

8

CAPÍTULO

A CRIANÇA NA EDUCAÇÃO INFANTIL: UM DIREITO LEGAL

Pimentel, Fabiana Soares ^{1*}; Silva, Altina Abadia ²

¹ Secretaria Municipal de Educação de Goiânia - PPGEDUC/Regional Catalão - UFG

² Faculdade de Educação - PPGEDUC/Regional Catalão - UFG

* email: fabiannapimentel@gmail.com

RESUMO

O presente texto é parte de uma dissertação de mestrado defendida no Programa de pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás – Regional Catalão, na Linha de Pesquisa: Práticas Educativas, Políticas Públicas e Inclusão. Investigando um tema que expressa uma urgência significativa para a educação infantil: a relação/articulação entre a garantia dos direitos da criança, e as políticas implementadas nas últimas décadas e sua relação com as práticas educativas. Resumidamente este artigo objetiva compreender/evidenciar a história da educação infantil no Brasil, até sua constituição como um preceito legal que revele a criança como sujeito de direitos. O referencial teórico foi

constituído a partir de autores com produção significativa tanto no campo das políticas educacionais, quanto na área da história da Educação Infantil como: Kramer (1982, 1989); Kuhlmann Jr. (2001); Merisse (1997); Rosemberg (1984, 1995, 2002); Haddad (1991) e leis que contemplem a Educação Infantil. Os resultados desse estudo indicaram que a partir da segunda metade do século XX, aquilo que se constitui história da infância e da criança brasileira, e conseqüentemente a formulação de suas concepções, foi sintetizada pelo recorte do aparato jurídico-legal. Portanto considera-se que sem a apreensão daquilo que se entende por infância, criança e seus direitos no campo da relação entre lógico-histórico e das condições concretas e objetivas das instituições de educação infantil, a concepção e efetivação de infância, criança e seus direitos, continuam abstratas. Por fim enfatizamos a necessidade de compreender os processos de construção da Educação Infantil, que garantam, acima de tudo, os direitos das crianças.

Palavras-chave: infância; educação infantil; direitos.

Revisado pela Orientadora Altina Abadia Silva, contato: email: tina@wgo.com.br

1. INTRODUÇÃO

A temática infância vem ganhando importância nos diversos espaços, constituindo-se em objeto de estudo de diversos campos do conhecimento, em grande parte motivado pelos desafios postos no processo de educação e escolarização da criança.

As instituições para atendimento da infância – roda dos expostos, creches, escolas maternais, jardins de infância e pré-escolas – não surgiram da mesma forma e muito menos com os mesmos princípios. Elas se diferenciam em muitos aspectos, por exemplo, o público alvo, os objetivos, os métodos, as fontes mantenedoras, bem como tiveram origens distintas da escola obrigatória para crianças de sete anos. Por isso, entendemos que, para a análise dos projetos, e práticas educativas na Educação Infantil, é necessário compreender o processo de constituição histórica das instituições de Educação Infantil tendo como referência o contexto educacional, social, econômico, político e as transformações da sociedade brasileira.

Assim sendo, objetivamos aqui, historicizar o surgimento das instituições de Educação Infantil, pensando que esse quadro pode nos fornecer pistas importantes à compreensão de alguns aspectos determinantes que forneceram a base da elaboração de políticas públicas, especialmente as educacionais para a infância, e das propostas pedagógicas para as pré-escolas.

Discutiremos também neste artigo a Educação Infantil no contexto das políticas educacionais, no Brasil, a partir de 1980. Situaremos, portanto, algumas transformações importantes de ordem jurídico-institucional presentes na Constituição Federal de 1988, bem como na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB n.º 9.394/1996. Partimos da compreensão de que o desdobramento da adoção de princípios na política educacional brasileira tem impactos sobre todos os níveis, etapas e modalidades da educação e em específico sobre projetos que norteiam a educação de crianças menores de seis anos.

2. A PROPAGAÇÃO DAS CRECHES

Jean-Baptiste Marbeau é apontado como o criador da primeira creche em território francês, em 1844 (NASCIMENTO, 2001), e, ainda que se reconheça o caráter político da atuação de católicos como Marbeau, seu discurso era movido pela caridade; portanto, ainda não se tratava de criar a creche como sendo um direito da criança ou de sua progenitora.

De acordo com Kuhlmann Jr. (2001), Eugène Marbeau, filho de Marbeau, relata que a creche expandiu-se “*em todos os países civilizados, porque a obrigação de ganhar a vida por seu trabalho é uma das condições e um dos primeiros signos da civilização*”. (KUHLMANN JR, 2001, p. 72) Assim, a difusão das creches se deu inicialmente nos países onde as mulheres precisavam trabalhar para ganhar o seu sustento.

É no final do século XIX que a difusão das instituições de educação infantil, enquanto instituições modernas e científicas, aconteceu amplamente.

Segundo Kuhlmann Jr (2001), a fala de Marbeau durante o Congresso Internacional de Assistência de 1889, na França, aponta que a creche era uma *escola de higiene, de moral e de virtudes sociais* tanto para as crianças quanto para suas mães e damas dirigentes – uma escola para a criança e para a mulher (KUHLMANN JR, 2001).

Nessas exposições as creches e salas de asilo eram sempre focadas como espaços educacionais, e se enfatizava que, o que as diferiam não eram os propósitos educativos, mas o público e a faixa etária que visavam atender. Conforme focaliza Kuhlmann Jr. “*é a origem social e não institucional que inspirava objetivos educacionais diversos*”. (2001, p. 78, grifos do autor).

Foi a partir da segunda metade do século XIX, que as instituições pré-escolares passaram a ser difundidas internacionalmente, como integrantes de uma nova concepção assistencial: *a assistência científica*. Dentro dessa nova concepção, até as creches (para as crianças de 0-3 anos) deixaram de ter uma conotação pejorativa, como a atribuída às Casas de Expostos, pois esse novo modo de assistência tratava-se de um espaço para as mães não abandonarem seus filhos, contendo um caráter educativo.

Nos Congressos Internacionais de Assistência a Infância, era indicada a implantação de creches junto às indústrias, pois esta recomendação era entendida como importante para a definição das relações de trabalho, principalmente em relação ao trabalho feminino. No entanto, as creches e as escolas maternas em indústrias não eram consideradas como um direito do trabalhador e de seus filhos, mas sim como uma ‘*benesse*’.

A creche sempre foi um campo de tensões e conflitos, pois as questões relacionadas a padrões familiares eram centradas no patriarcado, sendo que os cuidados e a educação à criança eram de responsabilidade da mulher-mãe, por isso nem sempre a creche foi defendida de forma generalizada. Assim, as creches foram se constituindo de forma contraditória, porque colocava em discussão o papel materno versus as condições de vida da mulher pobre e trabalhadora.

Na França, na metade do século XX, verificou-se a denominação social do atendimento à infância - creche e maternal, inicialmente para atender a classe

operária. No entanto, tais instituições passam ser frequentadas por todas as classes sociais e por todas as categorias profissionais, “um fenômeno que foi denominado de exteriorização da guarda” (NASCIMENTO, 2001, p. 423).

De acordo com Nascimento (2001), hoje, faz parte da realidade francesa, políticas integradas de assistência à saúde e educação, visando maior qualidade de vida para as crianças de tenra idade, não se conclamando a superioridade de nenhuma dessas áreas sobre a outra, e sim a importância de sua integração para a resolução dos problemas sociais.

3. O ATENDIMENTO À INFÂNCIA NO BRASIL

Conforme as leituras realizadas, vemos que o surgimento da creche, está associado ao trabalho feminino fora do âmbito doméstico, sendo visto pejorativamente, em alguns momentos, como promovedor da ausência materna, principalmente quando foca o papel da mulher no cuidado da criança. Dessa forma, historicamente e mundialmente, a creche está ligada ao trabalho extradomiciliar feminino.

De acordo com Kuhlmann Jr (2001), no Brasil, o ano de 1899 pode ser considerado como o marco das primeiras propostas de instituições “pré-escolares”, pois ocorreram dois fatos que permitem considerá-lo como marcante na história do atendimento à infância no Brasil. Nesse ano, foi fundado o Instituto da Proteção e Assistência à Infância – IPAI, no Rio de Janeiro, que posteriormente se espalhou por todo o país, e também se inaugurou a primeira creche para filho de operários - a creche da companhia de Fiação e Tecidos Corcovado, no Rio de Janeiro.

Ao focalizar as instituições pré-escolares, principalmente a creche, o autor destaca que a assistência à infância no Brasil foi fruto da articulação de forças jurídicas, empresariais, políticas, médicas, pedagógicas e religiosas, guiadas em torno de três concepções básicas: a médico-higienista; a jurídico-policial e a religiosa, portanto, não sendo monopólio de nenhum corpo profissional específico.

As instituições pré-escolares foram difundidas internacionalmente como parte de uma nova concepção assistencial, denominada, por este autor, como “assistência científica”, para atender aspectos como alimentação e habitação dos trabalhadores e pobres. Assim, estas instituições, principalmente no final do século XIX, passaram a ser consideradas como modernas e científicas, devido à abrangência de seus serviços num período em que se iniciava o desenvolvimento do nosso setor industrial.

Devido à organização da indústria e do amplo processo de urbanização, as instituições de Educação Infantil, especialmente as creches, passam a ser reivindicadas pelas mães trabalhadoras, que necessitavam de um local para deixarem seus filhos durante a sua jornada de trabalho.

É nesse contexto que estas instituições ligaram-se (mantendo ainda alguns resquícios) mais ao trabalho feminino do que ao direito da criança de atendimento em espaços coletivos de educação e cuidado.

Dessa forma, no Brasil, as creches surgem inicialmente para atender as demandas entre as trabalhadoras domésticas, e na Europa as creches surgem para atender as necessidades das mulheres que trabalhavam no setor industrial.

Visando a regulamentação das relações de trabalho, principalmente o feminino, recomendava-se, junto às indústrias, a criação de creches. Apesar disso, convém ressaltar que a matrícula dos filhos dos operários também era garantida, não sendo, portanto, benefício destinado unicamente às mães operárias (início do século XX).

Neste ponto, o atendimento à infância não ocorreu exclusivamente por iniciativa do setor industrial, mas também por iniciativas das entidades assistencialistas, contudo *não como um direito do trabalhador, mas como uma dívida dos filantropos*.

Tal atendimento contava com a participação de mulheres da burguesia (também mães) que atuavam junto à intervenção masculina, auxiliando-os na difusão, junto às mães trabalhadoras, dos comportamentos e funções maternas vistos como adequados. Enfim, historicamente, a família é a instituição apontada como responsável pela conduta infantil, portanto passível de ser privada do *pátrio poder* quando considerada como má influência à criança.

Quanto às instituições de Educação infantil, cabe relembra a distinção feita por Kishimoto (1998) entre asilos, creches e jardins-de-infância, apontando apenas estes últimos como portadores de um caráter educacional. Kuhlmann (2001) reage a essa posição, questionando se o assistencialismo também não representaria uma proposta educacional, ressaltando que tal proposta estaria voltada à formação das classes populares, ou seja, estaria oferecendo uma educação para a submissão, mais moral do que intelectual.

É dentro de um contexto de mudanças sociais, que as diferenças entre os gêneros transformaram-se e permitiram a maior participação feminina no mercado de trabalho, fazendo com que a educação da criança deixasse, paulatinamente, de ser encargo restrito da esfera familiar, e passasse a compor, cada vez mais, o campo das Políticas Públicas. Antes, a creche era considerada apenas como instituição assistencialista, ou seja, era considerada apenas como uma instituição de guarda para a mãe trabalhadora, e foi configurando-se

mais do que uma conquista, mas como um direito social à assistência. Surge, dessa forma, uma opção da família, o educar e cuidar da criança fora de casa, tornando as instituições de atendimento à infância complementares a família.

O direito da criança de atendimento em creches passou a ser garantido, a partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal brasileira, não restringindo o direito à assistência unicamente à mulher, como observado em suas origens, quando as instituições de educação infantil estavam mais próximas à mãe do que de seus filhos.

Kramer enfatiza que,

É indiscutível a importância de se conquistar esse serviço para as crianças de 0 a 6 anos, como também é inegável o avanço político dessa luta que passa a considerar o direito dos filhos de homens e mulheres, evitando a restrição da vaga na instituição de educação infantil a condição empregatícia da mulher, defendendo o papel educativo do atendimento às crianças de 0 a 6 anos e não apenas o seu papel de guarda (KRAMER, 1985, p. 52).

Não é apenas a inserção da mulher no mercado de trabalho que explica a busca por creches e pré-escolas, mas também uma movimentação em torno da infância, revelando a preocupação quanto as suas necessidades educativas e de socialização, portanto, vendo-a sob uma nova ótica. Ainda que o objetivo explícito da creche fosse atender aos filhos da mulher trabalhadora, Haddad ressalta que,

[...] o surgimento da creche também acompanhou o movimento de responsabilização da mulher pelos cuidados apropriados ao marido e filhos, à creche cabia não somente guardar a criança, mas, sobretudo, aconselhar as mães sobre o cuidado para com os filhos (HADDAD, 1991, p. 25).

Nesse contexto, a creche não legitimava a condição da mulher trabalhadora, sobressaindo-se uma ideologia da família, através da qual eram transmitidos valores que indicavam o cuidado materno como sendo o melhor para a criança e o cuidado no coletivo como sendo um *substituto materno* inadequado. Tal como destaca Kuhlmann Jr, (2001, p. 20).

A creche não era defendida tranquilamente por todos, pois trazia à tona conflitos como a defesa do papel materno, tanto no aspecto

médico (amamentação), quanto no aspecto jurídico (abandono dos menores) (KUHLMANN JR., 2001, p. 20).

Até mesmo o jardim-de-infância, que atendia a elite brasileira e ao qual se atribuía um caráter educativo teve sua função questionada:

[...] o jardim-de-infância é, uma instituição sem utilidade para o Brasil, onde a mulher só tinha a função de cuidar dos filhos, sendo assim, objeto de luxo para um país onde a mulher só concorria como fator de produção de seus filhos e não de renda. (KISHIMOTO, 1988, p. 58, Grifo do autor).

Reforça-se, dessa forma, a tese que aponta o surgimento das instituições de educação e cuidado da criança como dependentes da condição da mulher como mãe-trabalhadora. Rosemberg (1984) também realizou estudos buscando resgatar o histórico da creche, os quais detectaram que as redes públicas de creches originaram-se de motivações exteriores às necessidades das crianças de 0 a 6 anos, constituindo-se como as reais motivações para o seu surgimento as políticas de incentivo ao trabalho materno.

A educação e o cuidado da criança pequena, principalmente no período Pós Segunda Guerra Mundial, passam a ocorrer também fora de casa, ou seja, em equipamentos coletivos como creches, escolas maternais ou jardins-de-infância. Essa mudança no padrão de criação das crianças pequenas é decorrente, além das transformações ocorridas no mundo produtivo e das modificações nas relações de gênero, também de mudanças na concepção de criança pequena.

Nessa ótica é que se dá o desprendimento da responsabilidade familiar para com a educação e cuidado da criança, deixando de ser encargo exclusivo da esfera privada e passando a se constituir dentro do capítulo das Políticas Públicas, ou seja, a família e o Estado passam a dividir a responsabilidade quanto ao bem-estar infantil, desempenhando ações complementares (ROSEMBERG, 1995).

Somente a partir da segunda metade da década de 1970, e em decorrência da participação do movimento de mulheres, é que ocorre, no Brasil, a expansão das creches. De acordo com Merisse (1997), no que diz respeito, especificamente, ao atendimento à criança pequena, surge, em São Paulo, o Movimento de Luta por Creches, resultado das necessidades da mulher das camadas populares, que passa a ser cada vez mais exigida no trabalho fora do lar. Tal movimento também é fruto da ação de grupos de mulheres pertencentes às camadas médias da sociedade, com orientações feministas.

O movimento feminista colocava em destaque a questão dos cuidados e responsabilidades para com a infância, exigia modificações nos papéis sociais tradicionais do homem e da mulher, bem como na dinâmica das relações familiares. O movimento de Luta por Creches, sob influência do feminismo, apresentava suas reivindicações aos poderes públicos no contexto de uma luta por direitos sociais e de cidadania, modificando e acrescentando significados à creche, enquanto instituição. Esta começa a aparecer como um equipamento especializado para atender e educar a criança pequena que deveria ser compreendido como uma alternativa que poderia ser organizada de forma a ser apropriada e saudável para a criança, desejável à mulher e à família. A creche irá então aparecer como um serviço que é um direito da criança e da mulher, que oferece a possibilidade de opção por um atendimento complementar ao oferecido pela família, necessário e também desejável (MERISSE, 1997, p. 48).

Assim, o movimento de luta por creches cresceu e se desenvolveu durante os anos de 1970, e ao longo da década de 1980, iniciado em São Paulo, e, progressivamente, em outros estados brasileiros. Surgem também movimentos em torno da defesa dos direitos da criança na Constituinte de 1988, tal como abordaremos a seguir. Esses movimentos são resultado da crescente pressão das mulheres trabalhadoras, e das orientações feministas, muitas vezes ligadas às organizações partidárias de esquerda, questionando os papéis dos homens e das mulheres na sociedade, e também o lugar da infância.

4. A CRIANÇA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Foi possível constatar que há um avanço histórico dos direitos do homem no mundo. Para que os direitos sociais, inseridos dentro do direito, se convertam em direito de fato, ou seja, para que vigorem em Lei, é necessário um caminho a percorrer dentro de um processo diretamente ligado ao contexto social e cultural de cada período da história. Nos anos de 1980, no Brasil, presenciou-se o “Processo da Constituinte”. Este processo culminou na confirmação de várias questões, dentre as quais os “direitos das crianças” em um momento de participação e atuação de grupos organizados da sociedade brasileira e de organismos governamentais.

Desde a Constituição de 1988, ficou legalmente definido que os pais, a sociedade e o poder público devem respeitar e garantir os direitos das crianças, conforme o artigo 227,

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-las a salvo de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência e opressão (BRASIL, 1988).

Dessa forma, nem os pais, nem as instituições de atendimento, nem qualquer setor da sociedade ou do governo poderão fazer com as crianças o que bem entenderem ou o que considerarem válido. Respeitar os direitos definidos na Constituição do País, que reconheceu a criança como um cidadão em desenvolvimento, é obrigação de todos. Outras duas definições importantes da Constituição dizem respeito ao fato que os trabalhadores (homens e mulheres) têm direito à assistência gratuita aos filhos e dependentes, desde o nascimento até os seis anos de idade, em creches e pré-escolas (art. 7º), e ainda, segundo o artigo 208, inciso IV: “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade” (BRASIL, 1988).

Dessas definições decorre que as creches e pré-escolas são direitos, tanto das crianças como de seus pais, e, são instituições de caráter educacional e não simplesmente assistencial, como muitas vezes foram consideradas.

Outros artigos constitucionais também asseguram direitos às crianças, tal como o artigo 203, referente à previdência social, que “define como objetivos da assistência social a proteção à família, à maternidade, à *infância*, à adolescência e à velhice, e o amparo a crianças e adolescentes carentes” (CAMPOS; ROSEMBERG; FERREIRA, 1993, p. 24). Há, ainda, no texto da lei, no conjunto dos Direitos Sociais, direitos assegurados aos trabalhadores, que dizem respeito diretamente à atenção à criança, como a licença-gestante e licença-paternidade, em diversos artigos da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Atentar para as necessidades das famílias e não apenas da criança não é sinônimo de prática assistencialista, é compreender que:

A qualidade de vida da criança não pode ser vista de forma isolada de seu contexto social, por estar profundamente conectada a outras esferas da sua existência, particularmente com a qualidade de vida de seus pais ou de seus responsáveis e o grau de satisfação deles em relação aos vários papéis que desempenham enquanto mulheres, homens, mães, pais, trabalhadores, cidadãos etc. Da mesma forma, as políticas públicas de atendimento à infância não podem ser analisadas isoladamente de outras políticas que afetam direta ou indiretamente à família e que têm por objetivo possibilitar aos indivíduos serem e sentirem-se bons e satisfeitos enquanto pais, trabalhadores, cidadãos e, enfim, seres humanos dignos (HADDAD, 1991, p. 310).

Ainda sob o aspecto do direito, do ponto de vista da Constituição, Cury (1988) destaca que ela rompeu com a concepção de educação infantil, como “falta-compensação-assistência”, e inseriu no campo do direito da criança e dever do Estado.

[...] esta Constituição incorporou a si algo que estava presente no movimento da sociedade e que advinha do esclarecimento e da importância que já se atribuía à educação infantil,. Caso isto não estivesse amadurecido entre lideranças e educadores preocupados com a educação infantil, no âmbito dos estados membros da federação, provavelmente não seria traduzido na Constituição de 88. Ela não incorporou esta necessidade sob o signo do Amparo ou da Assistência, mas sob o signo do Direito, e não mais sob o Amparo do cuidado do Estado, mas sob a figura do Dever do Estado. Foi o que fez a Constituição de 88: inaugurou um Direito, impôs ao Estado um Dever, traduzindo algo que a sociedade havia posto. (CURY, 1998, p. 11).

Dessa forma a Constituição Federal de 1988 dentre tantos significados para a democratização da sociedade brasileira, representou um marco para a afirmação dos direitos das crianças. São vários direitos assegurados, reconhecendo a criança como sujeito social, merecedor de atenção especial por parte da sociedade e do Estado. O principal artigo constitucional que demarca a nova condição da infância brasileira, expressa de forma clara os direitos das crianças (e adolescentes), bem como as obrigações do Estado e da sociedade para garanti-los. O referido artigo, que integra o capítulo VII, define a criança e o adolescente como pessoas em

desenvolvimento e com direito à proteção especial.

No entanto, o grande diferencial presente na Constituição, está em afirmar que a creche e pré-escola, além de serem vinculadas aos direitos dos trabalhadores, se configuram como direito da criança de zero a seis anos à educação, o qual deve ser assegurado pelo poder público.

A inclusão da Educação Infantil como política pública de educação, portanto, é recente. Anteriormente, as ações de atendimento, estavam dispersas em diversas áreas, como a assistência, a saúde, trabalho e mesmo a educação. Os critérios de funcionamento, como já vimos anteriormente, eram estabelecidos por órgãos da saúde (Ministérios e Secretarias estaduais e municipais) para as creches e berçários, que, em geral, atendiam crianças filhas de mães trabalhadoras e de famílias pobres. Isso porque, durante muito tempo, predominou uma visão de que a criança pequena necessita apenas de guarda.

O fato de, na Constituição Federal de 1988, creche e pré-escola serem apresentadas conjuntamente como instituições destinadas às crianças de zero a seis anos, define uma orientação que se destina a superar a distinção de políticas de atendimento. A definição de creche e pré-escola como instituições destinadas às crianças de zero a seis anos, independentemente de condição social e familiar, faz da criança sujeito central de atendimento e de direitos.

Parte-se do princípio de que todas as crianças têm direito a frequentar essa etapa da educação básica, com sua frequência não sendo obrigatória, mas uma opção da família. Em contrapartida, o Estado tem o dever de garantir tal atendimento, como sua responsabilidade em relação à educação.

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 foi um marco decisivo na afirmação dos Direitos da Criança no Brasil, e é nesse esteio que foram, também, nos anos seguintes, elaboradas as Constituições Estaduais das diferentes unidades da Federação, e, posteriormente, as Leis Orgânicas dos municípios. Assim sendo, a nova Carta Magna refere-se ao direito da criança a educação, não se restringindo ao amparo a maternidade e a infância, como faziam as constituições anteriores. Sendo assim essa Carta dá bases legais para a constituição de Políticas Sociais voltadas à infância.

De acordo com Sabbag (1997, p. 20), “a creche aparece, então como conquista não só da mãe ou da família, mas como conquista social, produto de um processo interativo da coletividade”. Para Demo,

Políticas participativas recolocam, ademais, a questão da democracia tornada também componente fundamental do bem-estar social. A característica principal dessa visão é de reconhecer que bem-estar não é dádiva, mas conquista. (DEMO, 1996, p. 41).

Diante disso, apesar dos avanços na Constituição Federal, tal como preconiza a Lei, garantindo “o direito da criança de zero a seis anos a educação infantil”, pública e gratuita, constituindo um marco jurídico, percebemos, em muitos momentos, que a Constituição revela e traduz uma política educacional que não se cumpre e que não corresponde à política de educação infantil discutida e desejada pela comunidade educacional, e, muitas vezes, os resultados desses avanços não se traduzem em ações concretas no campo das políticas sociais para a infância brasileira.

Entretanto, apesar das dificuldades para colocar em prática ações previstas na lei, a Educação Infantil é um espaço onde as políticas públicas de atenção à infância podem e devem atuar de maneira eficiente, atendendo, não só a criança, como também a sua família, aí reside a sua função de complementaridade à família.

Como afirma Didonet (2001), a creche trata-se de “*uma instituição velha e nova ao mesmo tempo*” e cuja trajetória é marcada por erros e acertos. Contudo, uma coisa está clara: a Creche é uma instituição de educação e cuidado da criança pequena, funções estas realizadas simultaneamente e indissociavelmente.

5. EDUCAÇÃO INFANTIL NA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (9.394/96) – LDBEN

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira traz para o debate nacional, as principais questões políticas, educacionais e pedagógicas. Foi um longo percurso até a entrada no Congresso Nacional. Em 1948 começa uma grande discussão, mas só em 1961 a primeira LDB é promulgada. A Lei nº 4.024 é colocada em vigor, com as mudanças apresentadas através do Substitutivo Lacerda.

O prazo longo de discussão e a tentativa conciliadora de apresentar uma lei que contemplasse interesses conflitantes fizeram com que a Lei 4.024/61 atendesse, parcialmente, os interesses políticos, econômicos e sociais do momento.

Segundo Saviani (1997) Anísio Teixeira, defensor incansável da escola pública, afirmou “Meia vitória, mas vitória”. E Carlos Lacerda, que se colocara diametralmente oposto a Anísio Teixeira, interrogado a respeito do resultado obtido, respondeu: “Foi a lei que pudemos chegar” (SAVIANI, 1997, p. 20).

Já na década de 1980 a proposta para reformular a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, contou com a participação da comunidade organizada,

que se mobilizou, com o objetivo de apresentar ao Congresso Nacional propostas, que contemplassem o anseio da classe trabalhadora vinculada à educação e da sociedade.

Entretanto, ficou longe de ser uma revolução no campo educacional, considerando-se as teorias modernas e não apresentou grandes inovações.

Outras versões da Lei de Diretrizes e Bases da Educação passaram pela discussão do Congresso Nacional, e sua tramitação levou oito anos, envolvendo a negociação de muitos setores da sociedade e do governo. Esse processo percorreu longo e tortuoso caminho, e foi permeado de idas e vindas, compondo um cenário multifacetado de propostas e negociações, que demonstram quão complexos, e, às vezes, antagônicos são os interesses em torno da educação.

É importante destacar que o primeiro “Projeto de LDB”, foi o projeto de lei 1.258-A-88, de autoria do deputado Otávio Elísio, apresentando à Câmara Federal em dezembro de 1988. Neste, a Educação fundamental abrangia o período correspondente à faixa etária do zero aos dezesseis anos, compreendendo três etapas: “educação anterior ao 1o grau, de zero a seis anos; educação de 1o grau, dos sete aos catorze anos; e educação de 2o grau, dos quinze aos dezessete anos” (Art.17, Título VI - LDB).

No conjunto das discussões em torno da nova LDB, destacava-se um novo conceito de educação fundamental, indo das creches até a universidade a medida de regulamentar a educação infantil era, então, tema de debate e dizia-se que:

Com efeito, ainda que se trate de um tipo de educação cuja forma institucional não é obrigatória, é dever do Estado atender as necessidades educacionais da população situada na faixa etária de zero a seis anos. A demanda por essa modalidade de educação vem crescendo sensivelmente, o que tem propiciado o surgimento de um considerável número de estabelecimentos particulares que vêm abusando da boa fé e das expectativas educacionais da população, permanecendo, todavia, impunes já que, organizando-se sob a égide da categoria “cursos livres”, ficam ao abrigo das intervenções das autoridades educacionais (SAVIANI, 1997, p. 38).

Em março de 1989, foi indicado para relator o deputado Jorge Hage, PSDB-BA, iniciando, dessa forma, um amplo debate em torno do projeto original. O texto substitutivo do Deputado Jorge Hage, enviado ao Congresso Nacional em 28 de junho de 1990, foi aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, conhecido como o “Substitutivo Jorge Hage”, o qual retrata o resultado dos diálogos estabelecidos entre educadores

e a sociedade, representando um avanço, pois trazia, no seu conjunto, uma concepção progressista de educação.

Na minuta de Lei proposta pelo Deputado a educação infantil recebe tratamento diferenciado, e, em vários artigos, pode-se constatar uma nova concepção desta modalidade de ensino. Os objetivos da educação pré-escolar contemplam uma visão crítico-construtivista dos profissionais da educação, e a importância da educação destinada às crianças de zero a seis anos de idade no sistema educacional brasileiro.

Na descrição dos seus objetivos específicos, fica bem evidenciada a intencionalidade de uma educação que venha preparar o indivíduo para exercer uma cidadania plena, independente da sua condição socioeconômica.

O inciso II do art. 43 explicita claramente esta intenção.

A educação infantil, primeira etapa da Educação Básica, tem os seguintes objetivos específicos:

II – promover a ampliação de suas experiências e conhecimentos estimulando seu interesse de transformação da natureza e pela convivência em sociedade.

A educação infantil, neste projeto de lei, é reconhecida como integrante da Educação Básica, e, mesmo que não lhe seja atribuído caráter obrigatório como pré-requisito para o ingresso ao ensino fundamental, a lei define, de forma clara e precisa, a esfera administrativa que assumirá a oferta e manutenção desta modalidade de ensino, como bem esclarece o art. 45: “As creches e pré-escolas constituirão responsabilidade prioritária dos Municípios, não excluindo, quando necessário, a ação direta dos Estados” (SAVIANNI, 1997, p. 87).

É notório que a educação infantil até o presente momento não havia sido tratada com tanta deferência. Verifica-se que, naquele texto, havia a participação de comissões organizadas por educadores, pois mesmo na frieza e objetividade pertinentes às leis, os artigos do texto afirmavam visões pedagógicas, cuja tendência interacionista ficava evidente.

Apesar dos esforços de todos que trabalharam em um projeto de lei, cujo resultado foi um texto democrático e abrangente, a lei que chega ao Congresso Nacional, após “manobras políticas” em um inimaginável curto espaço de tempo, foi o substitutivo Darcy Ribeiro, apresentado e aprovado, sem levar em consideração o substitutivo Jorge Hage, que foi discutido longa e democraticamente com os profissionais da educação e a sociedade. Todo esse processo de diálogo foi sumariamente desprezado pelo Congresso Nacional.

Em 23 de dezembro de 1996, é imposta uma nova Lei de Diretrizes e Bases

da Educação Nacional, Lei nº 9.394. Havia uma nova composição de forças, onde políticas Neoliberais foram impostas.

Dessa forma, quanto à Educação Infantil, o texto da LDB/96 ignora os avanços apresentados no Substitutivo Jorge Hage. A lei se limita a indicar sua finalidade (art. 29); a sua organização, em creches para crianças de até três anos de idade e em pré-escolas para crianças de quatro a seis anos, (art.30); e explicita que a avaliação será feita pelo acompanhamento e registro do desenvolvimento infantil, sem objetivo de promoção, (art. 30).

Nesse sentido, a Educação Infantil permanece no âmbito da LDB, promulgada em 1996, mas sem uma política clara de financiamento.

Embora a Lei 9.394/96 não deixa clara uma política de financiamento, ela sinaliza uma preocupação em universalizar a Educação Básica.

Com a nova Constituição e a definição da Política Nacional de Educação Infantil, creches e pré-escolas passam a ser conceituadas como instituições de educação, de educação infantil. Isto tem consequências fundamentais na organização da política de atendimento e na definição de estratégias visando à expansão, à melhoria e à garantia da qualidade social dos serviços voltados para crianças em creches e pré-escolas (KAPPEL, 2000, p. 21).

As políticas governamentais para a educação, os instrumentos legais e as reformas educacionais vividas nos anos 1990 impedem, contudo, a expansão e a consolidação da educação infantil pública de qualidade enquanto política nacional.

Nesse contexto de reformas, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 20 de dezembro de 1996 introduz mudanças significativas na educação básica em nosso país, porém contraditórias. Segundo Saviani

[...] trata-se de uma “lei minimalista”, que deixa muita coisa em aberto, aparentemente para viabilizar as ações do MEC, cujo papel é reforçado em face das atribuições que a lei confere à União [...] concentrando aí as tarefas de coordenação da política educacional e articulação dos diferentes níveis e sistemas de ensino com funções normativas, redistributivas e supletivas; a definição de competências e diretrizes para nortear os currículos de educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio (SAVIANI, 1997, p. 226).

No entanto, apesar das contradições que se articularam em torno dos dois projetos de LDB, é necessário discutir as principais inovações e implicações à educação infantil trazidas pela nova Lei.

Ao situar a oferta de educação infantil, o artigo 4º da LDB destaca que esse

atendimento passou a ser obrigação do poder público. Não há obrigatoriedade de matrícula, no entanto, toda vez que os pais ou responsáveis quiserem ou necessitar do atendimento, nasce a correspondente obrigação pela oferta,

O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade (BRASIL, 1996).

No artigo 11º da LDB diz,

V- Os municípios incumbir-se-ão de: oferecer educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996).

Tanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação quanto a Constituição Federal (artigo 30 inciso IV) colocam na esfera municipal a responsabilidade pela oferta da educação infantil, contudo nas duas Leis, União e Estados também são responsáveis por esta área. Essa Lei especifica o regime de colaboração além de prever atribuições específicas aos entes federados conforme o artigo 9º.

A partir da promulgação da LDB, complementar à Constituição Federal, a Educação Infantil é reconhecida como um direito da criança e de sua família, reafirmando a ideia de criança como sujeito de cultura, que tem direito de se educar.

A criança deixa de ser simples objeto de atenção e cuidado, um “organismo”, uma “semente” de gente, passando a ser vista como sujeito de direitos, que age e interage, participando ativamente de seu processo de desenvolvimento e daqueles que com ela convivem, com o reconhecimento da criança como sujeito que se educa desde seu nascimento.

A atual LDB, embora só apresente três artigos que tratam da educação infantil, de forma sucinta e genérica, avança significativamente, à medida que, em primeiro lugar, reafirma que a educação para as crianças com menos de seis anos é a primeira etapa da educação básica.

Art. 29 - A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até os

seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da sociedade (BRASIL, 1996).

Este artigo reforça a importância da ação complementar da educação infantil à da família e à comunidade, implicando assim uma função específica das instituições de educação infantil complementar, mas diferente da família, ou seja, a constituição de um espaço privilegiado de ampliação de experiências e conhecimento para as crianças, observando a ideia de desenvolvimento integral como finalidade desta educação. É a primeira vez que a expressão “*Educação Infantil*” aparece em uma lei nacional de educação.

No artigo 30, a referida lei usa a nomenclatura creche e pré-escola apenas para designar a faixa etária das crianças a serem atendidas pela educação infantil – creche (0 a 3 anos); e pré-escolas (4 a 6 anos), deixando a marca definitiva de que a primeira etapa da educação básica é a educação infantil, independentemente do nome da instituição que cuida/educa as crianças menores de 6 anos.

Eliminam-se, portanto, no texto legal, ranços históricos de que creches são para crianças de uma determinada classe social ou para atender crianças em horário integral, como usualmente se designava.

Não mais se refere à educação pré-primária, como determinava a LDB de 1961 (Lei 4.024-61), nem pré-escola, como aparecia na LDB de 1971 (reforma do ensino – Lei 5.692-71), mas sim a educação infantil destinada às crianças com menos de 6 anos de idade.

Assim as repercussões e orientações advindas da nova LDB indicam como principal tarefa a regulamentação, credenciamento e vinculação administrativa das instituições que atendem as crianças pequenas em nosso país, contribuindo para que as creches e pré-escolas tenham, portanto, uma função de complementação e não de substituição da família, como muitas vezes foi entendido. Assim, a educação infantil deverá ser obrigação do poder público e integrar-se com a família e com a comunidade, para que juntas possam oferecer o que a criança necessita para seu desenvolvimento. Legitimar e assumir essas premissas, considerando a criança na sua totalidade, pode representar avanços no campo da educação da infância. Coloca-se, conforme Barbosa (2006), a possibilidade de pensar a superação da visão de educação infantil como mero período preparatório para o ensino fundamental ou ainda como “depósito de crianças”.

Abstract

This text is part of a dissertation defended in the graduate program in Education at the Federal University of Goiás - Regional Catalan in Research Field: Educational Practices, Public Policy and Inclusion. Investigating a theme that expresses a significant urgency for early childhood education: the relationship / connection between the guarantee of the rights of the child, and the policies implemented in recent decades and its relationship to educational practices. Briefly this article aims to understand / demonstrate the history of early childhood education in Brazil, until its incorporation as a legal precept that reveals the child as a subject of rights. The theoretical framework was constructed from authors with significant production both in the field of educational policy, as on the history of early childhood education as Kramer (1982, 1989); Kuhlmann, Jr. (2001); Merisse (1997); Rosenberg (1984, 1995, 2002); Haddad (1991) and laws that address early childhood education. The results indicated that from the second half of the twentieth century, what constitutes history of childhood and Brazilian child, and therefore the formulation of his views, was synthesized by clipping the legal and judicial apparatus. Therefore it is considered that no apprehension of what is meant by childhood children and their rights in the field of the relationship between logical and historical and concrete and objective conditions of early childhood institutions, the design and execution of childhood and child rights continue abstract. Finally we emphasize the need to understand the processes of construction of early childhood education, ensuring, above all, the rights of children.

Keywords: childhood; early childhood education; rights.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Maria Carmem Silveira. **Por amor e por força: rotinas na educação infantil**. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Lei Federal, Brasília: Senado Federal; 1988.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei Federal, Brasília: Senado Federal, n. 9.394, de 1996.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei Federal, Brasília: Senado Federal, n. 5.692, de 1971.
- BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei Federal, Brasília: Senado Federal, n. 4.024, de 1961.
- CAMPOS, Maria Malta; ROSEMBERG, Flúvia; FERREIRA, Isabel M. **Creches e pré-escolas no Brasil**. São Paulo: Cortez; Fundação Carlos Chagas, 1993.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n.134, p. 293-303, maio/ago. 2008.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A Constituição de Weimar: um capítulo para a educação. **Educação e Sociedade**, v. 19, n. 63, ago. 1998.
- DEMO, Pedro. **Política social, educação e cidadania**. Campinas, SP: Papirus, 1996.
- DIDONET, V. Creche: a que veio... para onde vai... **Em Aberto**. Brasília, v.18, n. 73, p.11-27, jul. 2001.
- HADDAD, Lenira. **A creche em busca de identidade**. São Paulo: Loyola, 1991.
- KAPPEL, Dolores Bombardelli; **A Infância e políticas de educação infantil: início do século XXI**. In: VASCONCELLOS, Vera Maria R. (org.). **Educação da infância: história e política**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.
- KISHIMOTO, Tizuko M. **Formação dos profissionais de creches no estado de São Paulo (1997-1998)**. São Paulo: PUC, Fundação ORSA, 1999.
- KISHIMOTO, Tizuko M. Os Jardins de infância e as escolas maternas de São Paulo no início da República. **Caderno de Pesquisa**, FCC, São Paulo, n° 64, p. 54-60, fev. 1998.
- KRAMER, S. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. Rio de Janeiro: Achimé Editora, 1982.
- KRAMER, S. O papel social da pré-escola – 1985. In: ROSEMBERG, F. **Creche**. São Paulo: Cortez, Fundação Carlos Chagas, 1989. p. 20-27.
- KUHLMANN JR. Moysés. **Infância e Educação Infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 2001.
- MERISSE, Antônio. As origens das instituições de atendimento à criança: o caso das creches. In: MERISSE, A. (et. al.) **Lugares da infância: reflexões sobre a história da criança na fábrica, creche e orfanato**. São Paulo: Arte & Ciência, 1997. P. 25-51.
- NASCIMENTO, Maria Evelyn P. **Do adulto em miniatura à criança como sujeito de direitos: a**

- construção de políticas de educação para a criança de tenra idade na França.** Campinas, SP, 2001. Tese (Doutorado). Faculdade de Educação, UNICAMP.
- ROSEMBERG, Fúlvia. A criação dos filhos pequenos: tendências e ambiguidades contemporâneas. In: RIBEIRO & RIBEIRO. **Família em processos contemporâneos: inovações culturais na sociedade brasileira.** São Paulo: Loyola, 1995.
- SABBAG, Sandra Papesky. Creches - surgimento, evolução e perspectivas, **Revista Presença Pedagógica**, Belo Horizonte: MG, nº 14, mar/abr. 1997. (Consulta ao site:<<http://www.editoradimensao.com.br/revistas/revista14.htm>> Acesso em abril de 2013).
- SAVIANI, Demerval. **A Nova Lei da Educação – Trajetórias Limites e perspectivas.** Campinas: Editora Autores Associados, 1997.