 2010. 211 p. ISBN 978-85-7879-016-5. Available from SciELO Books
<<http://books.scielo.org>>.

All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

PARTE 2

Políticas públicas educacionais: Perspectivas históricas

Políticas públicas e a educação infantil brasileira: Problemas, embates e armadilhas

Fabio Pinto Gonçalves dos Reis¹

Delcimar de Oliveira Cunha²

Introdução

Nascemos fracos, precisamos de força; nascemos desprovidos de tudo, temos a necessidade de assistência; nascemos estúpidos, precisamos de juízo. Tudo o que não temos ao nascer, e de que precisamos de adultos, é-nos dado pela educação (...) Deplora-se o estado da infância; não se vê que a raça humana teria perecido se o homem não começasse sendo criança (ROUSSEAU, 1979, p. 10).

Sabe-se que, na história ocidental, Jean-Jaques Rousseau (1979) foi um dos precursores que estabeleceu as bases filosóficas para um sistema de ensino mais centrado na criança, destacando sua

1 Doutorando em Educação pela USP.

2 Doutoranda em Educação pela PUC-SP

especificidade e características próprias. Nessa perspectiva, o autor revolucionou as ideias educacionais modernas quando introduziu a *episteme*³ de que a idade da infância não era apenas uma etapa transitória de preparação para a vida adulta, mas tinha que ser valorizada porque nesse, momento, é constituído seu modo de ser e de ver o mundo. O filósofo ainda destacou o quanto a criança nascia em um estado de pureza e por influência do meio (em todos os sentidos) ia paulatinamente sendo reprimida e corrompida.

Essas abordagens abriram fendas conceptuais para as doutrinas educacionais de Johan Heinrich Pestalozzi (1967) que, ao dialogar com Rousseau, colocou a lume o erro ou a utopia de se pensar que apenas estar dotado de amor, talento e vontade pessoal era o mais seguro dos recursos contra a miséria das crianças pobres. Já sabiam eles que tal discurso apenas cegava e obscurecia as fontes da pobreza e alienava o sofrimento do povo.

As matrizes epistemológicas de Pestalozzi foram herdadas por seu aluno Friedrich Froebel, educador alemão, que pode ser considerado o pedagogo da infância por ter priorizado, ao longo de sua vida, “o processo de descortinar a criança, conhecê-la em seus interesses, em suas condições e necessidades para poder adequar a educação, as instituições educativas na garantia do afloramento desses seres” (ANGOTTI, 2002, p. 7).

Ao refletir sobre isso, presume-se que é no mínimo lamentável que os argumentos desses intelectuais a respeito da valorização e organização adequada das instituições educativas para os pequenos não tenham atingido os incumbidos de estruturar a educação infantil brasileira desde os seus primórdios. De fato, para os historiadores, essa afirmação pode incorrer no risco de se cometer anacronismos, porém a história dessas instituições confirma a hipótese de que o ensino infantil é uma etapa de escolarização que está “sucateada”, com inúmeros problemas de ordem econômica, social e política. O

3 Para Foucault (1987), a *episteme* é um conjunto de conhecimentos que, em determinado tempo histórico, adquirem o estatuto de verdade, são formulados por indivíduos ou grupos que detêm o saber/poder.

descaso em torno dessa etapa de escolarização e a precariedade na elaboração de políticas públicas para a educação da infância brasileira será tema de aprofundamento desse artigo.

Urgem, assim, algumas questões problematizadoras que buscam desvendar quais as contribuições e avanços da legislação nacional atual para a melhoria das condições da educação infantil brasileira. Quais as lacunas e os interesses dessas propostas? Quais as estratégias e táticas de elaboração utilizadas? Quais suas finalidades? Suas prerrogativas estão sendo realmente efetivadas?

Conhecer e perscrutar a legislação atual em torno da educação infantil é uma trajetória necessária para compreensão e identificação da situação precária e lastimável em que se encontra esta modalidade de ensino. Para tanto, em um primeiro momento, busca-se verticalizar a análise sobre a história da educação infantil brasileira, utilizando como fontes primárias a legislação educacional e os documentos produzidos oficialmente pelo Estado, além de apontar questões específicas de conotação pedagógica implícitas nestas leis.

Nessa perspectiva, o objetivo é apontar as várias relações, limites e dimensões dessa documentação constituída para ordenar e organizar práticas sociais e educativas em torno da infância (considerada aqui como uma idade da vida). O suporte teórico utilizado para a análise das leis, das diretrizes de implementação e organização das escolas infantis brasileiras é bastante diversificado devido às múltiplas necessidades teórico-metodológicas encontradas, com destaque para os referenciais localizados no campo da *história da educação* e das *políticas públicas*, tema da primeira parte deste trabalho.

Na segunda parte, discute-se as consequências estruturais ou sociais causadas por essas implementações seja no âmbito federal, estadual ou municipal, com base em um recorte histórico que abrange desde a década de 1980, uma vez que pelo menos, no plano discursivo, a educação infantil passa a ser considerada como prioridade, até as discussões mais atuais sobre as verbas destinadas e o futuro incerto do ensino para crianças pequenas no Brasil.

É de fundamental importância considerar que, a partir da Constituição Federal de 1988, a educação da criança de 0 a 6 anos em Educação Infantil (creches e pré-escolas) é estabelecida como um direito. O Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN, 1996) corroboram com essa legislação ao integrá-la ao sistema educacional, como primeira etapa da Educação Básica, composta também pelo Ensino Fundamental – obrigatório – e Médio.

Uma grande conquista a partir LDBEN foi a responsabilidade atribuída ao setor público no que tange a oferta de vagas, de tal modo que ficou estabelecido aos governos municipais que o atendimento às crianças de 0 a 6 anos em creches e pré-escolas deveria ser prioritário. O fato é que há uma distância entre o que se conhece das leis e o que realmente acontece nos municípios brasileiros. Na verdade, há uma certa omissão dos governos federal e estadual em suas responsabilidades quanto à efetivação de políticas públicas e formação de professores de Educação Infantil, desde o simples apoio financeiro aos municípios até as questões que se referem à interpretação das leis e suas devidas lacunas, especialmente àquelas que regem e direcionam os destinos das populações mais pobres.

Além disso, a *Educação para Todos* referendada por essas diretrizes também estabelece como meta a expansão e o aperfeiçoamento da educação oferecida a essa faixa etária, com especial atenção aos aspectos pertinentes à educação das crianças das classes desfavorecidas. Vale salientar que os esforços para melhorar a qualidade do ensino devem abranger toda a educação básica, isto envolve as crianças desde os primeiros meses de vida.

Apesar de considerar poucos os investimentos na área, é necessário ressaltar que as conquistas no plano das leis, se realmente efetivadas, podem garantir o acesso da camada mais pobre da população às instituições infantis de boa qualidade. Posto isso, abre-se mais uma brecha, no campo de discussão, no sentido de buscar entender o modo pelo qual foram constituídos os preceitos e as características dessa educação infantil de boa qualidade. Ou

melhor, que espaços são esses destinados à educação da criança brasileira? Como foram constituídos historicamente? Quais as marcas do passado existentes hoje na estruturação e no empreendimento de políticas públicas para a infância? Para desenvolver essas questões é necessário debruçar-se sobre os primórdios da educação infantil.

Breves apontamentos sobre a história da educação infantil

Sabe-se hoje que a creche, de origem francesa, marcou a sua destinação ao atendimento de crianças até dois anos e representou, no âmbito da história da educação infantil do ocidente, uma espécie de complemento ou preparação à escola primária também conhecida como asilos de segunda infância. Restavam a esses asilos atender uma faixa etária de crianças que variavam de 2 ou 3 anos até por volta dos 6 anos.

Também foram criadas, em outros países, as escolas destinadas às crianças a partir de 2 anos “como a infant school inglesa, as asili infantili italianos, e o mais conhecido, o Kindergardem (jardim-de-infância) alemão” (KUHLMANN JÚNIOR, 2005a, p. 69). Conforme o autor, essas instituições não tinham o caráter obrigatório, uma vez que quanto menor fosse a criança, independente da classe social, mais era defendida sua permanência junto à família.

Uma das primeiras instituições que se tem notícia no âmbito do contexto brasileiro e que se destinou a atender crianças de 0 a 6 anos, foi o Jardim de Crianças do Colégio Menezes Vieira instaurado no Rio de Janeiro em 1875. Dois anos depois, embora ainda sob a égide privada, a cidade de São Paulo passou a ter os seus primeiros jardins-de-infância. Segundo Oliveira (2005), as primeiras instituições públicas para essa faixa etária aparecem somente alguns anos depois, porém se dirigiam às crianças das classes sociais mais abastadas. Isso significa dizer que, na sua origem, as escolas públicas de 0 a 6 anos restringiam-se apenas a uma pequena parcela da população afortunada. Nesse sentido, Kuhlmann Júnior (2005) salienta

que com o processo de difusão dessas instituições, já na década de 1940, por exemplo, Porto Alegre contava com cerca de quarenta (40) jardins-de-infância.

Em São Paulo, neste mesmo período, Mário de Andrade propôs a criação dos Parques Infantis que serviram de base para uma nova referência da nacionalidade brasileira, valorizando os elementos do nosso folclore, especialmente, os elementos culturais das brincadeiras e jogos infantis. Posteriormente esses Parques expandem-se para outras cidades do interior de São Paulo e capitais distintas por todo o Brasil.

De acordo com Kuhlmann Júnior (2005), “até o final da década de 1960 e início da década de 1970, os jardins de infância caracterizam-se por estarem associados aos sistemas de ensino e por se constituírem segundo alguns parâmetros de qualidade” (p. 189). Nesse sentido, o autor conclui que o processo de expansão das instituições de ensino infantil que se evidencia, depois dessas décadas, contribui para o abandono do quadro de referências que buscava o mínimo de qualidade e implanta um modelo de custo e qualidade mínimos.

Em meados da década de 70, surge uma denominação atualmente bastante conhecida, a Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI), embora, só em 1975, essa terminologia passa ser adotada em São Paulo. Dessa forma, seria interessante pensar que a coluna vertebral que nutriria o pensamento capitalista e neoliberal em relação a educação dos pequenos estava sendo estruturada, ou seja, a manutenção de grande parte desses espaços educativos pelas instâncias públicas dos municípios tornar-se-ia uma realidade, praticamente ausentando o Estado da sua responsabilidade sócioeducativo.

Nessa direção, Corrêa (2002) destaca que todo o processo de ampliação do número de creches e pré-escolas se concretizou (não assistindo a real demanda da população) em função da luta reivindicatória dos movimentos populares organizados pela sociedade civil. Na mesma medida que o governo militar temia por uma manifestação mais explosiva das camadas menos abastadas, o nível de pobreza populacional se acentuava.

Portanto, nesse momento, surgiram propostas de “entusiasmo pedagógico” em relação à educação infantil, porém caracterizadas pelo baixo custo e qualidade. Kramer (2001) comprova essa tese quando analisa o texto sobre as atribuições estatutárias do Projeto Casulo, destinado a prestar assistência ao menor de 0 a 6 anos. Na realidade, o objetivo era: “com pouco gasto, atingir o maior número de crianças (...) de modo a prevenir sua marginalidade” (p. 72).

Vale salientar que essa teoria funcionalista da marginalidade parte do princípio da falta ou carência de atributos culturais pelas crianças, sobretudo, os que são exigidos como mínimos pela escola ou sociedade de uma maneira geral. Assim, Kramer (2001) aponta que a proposta de educação compensatória, que busca suprir as já mencionadas carências culturais, a fim de transformar um quadro que é determinado pelo contexto sócioeconômico, na verdade, representa escamotear as verdadeiras causas que determinam o fracasso.

No âmbito internacional, as sessões mais recentes (década de 1970) nas assembleias da Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (UNESCO) também votaram e aprovaram propostas relacionadas à educação infantil, pelo menos em nível teórico, como uma forma de superação do atraso por parte dos países considerados subdesenvolvidos. Essa perspectiva demonstra que a condição de assistência ou não da infância se consolida como parte de um projeto de modernidade no qual a educação tem papel principal.

No Brasil, por um lado, a LDBEN de 1961 dedicava pifamente o artigo 23 e 24 à *Educação Pré Primária*, por outro lado, dez anos mais tarde, a Lei no. 5.692 de 11/8/1971 dispunha que as crianças com idade inferior a 7 anos deveriam receber “conveniente” educação em escolas maternas, jardins-de-infância e instituições similares. De fato, pode-se observar que não existiam, nessas leis, definições mais pontuais ou delimitações específicas sobre as formas pelas quais essas escolas seriam organizadas, os referenciais utilizados, as verbas destinadas, dentre outros aspectos. A ausência de legislação específica significa a existência de uma política educacional

obscura e omissa no que se refere aos pequenos, pois os textos da lei são superficiais em medidas concretas e simplistas em recomendações e interpretações.

O final dos anos 70 e toda década de 80, do século XX, foram marcados por intensas discussões acerca do papel das instituições de educação infantil, de modo que:

O meio acadêmico fez severas críticas às teorias de privação cultural e ao caráter compensatório – ou preparatório – (...) acreditava-se ser possível resolver os altos índices de reprovação na primeira série do ensino regular por meio da ‘compensação’ oferecida, por antecipação na pré-escola (CORRÊA, 2002, p. 17) (GRIFO DA AUTORA).

Os professores e a comunidade acadêmica passaram, então, a defender o caráter pedagógico da educação infantil em contraposição às perspectivas assistencialistas que predominavam até o momento. Essa polaridade acarretou a perda de qualidade por parte das instituições infantis e obscureceu a problemática maior que era (e ainda é) a perspectiva dualista da educação oferecida a essa faixa etária. Ou seja, de alguma forma, o oferecimento de uma educação infantil assistencial ou de cuidados básicos (comer, beber, dormir e higiene mínima) voltou-se à população pobre e a com ênfase pedagógica, centralizada no aprendizado da criança, ficava restrita às classes mais favorecidas, caracterizando o que Kuhlmann Júnior (1998) chamou de pedagogia da submissão.

É inevitável não pensar sobre a nebulosa inversão de classes sociais na concentração e na ocupação das vagas no ensino infantil atualmente. Pois, sabe-se que as famílias que matriculam suas crianças nas instituições públicas, em grande parte, são as com menos oportunidades e condições. Às populações mais favorecidas resta matricular seus filhos em escolas infantis privadas, quase sempre, com mais recursos financeiros, materiais pedagógicos e profissionais capacitados.

Obviamente é necessário abrir um parêntese, pois nos dias de hoje, há uma ampliação desenfreada na quantidade de escolas infantis com estrutura física inadequada, funcionando em casas adaptadas em que os quartos se tornam as salas de aula e os jardins transformam-se nos parques recreativos, além de se fazerem presentes o amadorismo e a falta de preparo das professoras e estagiárias. Essa herança histórica remete quase que automaticamente à imagem da precariedade e do descaso, com pequenas exceções em alguns municípios que investiram seriamente na educação dos pequenos.

Embora essas constatações, apontadas anteriormente, demonstrem a falta de prioridade nos investimentos dessa modalidade de ensino, Kuhlmann Júnior (2003) salienta que a Constituição de 1988 vai estabelecer que creches e pré-escolas passariam compor os sistemas educacionais básicos. Essa determinação constitucional ganha estatuto legal definido apenas oito anos depois, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9.394/96. O autor salienta que essas conquistas são consequências da atuação de grupos sociais organizados, principalmente, do movimento das mulheres nas associações de bairros, nos sindicatos, como congressistas e líderes em grupos feministas.

Vale abrir um parêntese sobre as consequências provocadas pelas transformações sociais, econômicas e também educacionais ocorridas, na sociedade brasileira, que contribuíram para a ampliação do número de mulheres no mercado de trabalho. Dessas mudanças, também foi alterado o papel da mulher nas formas de organização familiar o que implicou na necessidade de criação de um espaço educativo no qual seus filhos seriam assistidos dignamente. A mulher, até então, responsável pelo cuidado e educação dos filhos, em muitos dos casos assumiu sozinha as responsabilidades orçamentárias da família.

Mesmo com essas intervenções e modificações que podem ser consideradas favoráveis em algum sentido, pretende-se trazer a tona, no próximo tópico, as estratégias e lacunas no processo de constituição, efetivação e interpretação das legislações escolares concernentes a Educação Infantil.

Educação Infantil e Políticas Públicas: análise da legislação e de outras iniciativas

Apesar de o processo de redemocratização política e educacional do país tenha se (re) iniciado há cerca de vinte anos, o que resultou na promulgação de uma nova Constituição em 05/10/1988, tem-se a impressão de que ainda vivemos sob a vigência das leis do período da ditadura militar, “pois a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei no. 9.394, de 20/12/1996) teve uma longa tramitação no Congresso Nacional e começou a ser posta em execução muito recentemente (...)” (HILSDORF, 2003, p. 130).

No que tange a educação infantil, Corrêa (2002) enfatiza que nesse processo de transição, a lei maior do país trouxe um aspecto novo para a discussão em seu Art. 208, inciso IV, ou seja, a oferta desse nível de ensino passa a ser um dever do Estado e direito de todas as crianças de 0 a 6 anos. Na verdade, busca-se ampliar a quantidade de vagas para as crianças desta faixa etária, porém caberia à família decidir pela matrícula de seus filhos antes dos 7 anos na escola. A autora salienta que embora a matrícula não fosse obrigatória, para o Estado essa oferta não era uma opção, mas um dever perante a sociedade. No plano jurídico, isso significava que:

(...) uma nova lógica se impõe, dado que qualquer família que deseje colocar sua criança numa creche ou pré-escola e não encontre uma vaga pode recorrer à própria Promotoria Pública para que esta, baseada fundamentada na Constituição Federal, acione o Estado a fim de que este cumpra seu dever (CORRÊA, 2002, p. 18).

Essa perspectiva abre possibilidade de interpretar a lei juridicamente no sentido de que a própria tem a função de salvaguardar o direito dos indivíduos e, ao mesmo tempo, assegurar que haja garantia e controle da legalidade na sua consumação. Nesse sentido, Faria Filho (1998) sublinha que aproximar-se da lei “enquanto ordenamento jurídico significa, além de se dar conta de uma tradição e de suas relações com outras tradições e costumes, entender uma certa lógica de funcionamento” (FARIA FILHO, 1998, p. 101).

Na nossa interpretação, a Constituição de 1988 reflete, de certa maneira, a preocupação com a escolarização das camadas mais pobres da população quando deixa claro que o Estado tem seu papel fundamental e sua dívida histórica em relação a esta modalidade de ensino. Mas não é sem razão e aleatória a constatação dessas preocupações por parte dos legisladores, uma vez que os setores da sociedade civil mais organizados, especialmente o movimento das mulheres das camadas médias, ganhavam força pelas novas possibilidades de inserção no mercado de trabalho e, por conta disso, passaram a reivindicar com mais voracidade os espaços educativos para seus filhos.

Novamente, é pertinente retomar a análise da legislação escolar desenvolvida por Faria Filho (1998), pois, segundo ele, é necessária a compreensão de que também a lei, em sua dinâmica e contradições, é resultado das formas pelas quais as lutas sociais são produzidas e expressas em determinada sociedade.

Uma outra forma de abordagem destacada pelo historiador considera a existência de relações entre a ideologia do texto da própria lei e o chamado pensamento pedagógico. Sendo assim, pode-se presumir que, no final da década de 80, a influência dos saberes produzidos na área da psicologia e a centralidade do processo na criança influenciaram de alguma forma a elaboração do texto dessa lei. Essas concepções e outras ligadas à escola infantil são produzidas no interior do parlamento ou qualquer outra instância do Estado e, muitas vezes, são permeadas pelas representações sociais ou interesses políticos daquele grupo ou partido que produz a legislação.

Em meio a essa polêmica, Corrêa (2002, p.21) aponta que a Emenda Constitucional 14, de 1996, a qual altera determinados aspectos da educação no que tange a recursos anteriormente instituídos pela Constituição de 1988, assegura que “caberia tão somente aos municípios a responsabilidade pela oferta da educação infantil”. Para a autora, a emenda acima citada foi regulamentada posteriormente pela Lei no. 9.424/96 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)

- acabou implicando na convalidação de que somente a esfera municipal é que deveria fornecer a educação infantil à população. Isso gerou um impasse, pois, até então, os municípios tinham como prioridade o investimento no ensino fundamental, o que ocasionou uma crise de oferta de educação infantil na maior parte dos municípios do país. De acordo com Cury (1998), essa estratégia de interpretar a Lei segundo os interesses de determinados grupos políticos em âmbito Estadual ou Nacional, na verdade, não alija as responsabilidades dessas duas instâncias em ofertar uma escola de educação infantil de boa qualidade por meio da cooperação com os municípios.

Em uma outra perspectiva, o Ministério da Educação e Cultura (MEC) defende que o FUNDEF é um fundo de natureza contábil, portanto, não é considerado federal, estadual nem municipal. Embora essa afirmação não deixar claro a questão da responsabilidade política da União, Estados e Municípios no que se refere ao oferecimento da educação infantil à população, o MEC dá a entender que todas três esferas são dotadas de atribuições. Talvez pelo fato de o Governo Federal e Estadual realizarem, por meio do Banco do Brasil, as devidas arrecadações para o Fundo, sendo que esses créditos automaticamente se reverterem em favor dos Estados e Municípios de acordo com o número de alunos matriculados⁴. Na verdade, fica subentendido ou aberto a interpretações tendenciosas que os recursos estabelecidos em âmbito Estadual voltam-se para o ensino fundamental de 1^a. a 8^a. série e ensino médio, dado que a oferta da educação infantil fica alicerçada pelos municípios. Pode-se dizer que o alerta que Cury (1998) faz em relação à legislação é bastante pertinente, principalmente, o que aponta a reivindicação do real papel do Estado Nacional frente ao oferecimento de escolas de educação infantil.

Sem desmerecer totalmente a ação governamental no campo da educação infantil, a publicação de alguns manuais escolares destinados aos professores mereceu destaque no âmbito do executivo. No

4 Informações retiradas do site: [Http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=692&Itemid=717](http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=692&Itemid=717) em 09 de julho de 2007.

entanto, essas *cartilhas* tinham a finalidade de persuadir e coagir os municípios, representados pelos professores e professoras do ensino infantil, a fim de tornar a sua proposta curricular hegemônica.

Dentre os grandes receituários elaborados em âmbito nacional para professores, coordenadores e diretores de escolas de educação infantil, optou-se por tecer uma breve análise crítica ao documento intitulado de *Referenciais Curriculares Nacionais para Educação Infantil* (RCNEI, 1998). Para Arce (2001):

(...) o RCNEI escamoteia o esvaziamento do conhecimento na escola, vendendo a falsa ideia de que o respeito a uma pseudo-diversidade cultural e a redução da educação escolar ao aprender a aprender garantiriam ao aluno a capacidade de construir seu próprio conhecimento no contato com os “modernos” meios de circulação de informações. Premissas falsas capazes de esconder a letalidade de uma política ditatorial, pois como podemos falar em respeito real às diferenças enquanto a renda de nosso país concentra-se cada vez mais nas mãos de poucos, levando a grande massa a um empobrecimento violento? Como falar em “aprender a conviver com o outro” trabalhando em equipe se a competição selvagem tem gerado um individualismo exacerbado (...) (p. 280)

Esse manual oficial que tem o intuito de “orientar” e delimitar conhecimentos a serem trabalhados na educação de 0 a 6 anos, passa ser indispensável na medida em que os professores não necessitam ter uma formação fundamentada e alicerçada em grandes referenciais teóricos históricos, filosóficos e sociológicos. Na verdade, o *saber fazer* é a veia principal da formação dos alunos e alunas no curso de graduação voltado à educação infantil e o “professor passa a ser o balconista da pedagogia *fast food*, que serve uma informação limpa, eficiente e com qualidade, na medida em que, com seu exemplo, desenvolve no aluno (cliente) o gosto por captar informações utilitárias e pragmáticas” (ARCE, 2001, p. 279).

Novamente, percebe-se que a estruturação das estratégias políticas de organização do ensino infantil brasileiro é carregada de superficialismos e ações panfletárias sem a participação efetiva

daqueles profissionais que estão nas salas de aula, ou seja, os que estão em contato com a realidade precariamente cinzenta dessas instituições. Assim, o educador é presenteado pelo Ministério da Educação e Cultura com um conjunto de receitas e orientações para o seu trabalho, pois, afinal, não é preciso muito mais investimentos para se ter formação sólida, se temos manuais pragmáticos para lhe servir de suporte em praticamente todas as ações (anti) pedagógicas.

Para além das críticas (não é necessário fazer uma fogueira com esses *Referenciais*), uma contribuição desse documento sobre-vém da modificação nas abordagens do atendimento às crianças, pois anteriormente recaia apenas sobre os cuidados dos aspectos biológicos, em especial higiene e alimentação das crianças. A responsabilidade pela organização e manutenção das creches era do Serviço Social, instituições filantrópicas ou comunitárias, com preocupação assistencialista, visto que o atendimento voltava-se para as crianças pobres. Os aspectos pedagógicos ocorriam exclusivamente por ocasião do ingresso dessas crianças no ensino fundamental, considerando que havia uma dicotomia entre os termos *cuidar e educar*.

A tentativa de superação da disparidade entre os dois termos ocorreu, em 1999, por meio das *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil* - Resolução CEB no 01 no artigo 3º. inciso III. A legislação enfatiza que se deve privilegiar, na educação infantil, práticas de educação e cuidados, que possibilitem a integração entre os aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivo/linguísticos e sociais da criança, entendendo que ela é um ser completo, total e indivisível⁵.

É pertinente retomar as expressões *práticas de educação e cuidados*, visto que já no documento introdutório dos RCNEI foi instituída a proposta da indissociabilidade das práticas de educar/cuidar.

5 Para saber mais ver em: CORRÊA, Bianca Cristina. A educação Infantil: In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Thereza (orgs). Organização do ensino no Brasil: níveis de modalidade na Constituição Federal e na LDB. São Paulo: Xamã, 2002.

Portanto, as definições para educar e cuidar estão dispostas da seguinte forma:

Educar: (...) significa, portanto, propiciar situações de cuidados, brincadeiras e aprendizagens orientadas de forma integrada e que possam contribuir para o desenvolvimento das capacidades infantis de relação interpessoal, de ser e estar com os outros em uma atitude básica de aceitação, respeito e confiança, e o acesso, pelas crianças, aos conhecimentos mais amplos da realidade social e cultural. Neste processo, a educação poderá auxiliar o desenvolvimento das capacidades de apropriação e conhecimento das potencialidades corporais, afetivas, emocionais, estéticas e éticas, na perspectiva de contribuir para a formação de crianças felizes e saudáveis. (RCNEI, 1998, p.23).

Cuidar: (...) valorizar e ajudar a desenvolver capacidades. O cuidado é um ato em relação ao outro e a si próprio que possui uma dimensão expressiva e implica em procedimentos específicos (...) Para cuidar é preciso antes de tudo estar comprometido com o outro, com sua singularidade, ser solidário com suas necessidades, confiando em suas capacidades. Disso depende a construção de um vínculo entre quem cuida e quem é cuidado. (RCNEI, 1998, p. 24/25).

A dicotomia desses termos, de acordo com Haddad (2006), é associada em grande medida às circunstâncias históricas das instituições escolares destinadas a essa faixa etária devido aos seus objetivos e funções iniciais. No entanto, a autora salienta que há evidências de que essa cisão dos termos e funções resulta de fatores político-ideológicos.

Para Haddad (2006), a dimensão do *cuidar* surge no âmbito de programas “sociais e filantrópicos de proteção ao abandono e à delinquência, voltados ao atendimento de crianças e famílias em condições de vulnerabilidade por pobreza, doença, invalidez ou desempenho” (p. 5). O *educar*, por sua vez, foi embalsamado por modelos educacionais concebidos por educadores importantes como Froebel, Robert Owen e Montessori.

O que se pode constatar é que a perspectiva assistencialista, em relação à criança pequena, tem um sentido regenerador circunscrito às populações mais pobres, delinquentes e abandonadas. Em outra instância, as instituições que *educam* carregam os nomes dos grandes pedagogos, de modo que são exclusivamente destinadas às classes mais favorecidas (ANGOTTI, 2002).

Aparece novamente, portanto, a perspectiva dualista da educação infantil brasileira, ou seja, uma escola de cuidados voltada à população desprivilegiada e outra com conotações e intenções educativas para os mais favorecidos.

Espera-se que a teoria da indissociabilidade dos termos educar/cuidar, pelo menos no âmbito legal, auxilie a mudança de perspectiva na prática de professores e incentive ações políticas mais igualitárias nos trâmites da educação infantil. Essa mudança de paradigma se faz processualmente como afirmam os responsáveis pelas políticas educacionais no Brasil, não por conhecerem as implicações acadêmicas desses referenciais, mas como estratégia para justificar a falta de prioridade e o descaso.

A mudança desse quadro não acontece por falta de projetos e propostas como é o caso da Lei 11494/2007 que regulamenta o **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)**. O novo fundo - que substitui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) - garante a inclusão da educação infantil como modalidade de ensino específica nos investimentos.

A inclusão apenas não é suficiente, pois defende-se a tese que é preciso um padrão mínimo de investimento por criança, tendo como base o custo-aluno que permita a garantia e o acesso pleno a uma educação infantil pública de qualidade. Lembrando que esse custo por aluno deve considerar o alto investimento na manutenção dos cuidados com a saúde, alimentação, além da contratação de profissionais e estruturação de espaços adequados. Nota-se, assim, que um país que realmente valoriza os aspectos educacionais e

culturais da sua população necessita de investimentos significativos, de modo que quando a educação é levada a sério, não fica com sobras e migalhas.

Para demonstrar a falta de investimento, disponibilizar-se-ão algumas informações estatísticas sobre as matrículas de alunos na educação infantil. Grosso modo, se os dados dos anos de 1975 fossem comparados com os do último censo realizado em 2006, poderia se observar uma lenta expansão no que se refere ao número de crianças matriculadas no ensino infantil. Em 1975, contávamos com 21 milhões de crianças de 0 a 6 anos, dessas eram atendidas apenas 3,51 %. Já em 2006, os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicam que a quantidade de crianças matriculadas corresponde a 1,4 milhões de crianças, o que equivale um aumento de apenas 1%.

No ano de 2005, observa-se que, de um lado, 26,1% das crianças brasileiras estavam matriculadas na rede privada da educação infantil, de outro, em 2006, houve uma queda de 3,5%, correspondendo a quantidade de 202.517 matrículas. Nessa direção, há indícios de que essa baixa pode ser explicada pela diminuição do poder econômico dos pais, pela queda de natalidade, em especial na região Sudeste, e também pela possibilidade garantida pelo Governo Federal de as crianças com 6 anos serem matriculadas na 1ª série do Ensino Fundamental.

Com a aprovação do aumento da duração do Ensino Fundamental, que passa de 8 para 9 anos, o ingresso das crianças, nessa modalidade de ensino, ocorre aos 6 anos. O objetivo é universalizar o atendimento das crianças com 6 anos, fato que merece aprofundamento nas discussões envolvendo secretarias de ensino, professores e pais.

Um país que tem como objetivo levar a educação a sério, área que, em épocas de campanha eleitoral, ocupa espaço destacado e privilegiado nos debates políticos, deveria ser prioridade no momento de elaboração das políticas públicas que estabelecem metas para a educação nacional.

Portanto, o ingresso, a permanência e o atendimento com qualidade para as crianças de 0 a 6 anos, bem como a formação continuada em serviço dos profissionais da educação devem ser prioridade em todas as instâncias governamentais. Vale lembrar que o atendimento a essas crianças é dever do Estado que por parte dos municípios deve criar condições para atender a demanda local.

Trata-se de um esforço coletivo das várias instâncias governamentais, educadores e sociedade civil para que seja efetivada a ampliação de oferta de vagas, haja vista que apenas 9% das crianças brasileiras de 0 a 3 anos frequentam creches e 52% das de 4 a 6 anos frequentam pré-escolas.

Não há como negar, perante os dados do IBGE, que o grande desafio seja conciliar a expansão do atendimento às crianças dessa faixa etária sem desconsiderar a questão da qualidade, pois é sabido hoje que as classes desfavorecidas são as mais prejudicadas nesse processo político, muitas vezes, sujo, injusto e desigual.

Conclusão

Ao concluir este breve ensaio, pode-se notar que apesar da Constituição Brasileira de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - no. 9.394 promulgada em 1996 definirem a Educação Infantil como um **direito** (não como obrigatória) da criança de 0 a 6 anos de idade e como parte integrante do sistema educacional, constituindo a primeira etapa da Educação Básica, composta também pelo Ensino Fundamental – obrigatório – e Médio, na prática, ainda há muito por fazer para a expansão, acesso e permanência nesta etapa da escolaridade.

A expansão ocorre de maneira gradativa e lenta, tendo em vista que, em 2000, os dados do IBGE indicam que 26,92% das crianças brasileiras estavam matriculadas na Educação Infantil, em 2004, o avanço foi apenas para 35,37%. Explicando melhor: historicamente a sociedade brasileira é marcada por processos de exclusão, enquanto

as políticas públicas educacionais não garantem às crianças o que é prescrito em leis e diretrizes, presencia-se o aumento das listas de espera nas instituições para criança pequena, com maior proporção, as advindas das classes populares.

Se no âmbito legal, comprovam-se alguns avanços, vale enfatizar que não são suficientes para melhorias efetivas no interior do campo da educação infantil. Na verdade, conclui-se que há mais retrocessos do que avanços, pois, por um lado, ao mesmo tempo em que se observa um aumento do número de crianças matriculadas nessa modalidade de ensino, por outro lado, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), negligencia recursos como se a educação das crianças de 0 a 6 não existisse ou não tivesse importância.

Essa conclusão pode até ser considerada um tanto enfática e perigosa no sentido de dizer que há um retrocesso nas políticas públicas destinadas a educação infantil no Brasil, mas quando se analisa com mais profundidade essa questão, pode-se chegar a várias indagações. Vale a pena mencionar aqui algumas das que surgiram ao longo dessa pesquisa: O aumento na quantidade de escolas infantis traz benefícios aos familiares e as crianças assistidas? E se esta escola for, em linhas gerais, de péssima qualidade? Frequentar um ambiente antieducativo traria mais benefícios do que se essas crianças permanecessem no aconchego familiar? A democratização do ensino infantil de má qualidade contribuiria para a mudança dos quadros sociais e perspectivas das populações mais pobres?

Para ilustrar os últimos capítulos dessa novela, tem-se ainda o Fundo da Educação Básica (FUNDEB), aprovado em 2006, que apesar de contemplar o atendimento educacional às crianças menores, ainda não definiu os coeficientes de distribuição de recursos para cada nível e modalidade de ensino.

Para além dessa discussão dos dados específicos, percebe-se, ainda, que há um movimento de afastamento e ausência do Estado naquilo que é de sua responsabilidade. Nesse sentido, defende-se a ideia de que ao invés do processo de privatização “é necessário

reformular o Estado para que ele assuma as funções – que legitimam a sua existência – de provedor de bens públicos” (HILSDORF, 2003, p. 133).

A sociedade brasileira, por sua vez, necessita de maiores investimentos em políticas de cunho sócioeducacional e não servir-se diariamente nos jornais, revistas e noticiários de televisão de um discurso elitista e rasteiro defendido pelo Executivo, que alega fazer às devidas reformas tributárias, administrativas e previdenciárias a fim de que o país controle sua taxa de juros e cresça economicamente.

Na verdade, não há aqui uma defesa enfática de que o Estado Nacional deva assumir todas as responsabilidades no que diz respeito à educação infantil, porém defende-se a tese de que uma das propostas centrais priorize o desenvolvimento de um plano comum que defina claramente os objetivos e as incumbências de cada esfera política tanto no plano nacional e estadual quanto no municipal. O que permitiria a atribuição de responsabilidades administrativas mais integradas nas tomadas de decisões, participação ampla da sociedade organizada, incluindo a formulação de uma agenda política para discutir os direcionamentos das ações e dos investimentos.

Para diminuir a lacuna da globalização em países mais pobres ou em desenvolvimento, há um predomínio do que Haddad (2006) chamou de *programas compensatórios*, isto é, a promoção da universalização do atendimento às crianças acima de três anos, com o objetivo do êxito escolar futuro. Nesse mesmo contexto, a autora confirma também a existência de uma tendência crescente no sentido de antecipar e oficializar, quanto antes possível, o ingresso de crianças de 6 anos no ensino fundamental e, ao mesmo tempo, eliminar a faixa etária de zero a três anos do sistema de financiamento. Uma perspectiva interessante de discussão e reflexão para um país como o nosso que busca instituir paulatinamente o ensino de nove anos obrigatório a partir dos seis anos de idade. Será que uma outra armadilha está sendo preparada?

Referências

ANGOTTI, Maristela. **O trabalho docente na pré-escola**: revisitando teorias, descortinando práticas. 2ed. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2002.

ARCE, Alessandra. Compre o Kit neoliberal para educação infantil e ganhe grátis os dez passos para se tornar um professor reflexivo. In: **Educação & Sociedade**, Campinas-SP, v. 74, n. XII, p. 251-284, 2001.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente**. Brasília, 1990.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Lei de Diretrizes e Bases de 1961**, de 20 de dezembro de 1961. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_de_Diretrizes_e_Bases_da_Educa%C3%A7%C3%A3o_Nacional#Lei_de_Diretrizes_e_Bases_-_1961. Acesso em 10 de julho de 2007.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Lei de Diretrizes e Bases de 1971**, de 11 de agosto de 1971. Disponível em: http://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_de_Diretrizes_e_Bases_da_Educa%C3%A7%C3%A3o_Nacional#Lei_de_Diretrizes_e_Bases_-_1971. Acesso em 10 de julho de 2007.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Lei de Diretrizes e Bases nº 9394/1996**, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, 1997.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Política de educação infantil**: pelos direitos das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília, (documento preliminar). 2003.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. Brasília, 1998.

CAMPOS, Maria Malta. A formação de professores para crianças de 0 a 10 anos: modelos em debate. In: **Educação & Sociedade**, ano XX, nº 68, dezembro de 1999.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil**. Brasília, 2000.

CORREIA, Bianca Cristina. A educação Infantil: In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Thereza (orgs). **Organização do ensino no Brasil: níveis de modalidade na Constituição Federal e na LDB**. São Paulo: Xamã, 2002.

CURY, Carlos Jamil. A educação superior na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: uma nova reforma? In: CATANI, Afrânio Mendes (org). **Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI**. Campinas-SP: s/n, 1998.

FARIA FILHO, Luciano Mendes. A legislação escolar como fonte para a História da Educação: uma tentativa de interpretação. In: FARIA FILHO, Luciano Mendes (org). **Educação, modernidade e civilização : fontes e perspectivas de análises para a história da educação oitocentista**. Belo Horizonte : Autêntica, 1998

_____. Fazer História da Educação com E. P. Thompson: trajetórias de um aprendizado. In: FARIA FILHO, Luciano Mendes (org). **Pensadores sociais e a História da Educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

FOUCAULT, Michel. **Arqueologia do saber**. 3ed. Rio de Janeiro : Forense-Universitaria, 1987

HADDAD, Lenira. Políticas integradas de educação e cuidado infantil: desafios, armadilhas e possibilidades. In: **Caderno de Pesquisa**, v. 36, n. 129, São Paulo, set/dez, 2006.

HILSDORF, Maria Lúcia Spedo. **História da educação brasileira**: leituras. São Paulo: Thompson Learning, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais**. 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2006

KRAMER, Sônia. **A política do pré-escolar no Brasil**: a arte do disfarce. 6ed. São Paulo: Cortez, 2001.

KUHLMANN JÚNIOR, Móysés. Educando a infância brasileira. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive. **500 anos de educação no Brasil**. 3ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

_____. Educação infantil no século XIX. In: STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Câmara (orgs). **Histórias e memórias da educação no Brasil. Vol II. Século XIX**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2005.

_____. Educação infantil no século XX. In: STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Câmara (orgs). **Histórias e memórias da educação no Brasil. Vol III. Século XX**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2005a.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. **FUNDEF**. Disponível em: [Http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=692&Itemid=717](http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=692&Itemid=717). Acesso em: 09 de julho de 2007.

OLIVEIRA, Stela M. L. Crenças e valores dos profissionais de creche e a importância da formação continuada de um novo papel junto à criança de 0 a 3 anos. In: **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 73, pp. 89-98, jul. 2001.

OLIVEIRA, Zilma Ramos de. **Educação infantil**: fundamentos e métodos. 2ed. São Paulo: Cortez, 2002.

PESTALOZZI, Johann Heinrich. **Cómo Gertrudes enseña a sus hijos**. Buenos Aires: Letra Firme, 1967.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. **Emílio ou da Educação**. 3ed. São Paulo: Difel, 1969.

SILVA, Isabel de O. A creche e suas profissionais: processos de construção de identidades. In: **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 73, pp. 89-98, jul. 2001.

VASCONCELOS, Vera M. R. de. Formação dos profissionais de educação infantil: reflexões sobre uma experiência. In: **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 73, pp. 98-111, jul. 2001.