

Estado e Direito à Educação Infantil:

revisitando a história desta construção

Isabella Maria Coelho Veloso

Mestre em Planejamento em Políticas Públicas - UECE

Jeannette Filomeno Pouchain Ramos

*Doutora em Educação pela Universidade Federal do Ceará - UFC
Professora do Instituto de Humanidade e Letras (IHL) da UNILAB*

Resumo

Ao longo da história da legislação educacional brasileira, a educação infantil foi sendo legitimada como espaço de educação formal e contemplada nos instrumentos legais como direito da criança. Neste artigo iremos contemplar a construção da noção de direito à educação escolar, buscando entender como historicamente o homem começou a se remeter ao conceito de direito do homem e como este impactou no conceito de direito à educação escolar e direito à educação infantil no Brasil. Esta revisão bibliográfica nos serviu de base para o desenvolvimento da pesquisa de mestrado intitulada “Qualidade na educação infantil em uma escola no município de Fortaleza: um olhar sobre a construção de um conceito”.

Palavras-chave: Política pública; educação infantil; direito à educação.

Abstract

Throughout the history of Brazilian educational legislation, child education has been legitimized as a formal education space and contemplated in the legal instruments as a child's right. In this article we will contemplate the construction of the notion of the right to school education, trying to understand how historically man began to refer to the concept of human rights and how it impacted on the concept of the right to school education and right to early childhood education in Brazil. This bibliographic review served as a basis for the development of the master's research entitled "Quality in children's education in a school in the city of Fortaleza: a look at the construction of a concept".

Keywords: Public policy; child education; right to education.

Introdução

As mudanças ocorridas por força do modo de produção capitalista, logo na organização da produção e nas relações de poder, impulsionaram a redefinição das estratégias político, sociais e econômicas do Estado no final do século XIX. Para um novo modelo social surgem, então, as políticas sociais, a fim de delinear novas estratégias promovidas a partir do nível político.

As políticas sociais são uma fração das políticas públicas, que carregam em seu conceito, de forma concreta, “[...] os recursos de poder que operam na sua definição e que têm nas instituições do Estado, sobretudo na máquina governamental, o seu principal referente” (AZEVEDO, 2004, p.5) e que, no modo capitalista de produção, “[...] respondem simultaneamente às necessidades de valorização do capital e de mediação política dos interesses antagônicos que perpassam a sociedade urbano-industrial” (NEVES, 1999, p. 14). Estas são compostas de planos, projetos e diretrizes específicas à área social, a citar, saúde, educação, habitação e previdência social, e “suas características dependem das características do conflito social e da correlação de forças que nele intervêm” (BIANCHETTI, 1996, p. 89).

As políticas públicas não são, simplesmente, sinônimas de políticas estatais, uma vez que o “público” não expressa identificação exclusiva com o Estado, mas sim algo que compromete, simultaneamente, Estado e sociedade. Para Duarte (2004, apud Frischeisen, 2000, p. 58), as políticas públicas podem ser entendidas como “o conjunto de ações que o Poder Público realiza, visando o efetivo exercício da igualdade, base de toda ordem social.”

As políticas públicas seriam, então, uma ação coletiva com a função de concretizar os direitos sociais demandados pela sociedade e previstos na lei, mas, como estão inseridas dentro de um modelo de sociedade específico, o modelo de produção capitalista, respondem à lógica deste modelo. Não buscam resolver os problemas na sua origem, tampouco buscam romper com o tripé que sustenta a lógica capitalista, são eles: as contradições advindas da relação capital e trabalho, as lutas de classe e a desigual participação na distribuição das riquezas. Com caráter paliativo e natureza compensatória, tentam minimizar as consequências da manutenção da ordem capitalista.

Neves (1999) afirma que situar a educação como política social do Estado capitalista significa admitir que os sistemas educacionais, no mundo capitalista contemporâneo, respondem de modo específico às necessidades de valorização do capital, ao mesmo tempo em que se consubstanciam numa demanda popular efetiva de acesso ao saber socialmente produzido.

Assim, lançar luz acerca da construção sócio-histórica do direito à educação infantil no Brasil, por meio de uma revisão bibliográfica, nos permite entender quais foram os caminhos trilhados para que aquele tomasse um caráter de política pública.

Esta revisão bibliográfica nos serviu de base para o desenvolvimento da pesquisa de mestrado intitulada “Qualidade na educação infantil em uma escola no município de Fortaleza: um olhar sobre a construção de um conceito”, que fora desenvolvida na escola em que trabalhávamos, realizando uma verificação empírica acerca da qualidade da educação infantil, em ambos

os segmentos, creche e pré-escola, à luz do CAQi, Custo Aluno Qualidade Inicial.

Neste artigo iremos contemplar a construção da noção de direito à educação escolar, buscando entender como historicamente o homem começou a se remeter ao conceito de direito do homem e como este impactou no conceito de direito à educação escolar. Em seguida migraremos para a compreensão acerca do direito à educação infantil no Brasil e finalizaremos com as considerações finais.

1. A Construção da Noção do Direito à Educação Escolar

A educação escolar¹ de crianças como direito fundamental é uma construção histórica. Assim, faz-se necessário que compreendamos como o percurso histórico se transcorreu a fim de considerar a criança um sujeito histórico-social com direito à educação.

A concepção de direito do homem foi iniciada com a Revolução Francesa, 1789, onde foi promulgada a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão. Naquele momento, inspirada na Declaração de Independência norte-americana, a Revolução Francesa espelhada em princípios liberais iluministas, “tinham como base a liberdade, a igualdade, a fraternidade, a defesa inalienável da propriedade privada e o direito de resistência à opressão” (HERMIDA; LUDGERIO, 2007, p. 33). Esta declaração não trazia o direito à educação, nem tão pouco educação de crianças, mas apresenta-se historicamente como um marco na garantia de direitos no Estado capitalista, que já fincava suas bases por meio daquela revolução.

Quase um século e meio depois, o mundo vivenciou a existência de duas grandes guerras mundiais, a saber: I Guerra Mundial, que durou de 1913 a 1917 e II Guerra Mundial, que durou de 1939 a 1945. Com os países destruídos pelas guerras, havia a necessidade de reconstrução dos Estados. Assim surge a Organização das Nações Unidas, ONU, na cidade de São Francisco, Estados Unidos da América. Surge para legitimar as orientações necessárias à reconstrução das “nações”². Pouco tempo depois de sua criação, proclama a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Diferente da primeira declaração sobre os direitos dos homens, esta traz em seu bojo a importância da instrução, logo entendida como educação formal ou escolar. Daquele momento em diante a educação seria tratada como direito fundamental, mas ainda não traz explicitamente a criança como sujeito de direitos. Para esclarecer melhor o que seria o direito à educação recorro a Hermida e Ludgerio (2007, p.42, apud PRZETACZNIK, 1985, p. 257):

1 O presente trabalho nomeará a educação escolar por educação, uma vez que trataremos de políticas de educação e estas versam sobre a educação que é promovida como dever do Estado, cabendo a família se responsabilizar pelo “gênero de instrução que será ministrada a seu filho”, conforme artigo 26. 3 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, elaborada pela UNICEF em 1948.

2 O termo nação está destacado por se tratar de um conceito elaborado e que requer cuidado metodológico ao tratá-lo. Assim, preferimos nomear os países de Estado, uma vez que este é retratado juridicamente, não isento de ideologias, mas com um teor menos subjetivo em sua construção conceitual do que o conceito de nação.

Entre os direitos individuais do homem, o direito à educação é o mais importante, com única exceção do direito à vida, fonte de todos os direitos humanos. O direito à educação é uma condição prévia ao verdadeiro desfrute de quase todos os direitos humanos por uma pessoa individual. Esse direito é pedra angular de todos os direitos humanos, pois se uma pessoa não é corretamente educada, qualquer que seja, homem ou mulher, é incapaz de desfrutar verdadeiramente os demais direitos humanos. Em consequência, a realização do direito à educação é a tarefa mais elevada que se impõe, tanto a cada indivíduo como ao Estado em que esse indivíduo vive.

Percebe-se um claro viés ideológico acerca da “verdadeira educação” que deve ser promovida pelo Estado, mas apesar da característica deste recorte textual, temos a base conceitual de como o direito à educação é concebido dentro do Estado capitalista.

Em 1989, a Convenção das Nações Unidas pelo Direito da Criança foi adotada como carta magna em Assembleia Geral das Nações Unidas para todas as crianças do mundo. Nela os “Estados-partes reconhecem o direito da criança à educação e, a fim de que ela possa exercer progressivamente e em igualdade de condições esse direito, deverão especialmente tornar o ensino primário obrigatório e disponível gratuitamente a todos” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1989). A partir deste momento, a criança é tida como sujeito social, detentora de direitos e em sua garantia é dada relevância especial à educação. Hermida e Ludgerio (2007) traz que a lógica dos documentos publicados pela UNICEF considera a educação como direito de caráter transcendental:

A transcendência do direito à educação reside no caráter obrigatório que, para os Estados, implica na sua necessidade de implementá-lo em benefício da comunidade, e nesse sentido se pode propor o consenso da primazia da educação, que, além de ter caráter antropológico, psicológico, moral, econômico e político, é essencialmente jurídico. (HERMIDA; LUDGERIO, 2007, p. 44)

Em 1990, ano internacional da alfabetização, em Jomtien, Tailândia, ocorre a Conferência Mundial de Educação para Todos, que traz os principais indicadores sobre a problemática do analfabetismo e a falta de acesso à educação básica culminando no documento: Declaração Mundial sobre a Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, que traz quais seriam as principais ações a serem desenvolvidas em âmbito mundial para que o perfil de escolarização mudasse.

Em 1993, os nove países em desenvolvimento mais populosos do mundo, assinam em Nova Delhi uma declaração que estabelece o ano de 2000 como data limite ao cumprimento de todos as metas propostas na Conferência Mundial de Educação para Todos, indicando para tanto algumas estratégias: ampliação da oferta de vagas, programa de alfabetização e educação de adultos, aprimoramento da qualidade, do treinamento e das condições de trabalho do magistério, melhoria dos conteúdos educacionais e do material didático e implementação de reformas necessárias aos sistemas educacionais.

Em 2000, em Dakar, Senegal, os governos de mais de 180 países e 150 ONGs mais uma vez reuniram-se para avaliar a década passada (1990 – 2000) e traçar novas estratégias e metas para os próximos 15 anos. O Fórum Mundial de Educação de Dakar teve o objetivo de reafirmar os compromissos antes estabelecidos em Jomtien e prorrogar o prazo até 2015 para o cumprimento do grande objetivo de educar todos os cidadãos de todas as sociedades, privilegiando a primeira infância, expandindo o aprimoramento do atendimento e educação principalmente das crianças mais vulneráveis e desfavorecidas.

Este arcabouço elencado a cerca dos instrumentos jurídicos internacionais nos dão base conceitual para pensar como a educação fora concebida como direito no Brasil e como a criança foi, e ainda está sendo, inserida no campo dos direitos humanos, notadamente dos direitos fundamentais.

2. O Direito à Educação Infantil no Brasil

No Brasil, o direito no campo da infância começa a ser pensado pela necessidade de desenvolver estratégias para diminuir a mortalidade infantil no final do século XIX. Assim, identificamos dois momentos distintos: um que é do início do século XX até a década de 80 e que se destaca pelo cuidado higienista e pela educação assistencialista e outro que é dos anos 80 aos nossos dias onde identificamos a importância da escolarização infantil sem distanciá-la da perspectiva do cuidado.

2.1. Do início do século XX até a década de 80: do cuidado à escolarização assistencialista

O século passado, no Brasil, foi definidor para a construção da importância acerca da infância e da criança que temos atualmente. A história nos conta que até 1930 houve uma “valorização gradativa da infância e o reconhecimento da necessidade de atendê-la” (KRAMER, 1987, p.49), por entenderem que o desenvolvimento nacional dependia do crescimento populacional, já que no final do século XIX “a mortalidade infantil assumia proporções consideráveis, na razão de 460 por 1.000, incluindo os nascidos mortos, ou de 410 por 1.000 até a idade de sete anos, excluindo estes últimos” (KRAMER, 1987, p. 53, apud, MONCORVO FILHO, 1926, p. 97). Assim, as ações eram

focadas no campo da higiene infantil, médico e escolar. De forma paternalista, as ações do Estado se constituíam em favor e não em direito, embora, segundo Kramer (1987) os discursos oficiais tenham relacionado a assistência médico-pedagógica à criança com o desenvolvimento da nação.

Para dar conta do atendimento a este segmento da sociedade que até então não tinha tido representatividade para tanto, foram criados diferentes órgãos na tentativa de fazer valer o que vinha sendo afirmado oficialmente. Assim, em 1940 foi criado o Departamento Nacional da Criança, o qual apresentava duas tendências de atendimento infantil: médico-higiênica e individual-assistencialista. A primeira focava-se no combate à desnutrição, vacinações e estudos médicos, na segunda eram incluídas ações de fortalecimento da família e de educação sanitária. Quanto à assistência educacional, “sob a denominação de Programa de Proteção Nacional ao Pré-escolar, o Departamento Nacional da Criança pretendia criar Centros de Recreação, principalmente em áreas anexas às igrejas do país, tanto católicas quanto batistas” (KRAMER, 1987, p.69). Na década de 60 houve uma reestruturação do Ministério da Saúde e o Departamento foi enfraquecido até que fora transformado em Coordenação de Proteção Materno-Infantil com o principal objetivo de reduzir a morbidade materna e infantil no país.

No ano seguinte da criação do Departamento Nacional da Criança, em 1941, é criado o Serviço de Assistência a Menores, com o objetivo de atender os menores de 18 anos abandonados e delinquentes, vinculado ao Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores. Posteriormente suas atribuições são absorvidas pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social.

Em 1942, a Legião Brasileira de Assistência é criada com o objetivo de “congregar os brasileiros de boa vontade e promover, por todas as formas serviços de assistência social” (KRAMER, 1987, p. 74, apud BRASIL, LBA, 1971) e após 1946 é reestruturada e dedica-se à política assistencialista exclusiva à maternidade e à infância. Em 1969 a LBA, tornou-se fundação, passando então a ser Fundação Legião Brasileira de Assistência (FLBA), atendendo da maternidade à adolescência. Neste momento se propôs a executar o Projeto Casulo, objetivando, segundo Kramer (1987), com pouco gasto, atender o maior número possível de crianças de zero a seis anos. A jornada de atendimento da criança no projeto poderia ser de quatro ou oito horas diárias, focando nos “cuidados de ordem higiênica, médico-odontológica, nutricional, atentando para o desenvolvimento biopsicosocial”(KRAMER, 1987, p. 76 apud SILVIA; AZEVEDO, 1979). O financiamento da FLBA era para dentre outras coisas para alimento, material didático, de consumo e o pessoal trabalhava sem remuneração, como voluntário. Centrava-se em “atendimento às carências nutricionais e na realização de atividades de cunho recreativo para compensar as carências culturais” (KRAMER, 1987, p.77)

Em 1948 é fundada a Organização Mundial da Educação Pré-escolar (OMEP) uma organização de iniciativa privada, que tinha como objetivo o atendimento de crianças de zero a sete anos de todas as classes sócias. Em 1952, o Comitê-Brasil da OMEP, inicia suas atividades, com a

“preparação de moças para trabalhar com crianças em idade pré-escolar (...),havendo a preocupação com a alfabetização e com aspectos metodológicos e didáticos do processo educativo” (KRAMER, 1987, p.84-85). Este é primeiro momento durante o século XX que é dada ênfase no aspecto escolar da criança em idade pré-escolar, sem que seja vinculado à assistência médico-higiênica. Mesmo que de forma classista, vinculando o trabalho com crianças às “moças”, é a primeira vez que se vê na história da educação infantil pré-escolar brasileira a iniciativa de preparação de um profissional especializado no desenvolvimento escolar da criança.

Em 1975 fora instituída a Coordenação de Educação Pré-escolar (COEPRE), vinculada ao Ministério de Educação e Cultura que até meados da década de 80 ainda “dinamizava e centralizava as atividades desenvolvidas pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação em relação à educação das crianças menores de sete anos.” (KRAMER, 1987, p.65). Naquele momento, o então Presidente da República expressava em mensagem presidencial encaminhada ao Congresso Nacional a importância dos primeiros anos de vida e do atendimento público aos pré-escolares. Inicia-se então, no Brasil, a primeira tentativa de organização de um Programa Nacional de Educação Pré-escolar. Após seminários sobre planejamento e educação pré-escolar, ambos em 1975, procurou-se reunir condições mínimas para se concretizar o objetivo. A atuação diversificada de cada estado, inclusive no que tange às estratégias curriculares, foi apontada como o principal dificultador da concretização do objetivo. Mas, Vital Didonet traz uma interrogação que carrega em si uma hipótese mais plausível do que a simples diversidade encontrada nos trabalhos educacionais dos diferentes estados do país:

[...] de que adianta educadores e administradores estarem conscientes da importância e da urgência das crianças, principalmente dos meios pobres, de idade inferior a sete anos, se não houver recursos financeiros para operar um programa? (KRAMER, 1987, p. 95 apud DIDONET, 1980, p.104)

Didonet enfatiza a necessidade de se elaborar legislação específica para a educação pré-escolar e Kramer complementa afirmando que o atendimento ao pré-escolar em nada irá alterar a infra-estrutura econômica da sociedade brasileira, já que não é dele que depende a mudança social. É importante considerar que estas reflexões são realizadas no início da década de 80, em um período que os historiadores costumam chamar de redemocratização. Naquele momento, a autora afirma que a ausência de legislação caracterizava a política educacional voltada ao pré-escolar como estagnada e omissa, “plena de discursos com recomendações, sugestões e interpretações e vazia de medidas concretas de amplo alcance”(KRAMER, 1987, p.98).

O mito construído em torno do atendimento pré-escolar até a década de 80, atribui ao tema poder de superação de todos os males sociais, considerando os problemas numa ordem a-histórica e de forma homogeneizada. Saviani (2009) aponta que a compreensão da estreita

ligação entre a pré-escola e a educação compensatória se dá porque se coloca sob a responsabilidade da educação uma série de problemas que não são especificamente educacionais, mantendo-se uma crença ingênua no poder redentor da educação em relação à sociedade.

Assim, os programas de atendimento pré-escolar contemplavam o atendimento escolar, o médico, o nutricional, o higiênico e o odontológico. A atenção escolar pública se detinha a suprir as carências culturais das camadas mais pobres e tinha como objetivo preparar a criança para a escolarização formal, com a intenção de compensar as deficiências prévias ao processo de escolarização, para que ela não chegasse com defasagens na escola.

2.2. Dos anos 80 aos nossos dias: tempos de revisitar a perspectiva do cuidado

O marco que carrega a força motriz da mudança na concepção de educação e de criança como sujeito de direito à educação é a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. No retorno do Brasil ao regime democrático, após 20 anos de oficialmente estarmos conduzidos por um regime ditatorial, a Assembleia Nacional Constituinte se reúne para construir coletivamente o que seriam as novas bases jurídicas, política e social do país. “Com a aprovação da Constituição Federal de 1988 ficou configurada uma nova conjuntura, que permitiu a construção de uma nova ordem legal e pedagógica para a educação nacional” (HERMIDA; LUDGERIO, 2007, p. 48)

Neste documento a educação é inserida como direito social e no Capítulo III – da Educação, da Cultura e do Desporto, concebida como direito de todos e dever do Estado e da família, destacam-se os princípios que norteiam o ensino que será ministrado, garantindo a igualdade de condições de acesso, liberdade para aprender, pluralismos de ideias, valorização do profissional do magistério, gestão democrática no ensino público e garantia do padrão de qualidade. No artigo seguinte a carta disciplina sobre o ensino e um pouco mais adiante, em seu artigo 208º, § 1º, considera o acesso ao ensino obrigatório e gratuito direito público subjetivo.

Duarte (2004) afirma que “o direito público subjetivo configura-se como um instrumento jurídico de controle de atuação do poder estatal, pois permite ao seu titular constranger judicialmente o Estado a executar o que deve”, assim, constatada a lesão deste direito, o mesmo pode ser exigido contra o Poder Público de imediato e individualmente. Importante ressaltar que o direito público subjetivo visa

[...] resguardar interesses individuais quando os mesmos coincidem com o interesse público...o reconhecimento de pretensões aos indivíduos pela lei vem reforçar a proteção de sua liberdade e não transformá-los em direitos privados. (DUARTE, 2004, p. 115)

Mesmo a Constituição Federal de 1988 conferindo obrigatoriedade ao Ensino Fundamental e facultando a matrícula na Educação Infantil, faz-se necessária esta compreensão, uma vez que o percurso histórico nos levará aos dias atuais, e nele, haverá a elucidação da obrigatoriedade da primeira etapa da educação básica, a Educação Infantil.

Em 1990, ano da Conferência Mundial de Educação para Todos, Jontiem, é promulgada no Brasil a lei nº 8.069/90 que é nomeada de O Estatuto da Criança e do Adolescente, que dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente, com descrito em seu artigo 1º. Inspirado na Convenção sobre os Direitos da Criança, Carta Magna que passou a ser utilizada como referência para todas as crianças do mundo, o documento traz as providências sobre assistência, saúde e educação, nos mais diversos contextos sociais que a criança ou o adolescente possa está inserido, sempre sendo trazidos como seres humanos, plenos de direitos que precisam ser respeitados em sua integralidade.

A compreensão de criança pelo Estatuto da Criança e do Adolescente é a expressa em artigo 2º onde afirma que “considera-se criança, para efeito desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos [...]” e no seu artigo 6º a considera como pessoa em desenvolvimento. Percebe-se assim o caráter etário dado à concepção de criança pela lei. Importante observar que bem mais do que um ser que se apresenta dentro de uma faixa etária, a criança é um ser socialmente construído, que é construtor e é construído pela cultura e pela história. A partir desta compreensão fica mais clara a necessidade de tê-la como sujeito de direito.

De forma clara, o documento expressa o direito à educação da criança:

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - direito de ser respeitado por seus educadores;
- III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
- IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;
- V - acesso a escola pública e gratuita próxima de sua residência. (BRASIL, 1990)

Alinhada ao pacto firmado em Nova Delhi em 1993, que estabelece o ano de 2000 como data limite ao cumprimento de todas as metas propostas na Conferência Mundial de Educação para Todos, é promulgada em 1996 no Brasil a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDBEN nº 9394/96.

Em seu artigo 1º afirma que a educação abrange os processos formativos nas mais diversas instâncias da vida do sujeito: família, trabalho, convivência humana, instituições de ensino,

etc. Assim, deixa claro que o ato de educar transcende o ato de cuidar e preza pelo desenvolvimento pleno do ser humano, não se focando exclusivamente sob uma perspectiva cognitiva. Este aspecto é explicitado em seu artigo seguinte quando afirma que “a educação, [...] tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando [...]”.

A proposta da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDBEN, é disciplinar sobre a educação escolar, garantindo vaga em escola de educação infantil, próxima a sua casa para todas as crianças. Compreende a Educação Infantil como primeira etapa da educação básica e tem “como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis³ anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”. Ela será oferecida em creches, para crianças de até três anos de idade e em pré-escolas, para crianças de até seis⁴ anos de idade.

A mudança conceitual da educação infantil acha-se claramente expressa na atual LDB, constituindo-se na primeira etapa da educação básica e tendo como objetivo o desenvolvimento integral da criança até seis anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social. (PEREIRA; TEIXEIRA, 2001, p.91)

Essa mudança conceitual a que os autores fazem referência é quanto ao deslocamento da perspectiva exclusiva de cuidar destinada à criança e que tomou conta de boa parte da legislação competente a esta faixa etária até aqui, para a perspectiva do desenvolvimento pleno, onde os aspectos psicológico, intelectual e social são colocados como tão importantes quanto o aspecto físico, que outrora era considerado o único ou o mais importante dentre os demais para a criança pequena.

Com a publicação da Lei de Diretrizes e Bases é instituída a Década da Educação a iniciar-se um ano a partir da publicação da mesma. Esta trazia como uma das responsabilidades da União, encaminhar ao Congresso Nacional o “Plano Nacional da Educação com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos”. (Brasil, 1996)

No ano de 1998, o Parecer nº 22/98, CNE/CEB, traz um resgate histórico sobre a educação infantil no Brasil e busca pela primeira vez descrever as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Reforça a ideia da criança como sujeito de direitos, da formação e capacitação de professores, bem como da intencionalidade de sua atuação em creches ou pré-escolas e o

3 Em 2005, a Lei nº 11.114, altera a idade de matrícula para o acesso ao Ensino Fundamental, considerando obrigatória a matrícula de crianças de 6 (seis) anos no Ensino Fundamental. Este ainda é um assunto que causa muitos dissensos, já que parte da comunidade acadêmica que estuda o desenvolvimento infantil não aceita esta obrigatoriedade. Adiante será melhor descrito o assunto.

4 Vide nota de rodapé anterior.

cuidado para que não haja uma antecipação do ensino fundamental nesta etapa da educação básica.

Em 1999, são publicados os Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, documento que tentou normatizar a escolarização das crianças de zero a seis anos. Dividido em três volumes, trazia conteúdo referente à história da educação infantil no Brasil, a formação pessoal e social da criança, priorizando os aspectos de identidade e autonomia a serem desenvolvidos no ambiente escolar e os eixos de trabalhos ou áreas de conhecimento: movimento, música, artes visuais, linguagem oral e escrita, natureza e sociedade e matemática.

No mesmo ano é publicada a Resolução nº 01/99, CNE/CEB, fixando as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil e estabelecendo os fundamentos norteadores, princípios éticos, estéticos e políticos, para as Propostas Pedagógicas das Instituições de Educação Infantil.

Em janeiro de 2001, o Plano Nacional da Educação, lei nº 10.172/01, é aprovado pelo Congresso Nacional e teria duração de dez anos a partir daquela data. Seu conteúdo contempla o diagnóstico e as necessidades urgentes da educação brasileira e seus objetivos são focados no Ensino Fundamental. Traça como meta um crescimento na oferta das vagas de educação infantil, onde se tenha 50% das crianças de zero a três anos de idade atendidas em creches e 80% das crianças de quatro e cinco anos de idade atendidas em pré-escolas.

Em maio de 2005, é publicada a lei nº 11.114/05 que insere a criança de 6 anos no ensino fundamental. Desta forma, fica obrigatório o atendimento de crianças de seis a quatorze anos no ensino fundamental e a partir disso a educação infantil atenderia a faixa etária de zero a cinco anos de idade.

Este é um dos principais dissensos sobre a legislação da educação infantil no Brasil. O movimento social, Movimento Interfóruns da Educação Infantil no Brasil, MIEIB, é umas das principais associações sociais que lutam pela inserção da criança de seis anos na educação infantil, garantida pelo Estado à criança, mas facultada às famílias em matriculá-las. O percurso histórico tem mostrado que suas bandeiras de luta estão cada vez mais longe de se concretizar, haja vista a última publicação legal, que veremos adiante, obrigando a matrícula de crianças a partir de quatro anos na educação básica.

Em fevereiro de 2006, com a publicação da lei nº 11.274/06, fica obrigatório o ensino fundamental de 9 anos e é reforçado o atendimento das crianças de seis anos de idade nesta etapa da educação básica. Ainda neste ano o Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o FUNDEB, é publicado, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, FUNDEF. O atual fundo, de natureza contábil, insere toda a educação básica no plano de financiamento da educação pública brasileira, incluindo desta vez a educação infantil.

Ainda no mesmo ano são publicados os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, documento nacional que daria mais sustentabilidade para as discussões sobre a

qualidade nesta etapa de ensino. Busca apontar referenciais estruturais e políticos para se pensar a educação infantil de qualidade, bem como apontar estratégias para quantificar os resultados nesta etapa da educação básica.

Em abril de 2007 é apresentado o Plano de Desenvolvimento da Educação. Como afirma Saviani (2007, p.2):

[...] o assim chamado Plano de Desenvolvimento da Educação foi lançado oficialmente em 24 de abril, simultaneamente à promulgação do Decreto n. 6.094, dispondo sobre o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. Este é, com efeito, o carro-chefe do Plano. No entanto, a composição global do PDE agregou outras 29 ações do MEC. Na verdade, o denominado PDE aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC.

Ainda neste mesmo ano, como parte do Plano de Desenvolvimento da Educação, o Instituto Nacional de Estudos e de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, INEP, desenvolve e lança o IDEB, Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira, indicador calculado a partir da taxa de rendimento escolar e do desempenho dos alunos no SAEB, Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. Vale ressaltar que este indicador, bem como as avaliações citadas, não abrange a educação infantil. Não há ainda avaliação externa ou parametrização quantitativa da qualidade da educação na etapa da educação infantil.

Em 2009, o Parecer nº 20, emitido pelo Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica, vem contemplar um resgate histórico sobre a educação infantil, bem como as orientações curriculares, a importância da proposta pedagógica voltada à educação infantil e a concepção de criança, agora adotada após reflexões sobre a importância desta época da vida para o desenvolvimento global do ser humano.

No mesmo ano, a resolução nº 05/09, CNE/CEB, vem descrever as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, reafirmando os fundamentos éticos, estéticos e políticos na resolução anterior e considerando com mais ênfase o respeito ao sujeito de direitos que a criança se constitui.

Ainda neste mesmo ano é promulgada a Emenda Constitucional nº 59, que além de algumas modificações no plano de financiamento da educação pública e as competências das três esferas sobre este assunto (municipal, estadual e federal), torna obrigatório o ensino na educação básica a partir dos quatro anos de idade. Altera-se assim, a faixa etária da educação básica, passando a ser compreendida de quatro a dezessete anos de forma obrigatória, garantindo não só o acesso de qualidade e equidade à escolarização, como também ao transporte, material didático-pedagógico, alimentação e assistência à saúde. É esclarecido que esta mudança ocorrerá progressivamente até o ano de 2016.

Em julho de 2010, a Resolução nº 04 define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. No tocante a todo o sistema nacional de ensino, enfatiza que as dimensões de cuidar e educar são inseparáveis. Focando nas contribuições para a educação infantil, afirma que há a perspectiva de implantação gradual do regime integral de ensino, contemplando inclusive as creches para a concretização de uma educação escolar com qualidade social. Insere a educação infantil como a primeira etapa da educação básica, compreendida pela creche (até os 3 anos e 11 meses) e pré-escola (até os 5 anos e 11 meses), com duração de dois anos e sua avaliação realizada mediante acompanhamento e registro sem o objetivo de promoção, mesmo que para o acesso ao ensino fundamental. Compreende a organicidade da base nacional comum e a parte diversificada desde a primeira etapa de ensino até o ensino médio.

Embora a lei venha contemplar o caráter orgânico que deva existir entre as etapas da educação básica, identificam-se várias rupturas no processo de transição de uma etapa a outra de ensino. Priorizando a reflexão dentro da etapa da educação infantil, encontramos diferentes jornadas letivas, privilegiando o segmento creche para jornada integral e destinando os alunos da pré-escola em jornada parcial⁵. Não há diretriz específica que oriente a transição do último ano da pré-escola para o primeiro ano de ensino fundamental, compreendendo a complexidade do desenvolvimento da criança de seis anos.

No mesmo ano é apresentado o projeto de lei que versa sobre o segundo Plano Nacional da Educação, correspondente ao decênio 2011 – 2020. A primeira meta deste plano é: “universalizar, até 2016, o atendimento da população de 4 e 5 anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil, de forma a atender a 50% da população até 3 anos de idade.” (BRASIL, 2010, p. 3). Neste interim, em 2010, o Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica, CNE/CEB, elaboram um parecer que trata dos padrões mínimos de qualidade para a educação básica nacional. Nele estabelecem como estratégia às políticas de educação brasileira o Custo Aluno Qualidade Inicial, CAQi. Fundamentado na Constituição Federal, 1988, que afirma em seu artigo 206º que o ensino deve ser ministrado com base no princípio da garantia do padrão de qualidade e em artigo 211º que a União, Estados, Distrito federal e os Municípios devem organizar os seus sistemas de ensino com base em um padrão mínimo de qualidade, bem como na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB, 1996, que afirma:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[]

IX - garantia de padrão de qualidade;

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

⁵ O município de Fortaleza é exemplo desta realidade: até o ano de 2013, as crianças até três anos e 11 meses tinham direito à creche em período integral, diferente das crianças que estão na pré-escola, que já cumprem um regime parcial na jornada escolar.

IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. (BRASIL, Lei nº 9394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB).

Assim, o documento propõe a aplicação da matriz de qualidade que norteará o que deve ser contemplado minimamente nas escolas de todo o país a fim de garantir um padrão de qualidade. Para se aplicar a matriz consideram importante vencer os desafios da valorização dos profissionais da educação, do financiamento da educação e da construção e consolidação da prática da gestão democrática.

No ano de 2013, a lei nº 12.796 vem alterar a lei nº 9394/96, Lei de Diretrizes e Bases (LDB). A nova legislação passou a considerar como parte da educação básica obrigatória e gratuita o segmento da pré-escola, considerado como iniciado aos quatro anos e finalizado aos cinco anos. A escolarização obrigatória na educação básica passa a ser compreendida dentro da faixa etária de 4 a 17 anos de idade.

Art. 4o
I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma:
a) pré-escola;
b) ensino fundamental;
c) ensino médio
(BRASIL, 2013)

Esta lei permanece considerando a educação infantil como primeira etapa da educação básica e reforça que está compreendida nesta etapa de ensino a criança de zero a cinco anos de idade. Mesmo não considerando obrigatória a matrícula de crianças de zero a três anos, no artigo 31 é pontuada como deve ser a organização da educação infantil quanto à avaliação, carga horária mínima anual, atendimento para jornada parcial ou integral, controle de frequência e expedição de documentos.

Considerações Finais

A fim de dar luz às reflexões acerca da construção da educação infantil como política pública no Brasil, buscamos fazer um resgate histórico de como esta veio sendo empoderada e tratada no campo da política pública. Identificamos que este espaço fora ladrilhado com a formação da criança como sujeito de direitos, com a promulgação da lei nº 8.090 em 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente, e que em Fortaleza este percurso inicia-se tardiamente.

Após a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei nº 9394 de 1996, a educação infantil, já impulsionada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, começa a revestir-se com o status de educação básica, embora ainda não obrigatória.

Somente após as mudanças identificadas após de 2005, pudemos perceber a educação infantil sendo considerada objeto real das políticas de educação nacional, identificada como etapa da educação básica e incentivada a universalização de sua matrícula.

Assim, a criança de seis anos de idade é inserida no ensino fundamental e esta etapa de ensino passa a ser composta de nove anos em 2005 e no ano seguinte é publicada a Política Nacional de Educação Infantil. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, FUNDEB, 2007, passa a contemplar a educação infantil no financiamento da educação e em 2009 são fixadas as Diretrizes Nacionais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Ainda neste ano a Emenda Constitucional nº59 prevê a obrigatoriedade do ensino a partir dos quatro anos de idade. Em 2013 a LDB é alterada, considerada compulsória a matrícula a partir dos quatro anos de idade na pré-escola, segmento da educação infantil.

Percebemos portanto, que a política de educação infantil no Brasil foca-se no caráter etário, utilizando-o basicamente como único critério para enturmação, e porque não dizer, como referencial de aferição do desenvolvimento infantil, já que não há de forma explícita a discussão acerca da especificidade do desenvolvimento da criança pequena como o impacto da matrícula precoce no ensino fundamental ou da matrícula compulsória aos quatro anos de idade.

Faz-se necessário, portanto, investigar mais aprofundadamente os resultados desta política de incentivo à educação infantil que recortou as crianças de seis anos de sua etapa de ensino, tornou obrigatória a matrícula de crianças de quatro anos de idade em pré-escolas e propõe universalizar a jornada integral para todas as crianças. A quem de fato esta política está servindo? Estas medidas favorecem a qualidade na educação infantil? Quais os critérios podem ser elencados como fundamentais para a construção da qualidade na educação infantil? Estas são algumas perguntas que ainda não conseguimos respostas, mas urge pesquisarmos, para que continuamente este espaço possa ser percorrido em direção ao desenvolvimento pleno das crianças e que de forma responsável possamos pensar em educação infantil como direito de todos e não privilégio de alguns!

Bibliografia

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. 3ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 1996.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. Presidência da República. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 1990.

_____. Presidência da República. Lei nº 9394/96, 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v.134, n. 248, p. 27834-27841, 23 dez.1996. Seção I.

_____. Ministério de Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 01, 7 de abril de 1999. Institui as Diretrizes Nacionais da Educação Infantil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, p. 18, 13 abr. 1999, Seção I.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer homologado, 29 de janeiro de 1999. Referencial curricular nacional para a educação infantil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, n.55-E, p.8, 23 mar.1999, Seção I.

_____. Presidência da República. Lei nº 10.172/01, 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, v.139, n. 7, p. 177-196, 10 dez.2001. Seção I.

_____. Presidência da República. **Lei nº 11.114**, de 16 de maio de 2005. Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 2005.

_____. Presidência da República. **Lei nº 11.274**, de 06 de fevereiro de 2006. Altera os arts. 29º, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, dispondo sobre a duração de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 2005.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília: MEC, SEB, 2006.

_____. Ministério da Saúde/DATASUS, 2006.

_____. Presidência da República. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 6º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos, 2007.

_____. **Plano de Desenvolvimento da Educação**: razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer homologado, 11 de novembro de 2009. Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, n.230, p.36-37, 02 dez.2009, Seção I.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 05, 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, p. 18, 18 dez 2009, Seção I.

_____. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, DF, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos, 2009.

_____. Ministério da Educação. Documento Referência: Conferência de Educação. Brasília: MEC, 2009.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 04, 13 de julho de 2010. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para Educação Básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, p. 824, 14 jul 2010, Seção I.

_____. **O PNE 2011 – 2020: metas e estratégias**. Brasília: MEC, 2010.

_____. Presidência da República. **Lei nº 12.722, de 03 de outubro de 2012**. Altera as Leis nos 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. Brasília, DF, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos, 2012.

_____. Presidência da República. **Lei nº 12.796, de 04 de abril de 2013**. Altera a lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília, DF, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos, 2013.

DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v.18, n.2, p.113 – 118, 2004.

HERMIDA, Jorge Fernando; LUDGERIO, Klébia Maria. O direito à educação. In: HERMIDA, Jorge Fernando. **Educação Infantil: políticas e fundamentos**. 1ª ed. João Pessoa: Editora Universitária/ UFPB, 2007. p. 31 – 59.

KRAMER, Sônia. **A política do pré-escolar no Brasil:** a arte do disfarce. 3ª ed. Rio de Janeiro: Dois Pontos, 1987.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Educação e política no Brasil de hoje.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1999.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e Democracia:** teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre a educação política. 41ª ed. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2009.