

EDUCAÇÃO INFANTIL: DIREITO RECONHECIDO OU ESQUECIDO?

CHILDHOOD EDUCATION:
A RECOGNIZED OR FORGOTTEN RIGHT?

ÉDUCATION DE LA PREMIÈRE ENFANCE:
UN DROIT RECONNU OU OUBLIÉ?

EDUCACIÓN INFANTIL:
¿DERECHO RECONOCIDO U OLVIDADO?

Iza Rodrigues da Luz *

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo resgatar alguns aspectos da história da educação infantil, desde sua origem, destacando sua transformação em direito das crianças e obrigação do Estado, o que ocorreu com a Constituição Federal de 1988. A partir da análise de documentos da legislação brasileira, em especial as constituições e as leis de diretrizes e bases da educação nacional, e de outros documentos produzidos no âmbito do poder federal e por especialistas ligados à área, o trabalho evidencia que, apesar de estar legalmente reconhecida enquanto direito, ainda não há uma rede de instituições de educação infantil que atenda satisfatoriamente as crianças brasileiras.

Palavras-chave: Educação infantil. Direito brasileiro. Legislação brasileira.

* Doutora em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG, 2005). Integrante do corpo docente da Pós-Graduação da Universidade do Estado de Minas Gerais, MG (izaluz@bol.com.br).

O presente artigo objetiva resgatar alguns aspectos da história da educação infantil no Brasil, evidenciando o percurso decorrido até sua transformação, com a Constituição Federal de 1988, em direito positivo, bem como apresentar algumas informações sobre a situação atual das instituições de educação infantil. Para tanto, foram organizadas quatro pequenas seções: a educação infantil na legislação brasileira anterior à Constituição Federal de 1988; características da educação infantil no Brasil antes da Constituição Federal de 1988; a regulamentação da educação infantil como direito da criança e dever do Estado; e situação atual da educação infantil no Brasil.

A passagem da educação infantil de prática livre a um direito das crianças está estreitamente relacionada a mudanças ocorridas nas concepções de infância, que tiveram como uma de suas conseqüências o reconhecimento da criança enquanto sujeito titular de direitos. O Brasil, seguindo a tendência internacional, assumiu compromissos, inclusive perante a aprovação de textos legais, de implementar ações que reconheçam essa “nova” condição das crianças. O direito à educação, desde o nascimento, é visto como um dos fatores isolados mais eficazes na construção de novas práticas que validem a idéia de criança cidadã (Unicef, crianças em perigo... cit. em CORAZZA, 2002).

Entretanto, é importante considerar que, em paralelo ao desenvolvimento dessa nova condição, na década de 1990, conforme relatório da Unicef (2000, cit. em SARMENTO, 2001), a situação mundial da infância piorou globalmente. Para compreender esse antagonismo, Sarmento (2001) nos lembra que a globalização social contribuiu simultaneamente tanto para uma homogeneização da infância, visualizada na difusão mundial de “produtos para a infância” e de um “discurso dos direitos”, como, contraditoriamente, para a sua diferenciação, decorrente dos efeitos desiguais que aporta, à escala mundial, tendo como um de seus maiores impactos a recolocação do trabalho infantil como uma das principais atividades das crianças na contemporaneidade.

Cury (1998), ao tratar da evolução dos direitos sociais para direitos positivos, ou seja, inscritos no âmbito das leis ou das constituições, assinala a importância de as pressões locais (nacionais) se generalizarem e ganharem relevância no cenário internacional. Afirma, ainda, que, no caso das crianças, a Declaração da ONU de 1959 exemplifica a criação de novas expectativas quanto aos direitos da infância. Didonet (2001) destaca essa Declaração, ao lado da Convenção dos Direitos da Criança (ONU, 1989) e da Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Unesco, 1990), de Jomtien, Tailândia, como os três documentos essenciais no reconhecimento e na afirmação dos direitos da criança e, em especial, do direito à educação desde o nascimento.

Bobbio (1992) ressalta, ainda, que, apesar de esses novos direitos sociais surgirem com grande extensão e bem justificados, o problema é garantir-lhes a efetiva proteção, pois somente a partir desta é que se formaliza o que está inserido nas leis ou na Constituição. Cury (1998) adverte que, para assegurar a devida proteção a um direito social específico, como é o caso do direito das crianças à educação, é preciso financiamento, pois os direitos sociais são dispendiosos, custam caro. Desse modo, não basta somente que esse direito esteja proclamado, pois sem esse realismo ele fica inócuo.

Essas reflexões iniciais evidenciam que a luta política pelo reconhecimento de um direito deve ser contínua, pois sua transformação em direito positivo é somente uma das

condições para que venha a ser efetivado. Isto porque a modificação das práticas históricas, de modo a contemplar o que está determinado legalmente, demanda um intenso esforço de organização por parte do Estado e da sociedade civil.

A EDUCAÇÃO INFANTIL NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

No Brasil, a área federal, antes da Constituição de 1988, quando se refere à primeira infância (crianças de zero a seis anos), toma essa questão sob a forma do amparo e da assistência, e não sob a figura do direito. Na Constituição de 1891, encontramos o “silêncio”, ou seja, não há referências sobre a infância. Nas demais constituições, as expressões que freqüentemente aparecerão serão amparo ou cuidado, como nas Constituições de 1937 e 1946, respectivamente. Apenas com a Constituição Federal de 1967 e da Junta Militar de 1969 é que se introduz a noção de que uma lei própria providenciará a assistência à infância (CURY, 1998).

No campo educacional, visualizamos também a lenta aparição de referências às crianças menores de sete anos. Na Lei Federal 4.042/1961 destacam-se dois artigos:

Art. 23. A educação pré-primária destina-se aos menores de sete anos, e será ministrada em escolas maternas ou em jardins-de-infância.

Art. 24. As empresas que tenham a seu serviço mães de menores de 7 anos serão estimuladas a organizar e manter, por iniciativa própria ou cooperação com os poderes públicos, instituições de educação primária.

Havia também nessa lei a exigência de que o professor desse nível tivesse completado o curso normal.

A Lei de Diretrizes e Bases nº 5.692/1971 mantém essa obrigação das empresas, reforçando a necessidade de estas organizarem e manterem uma ligação das mães trabalhadoras com filhos menores de sete anos. Essa lei altera o nome da escola primária para escola de 1º grau, dispondo que:

Art. 19 – Para o ingresso no ensino de 1º grau, deverá o aluno ter idade mínima de sete anos.

§ 1º. As normas de cada sistema disporão sobre a possibilidade de ingresso no ensino de primeiro grau de alunos com menos de sete anos de idade.

§ 2º. Os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam convenientemente educação em escolas maternas, jardins-de-infância e instituições equivalentes.

Silva (2002) alerta para o fato de que nessas duas leis as referências às crianças menores de sete anos se dão por meio de palavras que expressam “estímulo”, “cooperação” e “zelo”, palavras estas bem distintas de outras como “direito” e “responsabilidade”.

Menciona, também, o fato de a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943, ser, até a década de 1980, o único texto que legislava sobre a obrigatoriedade do atendimento à criança em creches. A determinação da organização de berçários pelas empresas privadas, para acolher os filhos das trabalhadoras em idade fértil, durante o período de amamentação de seus filhos até os seis meses de idade, inseriu-se dentre as medidas governamentais de proteção ao trabalhador, e mais precisamente aos direitos da mulher trabalhadora. A autora ressalta que, apesar de essa lei estar em vigência por quase 60 anos, ainda são inúmeras as irregularidades observadas, compreendendo tanto o descumprimento da lei quanto a má qualidade dos serviços prestados, situação essa atrelada às insuficientes fiscalizações do Poder Público, assim como aos valores irrisórios de suas multas.

Tendo em vista que a história da educação infantil se relaciona diretamente com a história das formas de atendimento às crianças de zero a seis anos, simultaneamente ao resgate do modo como esse tema foi tratado na legislação anterior à Constituição de 1988, consideramos importante trazer para o texto reflexões sobre as formas de atendimento ocorridas nesse período, resgatando especialmente o lugar das creches.

CARACTERÍSTICAS DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL ANTES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A origem da creche, na sociedade ocidental, é atribuída ao trinômio mulher-trabalho-criança (DIDONET, 2001; DIAS, 1997; CASTRO, 1994). As referências históricas sobre essa instituição são unânimes em afirmar que ela foi criada para cuidar de crianças pequenas, enquanto suas mães trabalhavam. Nessa história destacam-se a Revolução Industrial, ocorrida no século 18, na Europa, e a transformação da família extensa em família nuclear, pois, com a necessidade de os pais, mães e irmãos mais velhos saírem de casa para trabalhar, as crianças pequenas ficavam sozinhas em suas casas, já que nesse novo modelo familiar não se contava mais com a ajuda de avós, tias, primos. Nesse cenário, houve um aumento da mortalidade infantil, da desnutrição e dos acidentes domésticos, fatores esses que passaram a chamar a atenção e despertar sentimentos de piedade e solidariedade na sociedade. Nesse cenário, a criança começa a ser vista pela sociedade como uma fonte de preocupação, como um problema, sendo por essa razão atendida fora da família com esse sentimento filantrópico, assistencial (DIDONET, 2001).

A associação entre creche/criança pobre e o caráter assistencialista, conforme Didonet (2001), resultou desses fatores históricos, sociais e econômicos que determinaram as principais características do modelo tradicional de creche. Um fator peculiar à creche brasileira, destacado pelo autor, foi o atendimento das crianças abandonadas, órfãs e filhas de mães solteiras, o que fez com que orfanato e creche fossem quase sinônimos por bastante tempo. Dias (1997) relembra ainda as diferenças entre creches e jardins-de-infância como mais um elemento que fortaleceu essa associação entre creche/criança pobre e caráter assistencialista, pois os jardins-de-infância já surgiram com o caráter educacional-pedagógico e dirigiam-se ao atendimento dos filhos das famílias de classes

médias e altas. Desse modo, desde a criação dos jardins-de-infância e das primeiras creches, reforçou-se a idéia de que os jardins eram para educar as crianças das classes médias e altas, e as creches para dar assistência às crianças pobres.

No Brasil, o modelo filantrópico predominou até o fim da segunda década do século 20. As preocupações médicas, em virtude das altas taxas de mortalidade nas instituições, já estavam presentes na década de 70 do século 19, aliando pediatria e filantropia, mas somente na década de 30 do século 20 se ampliou a atuação dos profissionais da saúde, com propostas higienistas, que se revezavam com o discurso sanitarista, assistencialista e moral. Em 1940, surgem as primeiras políticas de Estado para a infância, cria-se o Departamento Nacional da Criança (Decreto-lei nº 2.024/1940), o Serviço de Assistência ao Menor (SAM – Decreto-Lei nº 3.799/1941) e a Legião Brasileira de Assistência (LBA, 1942) (DIDONET, 2001).

Conforme Castro (1994), no período compreendido entre os anos 30 e final da década de 60, identificado com a emergência e expansão fragmentada das políticas sociais no País, a política de educação infantil se caracterizou por um conjunto de ações compensatórias, desorganizadas, descontínuas e com caráter extremamente assistencialista. O autor afirma que não houve nesse período uma política pública, mas atitudes isoladas dos três níveis de governo. Esses, em resposta a demandas e pressões locais, apoiavam, por meio da concessão de subvenções, entidades filantrópicas que eram as reais executoras dos programas implementados.

No período que se inicia a partir dos anos 70 e se estende até o final dos anos 80, com algumas exceções, as características do período anterior são preservadas: falta de uma política clara, superposição e fragmentação das ações, pulverização de recursos, informalidade das ações em parceria pública/privada. Entretanto, pode-se observar a tendência à expansão da cobertura de atendimento, tendo como novidade a expansão do atendimento governamental institucionalizado. No nível federal, predominam ações conveniadas e voltadas para o atendimento em creches. No estadual, sobressai a expansão do ensino pré-escolar; e, no nível municipal, confirma-se a tendência à expansão do atendimento público em creche e pré-escola e em convênios com entidades filantrópicas. Tanto no nível estadual como no municipal, o modelo dicotomizado é mantido, ou seja, a escolarização na pré-escola e o assistencialismo na creche, para as crianças de zero a três anos (CASTRO, 1994).

Na década de 80, apesar de as características da educação infantil não mudarem significativamente, aumentam os debates dedicados à situação da infância no Brasil. Por essa razão, conforme demonstram os estudos sobre a história da política da infância, somente nessa década é que se começa a pensar numa política para a infância pequena (CRAIDY, 1994), sendo que os desdobramentos da intensa mobilização que envolveu diferentes segmentos da sociedade civil podem ser encontrados na Constituição de 1988.

Como exemplo dessa mobilização e debate em torno dos direitos das crianças, podemos resgatar brevemente alguns momentos da história das creches comunitárias na região metropolitana de Belo Horizonte. Conforme Dias (1997), no final da década de 70 e início da década de 1980, as creches comunitárias, além de atender as crianças, se

organizaram e começaram a contestar a exclusão a que estavam submetidas e a lutar pelo reconhecimento do direito das crianças de zero a seis anos à educação. Surgiu, então, o Movimento de Luta Pró-Creches – MLPC, em 1979. Desde o início, esse movimento afirmava em suas reivindicações a creche como direito das crianças à educação, saúde e segurança, e como direito das mulheres enquanto trabalhadoras e contribuintes, tendo como proposta a participação popular na formulação e implantação de políticas públicas do setor. Após ter se institucionalizado, em 1986, nos anos seguintes, 1987 e 1988, o MLPC teve uma grande atuação no Fórum Pró-Participação Popular na Constituinte.

A exemplo do MLPC, vários segmentos da sociedade civil se mobilizaram em defesa dos direitos sociais das crianças; paralelamente, houve a tematização da infância por várias áreas do conhecimento. Esses dois fatores foram essenciais na afirmação da criança como cidadã, aspecto incorporado no ordenamento jurídico, ao lado do reconhecimento do tempo da infância como valor em si mesmo (SILVA, 2002).

A REGULAMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL COMO DIREITO DA CRIANÇA E DEVER DO ESTADO: CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – LEI Nº 8.069/1990, LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS) – LEI FEDERAL Nº 8.742/1993 E A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO Nº 9.394/1996

A Constituição de 1988 se tornou um marco histórico na redefinição doutrinária e no lançamento dos princípios de implementação de novas políticas para a infância de zero a seis anos, afirmando os direitos das crianças, entre eles o direito à educação. No capítulo dedicado aos direitos sociais determina:

Art. 7º - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

XXV – assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até aos seis anos de idade em creches e pré-escolas.

No capítulo dedicado à educação, define:

Art. 208 – O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

[...]

IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade; [...].

Os direitos da infância brasileira são definidos, de forma mais abrangente, no art. 227:

Art. 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-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Oliveira (1999) ao analisar a declaração do direito à educação na Constituição de 1988 destaca o fato de pela primeira vez terem sido explicitados os direitos sociais e dentro destes, em primazia, a educação. Em relação à educação infantil, o autor destaca o fato de ter-se estendido o direito à educação a essa faixa etária, abrindo-se a possibilidade de considerá-la fazendo parte da educação “básica”; ressalta o avanço em relação ao texto da constituição anterior, onde a educação infantil era “livre”, pois, com a possibilidade de incorporação deste nível de ensino ao sistema regular, se exigiu sua regulamentação e normatização na legislação educacional complementar. A concepção de creches e pré-escolas, conseqüentemente, também mudou, pois essas passaram a ser entendidas como instituições educativas, e não de assistência social.

Desse modo, conforme Cury (1998), a Constituição de 1988 incorporou algo que estava presente no movimento da sociedade e que provinha do esclarecimento e da importância da educação infantil. Definindo-a sob o signo do direito e não mais sob o do amparo ou da assistência, e impondo ao Estado o dever de assegurá-la.

Essas mudanças trazidas pela Constituição de 1988 foram ratificadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei nº 8.069/1990, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996 – LDBEN.

Destacaremos algumas características e/ou dispositivos dessas normas legais que se relacionam diretamente com a criança de zero a seis anos.

- Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei nº 8.069/1990:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único – A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

Art. 5º Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.

[Reafirmação do dever do Estado de assegurar atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos] (capítulo IV, art. 54, inciso IV);

[Ações de responsabilidade por ofensa aos direitos assegurados à criança, referentes ao não-oferecimento ou oferta irregular do atendimento] (capítulo VII, art. 208, inciso III).

Conforme Silva (2002), a elaboração da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, mobilizou diversos segmentos sociais, que se organizaram com a meta de fortalecer a concepção de assistência social como função governamental e política pública. A LOAS regulamenta os artigos 203 e 204 da CF, definindo entre os objetivos da assistência social, a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, e o amparo às crianças e adolescentes carentes (art. 2º, incisos I e II).

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996 – LDBEN

- Contempla pela primeira vez o direito à educação infantil como responsabilidade do setor educacional.
- Define, em suas disposições transitórias, o prazo de três anos, a partir da publicação, para a integração ao sistema regular de ensino de todas as creches e pré-escolas existentes e das que venham a ser criadas.
- Responsabilidade do Estado em relação à educação infantil:

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

[...]

IV – atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade.

- Seção específica – Seção II – Da educação infantil – definição da finalidade, oferta e da avaliação:

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

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

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

II – pré-escolas, para crianças de quatro a seis anos de idade.

Art. 31. Na educação infantil a avaliação far-se-á mediante acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental.

- No que se refere à formação dos profissionais da área de educação infantil, conforme o art. 62, a formação mínima é a oferecida em nível médio, na modalidade Normal. Nas disposições transitórias, art. 87, § 4, define que, até o fim da Década da Educação, 2007, os professores deverão ter nível superior ou ser formados por treinamento em serviço. Entretanto, não define em que modalidade esse treinamento poderá ser realizado (SILVA, 2002).

Cury (1998) assinala ainda o fato de a Constituição ter especificado com clareza a competência dos municípios no tocante à educação infantil, visto que são eles que devem manter, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, programas de educação pré-escolar. Destaca, ainda, que esse regime de cooperação deve ser cumprido fielmente para que não haja discordâncias entre Estados e Municípios. Nesse sentido, a redação diferenciada trazida pela emenda 14 ao artigo 211 da Constituição reforça o fato de os municípios não serem os únicos responsáveis pela educação infantil. A LDBEN esclarece ainda que cabe aos Estados e ao Distrito Federal a atuação prioritária no ensino médio, e a atuação prioritária dos sistemas municipais na educação fundamental. O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seus artigos 53, 54 e 71, reforça, além da dimensão de o direito da educação infantil se constituir em dever do Estado, também o regime de colaboração, com prioridade para os Municípios.

O autor destaca ainda a inovação da Constituição quanto a esse novo papel dos Municípios, pois rompe com um caráter dualista, que esteve presente nas outras constituições desde 1891, quando havia de um lado a União e de outro os Estados, e nesses os Municípios, havendo desse modo uma hierarquização. Com o texto de 1988, cada ente tem seu âmbito de competência e de aplicabilidade, mas isto só é viável sob a figura da mútua complementação e colaboração.

Silva (2002) lembra que, na tramitação do projeto da LDBEN, houve um intenso debate, com o confronto de forças opostas em torno de princípios e concepções. Desse modo, afirma que o texto final pode provocar descontentamentos, ser objeto de críticas e passível de mudanças. Afirma, ainda, que a LDBEN está produzindo discussões entre especialistas da área de educação infantil e estudiosos, que demonstram as diferentes leituras, interpretações e análises da legislação, estando entre os pontos de divergência as ambigüidades presentes na nomenclatura, modo de realização da municipalização do atendimento, indefinição de recursos financeiros e formação para os profissionais da área.

A autora aponta como contribuição importante da LDBEN o fato de situar a educação infantil como parte da educação básica, o fato de esse nível de ensino ser concebido como complementar à ação da família e da comunidade, pressupondo articulação entre elas e facultando às instituições infantis a ampliação, diversificação e enriquecimento das experiências das crianças, sem pretender substituir a ação da família e da comunidade. Destaca ainda a proibição de qualquer forma de retenção da criança, assegurando seu ingresso direto no ensino fundamental na idade regulamentar. Além disso, em consonância com a política de inclusão, assegura a oferta da educação especial já na educação infantil (art. 58, § 3º).

Apesar dessas mudanças no plano da legislação, a situação atual da educação infantil ainda não reflete esses avanços.

SITUAÇÃO ATUAL DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

Conforme Machado (1994), ao lado das mudanças ocorridas na legislação de nosso país, houve nas décadas de oitenta e noventa um impulso na expansão do atendimento público à educação infantil. Essa expansão, que não ocorreu de modo uniforme, apesar de ter também beneficiado as famílias de baixa renda, foi maior para as crianças de famílias de maior renda, e da região Sudeste. A autora assinala a necessidade de associar a preocupação com o atendimento quantitativo à qualidade desse atendimento, pois grande parte dele ocorre em instituições despreparadas e que não são registradas, fato que compromete a análise das informações.

Barreto (1998), ao se referir aos avanços legais ocorridos em relação ao direito das crianças à educação infantil, assinala que é indispensável reconhecer os desafios impostos para o atendimento desse direito. Conforme a autora, duas questões podem resumir-se: acesso e qualidade do atendimento. Quanto ao acesso, a primeira dificuldade reside, como apontado anteriormente, na precariedade de informações acerca do atendimento, especialmente das creches. O Ministério da Educação está realizando anualmente um censo em que são coletados dados sobre estabelecimentos, alunos matriculados e pessoal docente referentes à pré-escola. A autora registra a importância da inclusão da creche e da faixa de zero a seis anos na Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio – PNAD, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a partir de 1995, como um avanço na disponibilização de informações. Apesar disso, são necessárias mais informações sobre o atendimento e há que se preocupar em resolver a situação de vários estabelecimentos que funcionam sem qualquer registro junto às administrações educacionais ou qualquer outra instância governamental. O cumprimento da exigência da LDBEN, de integração ao sistema regular, poderá minimizar esse problema.

No ano de 2005, o Governo Federal criou o Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Interministerial nº 3.219, de 21 de setembro de 2005, formado por integrantes do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério da Educação, e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Foi criado com o objetivo de apresentar proposta para a transferência das ações de apoio financeiro ao atendimento às crianças de zero a seis anos em creches e pré-escolas atualmente desenvolvidas com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, do âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS para o do Ministério da Educação – MEC. Esse ato representa um importante avanço para a concretização da integração das creches e pré-escolas ao sistema regular de ensino. Conforme Relatório desse Grupo de Trabalho, datado de março de 2006, os dados sobre o atendimento socioeducativo a crianças de zero a seis anos obtidos da PNAD de 2004 são os seguintes:

- 40,4% das crianças freqüentam alguma instituição. Na faixa etária de zero a três anos, a taxa de freqüência é de 13,4%, e na de quatro a seis anos, 70,5%. Das crianças de famílias de maior renda (acima de três salários mínimos *per capita*) na faixa de zero a três, 35,3% freqüentam alguma instituição, e, na faixa de 4 a 6 anos, esse percentual é de 92,2%. Das crianças das famílias de menor renda (até 1/2 salário mínimo

per capita) na faixa de zero a três anos de idade, 8,5% freqüentam alguma instituição, e na faixa de quatro a seis anos, o percentual é de 63,1%.

- Conforme dados do Censo Educacional de 2004, também apresentado no Relatório do Grupo de Trabalho (2006), havia no País 6.903.762 alunos matriculados em creches e pré-escolas públicas e particulares. A distribuição por tipo de instituição era a seguinte: 63% das crianças menores de quatro anos freqüentavam creches públicas, e 37% particulares; 73% das crianças entre 4 a 6 anos freqüentavam pré-escolas públicas, e 27% particulares.

Os números corroboram a tendência de expansão iniciada na década de 1970, conforme já apontado por Castro (1994) e Machado (1994), mas continuam demonstrando que o atendimento ainda é insuficiente, principalmente para as crianças de menor renda. Fator importante, visto que vários pesquisadores, como Angotti (1994) e Felipe (2001), demonstram que a freqüência a creches e pré-escolas de boa qualidade pode trazer mais benefícios exatamente para essas crianças, por enriquecer seu mundo social e ensejar oportunidade de atendimento educativo profissional mais planejado do que o recebido na família.

Quanto à qualidade do atendimento, Barreto (1998) elenca as principais dificuldades, relacionando-as ao aumento da expansão de atendimento sem os devidos investimentos técnicos e financeiros, o que se agrava nas creches, que historicamente estão relacionadas à guarda de crianças de baixa renda. Nas pré-escolas para essa população, os principais problemas são: a insuficiência e inadequação de espaços físicos, equipamentos e materiais pedagógicos (especialmente brinquedos e livros). As creches são voltadas somente para cuidado, sem incorporar a dimensão educativa; ocorre separação entre as funções de cuidar e educar, e inexistência ou negligência de propostas pedagógicas e currículos. O grande desafio seria a formação e valorização do profissional que atua na área, fator que, conforme pesquisas, tem um alto impacto na qualidade do atendimento. Embora faltem dados completos, alguns diagnósticos demonstram que grande parte dos profissionais não tem formação adequada, percebem remuneração muito baixa e trabalham sob condições precárias. Conforme dados do MEC (Censo Educacional de 2004), 2,37% dos docentes da pré-escola não possuem segundo grau. A maior parte possui habilitação de magistério de segundo grau, e somente 35% têm curso superior, e destes não se sabe o percentual que tem habilitação específica para trabalhar com pré-escola. Entretanto, se sabe que, tanto no segundo grau como nas universidades a oferta para essa habilitação é pequena. Consoante com Demo (1994), a autora coloca em questão a qualidade da formação atualmente oferecida, apontando seu despreparo para contemplar a dupla função de cuidar e educar que é exigida ao profissional dessa área.

Outro aspecto preocupante no que se refere à qualificação dos profissionais de educação infantil é a tendência assinalada por Nascimento (2001) de que a formação legal exigida pela LDBEN fique centrada somente na dimensão educativa, o que pode ter como conseqüência uma escolarização excessiva da educação infantil, especialmente da pré-escola. Barreto (1998) relatou a existência de instituições que já trabalham no modelo de “escolinha”, com organização tradicional de mesas e carteiras, conteúdos curriculares

separados e – o mais grave – avaliação com possibilidade de reprovação da criança, o que contraria frontalmente a LDBEN. Faria (1999) ressalta a importância de as instituições de educação infantil articularem as funções de cuidado e educação, pois somente desse modo a criança pode ser criança e ter opções de atividades que lhe ajudem a desenvolver-se integralmente, complementando desse modo adequadamente as funções da família e da comunidade.

A importância de uma formação de qualidade para o professor da educação infantil foi reconhecida e legitimada pelo Ministério da Educação no ano de 2005 com a criação do Programa Nacional de Formação Inicial de Professores em Exercício na Educação Infantil – Proinfantil. Conforme o documento Diretrizes Gerais (2005), o Proin-fantil é um curso, em nível médio, na modalidade Normal, que proporcionará aos professores sem a habilitação mínima exigida pela legislação vigente e que atuam como docentes nas instituições de educação infantil o domínio dos conteúdos do Ensino Médio e a formação pedagógica necessários para a melhoria da qualidade de sua prática profissional.

Além desse programa, o Ministério da Educação também discutiu e lançou duas publicações voltadas para a infra-estrutura e a qualidade das instituições de educação infantil: Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil e Parâmetros Básicos de Infra-estrutura para Instituições de Educação Infantil. Apesar de os documentos não garantirem mudanças simultâneas nas instituições, sinalizam uma maior atenção e importância a esse nível de ensino. De todo modo, ainda persiste o grande desafio da garantia de recursos, pois a maior parte das mudanças necessárias para incrementar o acesso e garantir a qualidade dependem da garantia de recursos. Silva (2002) afirma que a descentralização político-administrativa e a municipalização da educação infantil podem representar maiores chances de interlocução entre os gestores e a população, mas podem também representar mais uma forma de reduzir os gastos nessa área. Lembra, ainda, que há diferenças acentuadas entre os governos municipais em nosso país no que se refere ao investimento para a efetivação de ações:

A falta de investimento de alguns municípios pode ser detectada por intermédio de alguns fatores, como a não-incorporação das creches às respectivas secretarias de educação e sistemas de ensino, a não-priorização de recursos financeiros para projetos educativos voltados para crianças de zero a seis anos e a insuficiência de cursos que viabilizem a formação dos profissionais da área. Se observarmos as disposições contidas na Constituição Federal, no ECA e na LDBEN, assim como nas leis orgânicas de vários municípios brasileiros, percebemos que são ainda necessários inúmeros e diferenciados procedimentos para que a legislação seja operacionalizada em política pública (p. 33-34).

Demo (1994) também se mostra preocupado com o fato de a tendência de municipalização da oferta de educação infantil ser interpretada como abandono por parte da União e dos Estados, e com os sinais recentes de tendência a reduzir os recursos vinculados pela Constituição. Por esses motivos, assim como os demais estudiosos da área, defende a existência de orçamentos explícitos públicos municipais, estaduais e federais, e da

instituição de outras fontes específicas para o financiamento da educação infantil. Oliveira (1999) afirma, ainda, que a criação do Fundef (Lei 9.424/1996), que concentra recursos no ensino fundamental, agravou esse problema da destinação de recursos. Desta forma, conforme defende Craidy (1994), as políticas para a infância de zero a seis anos somente se tornarão efetivas se se constituírem como políticas públicas, assim como ocorreu com o ensino básico.

Castro (1994), ao analisar a articulação entre governo federal, Estados e Municípios, defende que ao primeiro deveria caber administrar somente as funções de assistência técnica e financeira, tomando como responsabilidade a promoção da equidade e das correções dos desequilíbrios regionais. A tarefa de definir e executar a política de educação infantil, conforme a autora, deveria ficar a cargo dos Estados e Municípios, em parceria com as organizações não-governamentais (ONG), sendo o ideal que a participação dos governos estaduais ficasse restrita à cooperação técnico-financeira com os Municípios, cabendo a estes as atividades executivas e decisórias, o que tornaria a educação infantil eminentemente local, a exemplo da experiência internacional.

Campos (1998) nos chama a atenção para a importância de se ter clareza sobre os objetivos e meios a serem utilizados para a implantação da regulamentação da educação infantil, pois afirma que vivemos um momento em que coexistem tendências conflitantes na sociedade sobre a necessidade de se regulamentar o atendimento educacional. A contradição se evidencia, de um lado, no abandono do modelo de bem-estar social e no predomínio da crença no mercado como principal mecanismo regulador; e, por outro, na crescente preocupação com situações que ofereçam riscos potenciais às crianças e num esforço do Poder Público em promover a melhoria de qualidade na educação. Por esse motivo defende a criação de critérios de regulamentação que não tenham elementos excludentes, podendo se adequar à realidade de diversos Estados e Municípios. Enfatiza, ainda, que, para que haja melhoria processual de qualidade, outras iniciativas, além da regulamentação, são igualmente relevantes, como os programas de treinamento de pessoal, as políticas de avaliação interna e externa e o estímulo à participação das famílias.

A situação atual, caracterizada pela determinação da condução municipal das ações de educação infantil, sem uma política pública que articule, organize e garanta recursos técnicos e financeiros para um atendimento mais uniforme no País, ocasiona imobilidade, distorções e perversidade nas disputas orçamentárias dos Municípios e na condução das ações voltadas para as crianças de zero a seis anos, demonstrando a existência de uma grande distância entre o direito reconhecido em lei e aquele socialmente reconhecido e protegido (SILVA, 2002). Essa situação se mostra mais grave ainda, se lembrarmos das condições sócio-econômicas da população brasileira. Ao comentar sobre a creche como direito, Didonet (2001) afirma:

Muitas crianças contam com o ambiente familiar como espaço suficiente nos primeiros anos, sob os ângulos econômico, afetivo, nível instrucional, ambiente social e físico. No Brasil, a maioria delas não se enquadra nesta situação, se considerarmos que a pobreza e a miséria suprimem ou reduzem elementos essenciais para que o desenvolvimento opere segundo o

potencial da criança. Nossa injusta distribuição da riqueza é responsável por 36% da população vivendo no nível de pobreza e 11% abaixo do nível da miséria. Querer que as famílias desses estratos dêem conta das mesmas condições de desenvolvimento de seus filhos que oferecem os 64% restantes é sofismar com o argumento de que o amor basta. Apenas 11% das crianças de zero a três anos estão em creches, no Brasil. As metas do PNE querem elevar para 30% em cinco anos e para 50% em dez. Fazer com que isso seja real é trabalhar pela cidadania (p. 24).

Um alento para incrementar a situação atual de financiamento da educação infantil está na proposta de emenda constitucional para a criação do Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, que tem como objetivo proporcionar a elevação e uma nova distribuição dos investimentos em educação. Esse novo fundo atenderá não só o ensino fundamental, mas também a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos. Assegurando uma maior destinação de recursos por parte das três esferas: federal, estadual e municipal, e novamente acentuando o reconhecimento da faixa etária de zero a seis anos como clientela do sistema regular de ensino, o Fundeb, se regulamentado, pode auxiliar na consecução do objetivo de garantir o acesso e a qualidade da educação infantil.

Um último aspecto a ser tratado se refere à inclusão das crianças de seis anos no ensino fundamental. O Conselho Nacional de Educação, por meio da Resolução de nº 03, de 3 de agosto de 2005, registrava a obrigatoriedade da matrícula das crianças de seis anos no ensino fundamental, ampliando sua duração para nove anos. Na mesma resolução redefiniu a nomenclatura para as instituições de educação infantil da seguinte forma: creche para as crianças zero a três anos e pré-escola para as crianças de quatro e cinco anos. Já no ensino fundamental, os anos iniciais passaram a contemplar a faixa etária de seis a 10 anos; e os anos finais a faixa etária de 11 a 14 anos. Essas modificações foram ratificadas por meio da Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que alterou os artigos 29, 30, 32 e 87 da LDBEN, evidenciando a duração do ensino fundamental de 9 (nove) anos, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos. Conforme a lei, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal terão prazo até 2010 para implementar as mudanças.

Diante desse cenário, se evidencia a importância de uma articulação cada vez maior entre a educação infantil e o ensino fundamental para que haja um trabalho de continuidade sem que se negligenciem as necessidades singulares de cada faixa etária. Ademais, um financiamento único para os diversos níveis de ensino pode assegurar o acesso e permanência das crianças nas instituições escolares.

Diante desse quadro, visualizamos que a educação infantil, apesar de reconhecida como um direito das crianças desde a Constituição de 1988, ainda não conseguiu se tornar realidade para a maioria da população brasileira, e que mesmo parte das crianças já contempladas não têm assegurada uma educação de qualidade. Por essa razão, voltamos a ressaltar a importância da continuidade de ações políticas por parte da sociedade civil brasileira, por meio de seus diversos segmentos, para reivindicar a efetivação do que está proclamado na lei.

Referências

- ANGOTTI, Maristela. Semeando o trabalho docente. In: OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos de (Org.). *Educação infantil: muitos olhares*. São Paulo: Cortez, 1994. p. 51-68.
- BARRETO, Angela Maria Rabelo Ferreira. Situação atual da educação infantil no Brasil. In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. *Subsídios para Credenciamento e Funcionamento de Instituições de Educação Infantil*. Volume II. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1998. p. 23-33.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.
- BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Brasília, 1990.
- BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília, 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Proinfantil: Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil: diretrizes gerais*. Brasília: MEC, 2005.
- BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Resolução n. 3, de 3 de agosto de 2005*. Brasília: MEC/CNE/CEB, 2005.
- BRASIL. *Lei nº 11.274*. Brasília, 2006.
- CAMPOS, Maria Malta. A regulamentação da Educação Infantil. In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. *Subsídios para Credenciamento e Funcionamento de Instituições de Educação Infantil*. Volume II. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1998. p. 35-63.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. A política de educação infantil no âmbito do estado brasileiro. In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. *Anais do I Simpósio Nacional de Educação Infantil*. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994. p. 32-35.
- CORAZZA, Sandra Mara. *Infância & educação: era uma vez – quer que eu conte outra vez?* Petrópolis: Vozes, 2002.
- CRAIDY, Carmem Maria. A política de educação infantil no contexto da política da infância no Brasil. In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. *Anais do I Simpósio Nacional de Educação Infantil*. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994. p. 18-21.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação infantil como direito. In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. *Subsídios para Credenciamento e Funcionamento de Instituições de Educação Infantil*. Volume II. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1998. p. 9-15.
- DEMO, Pedro. A política de educação infantil no contexto da política da infância no Brasil. In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. *Anais do I Simpósio Nacional de Educação Infantil*. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994. p. 22-27.
- DIAS, Regina Célia. Luta, movimento, creche: a história da conquista de um direito. In: SILVA, Isa T. F. Rodrigues (Org.). *Creches comunitárias: histórias e cotidiano*. Belo Horizonte: AMEPPE, 1997. p. 19-44.

- DIDONET, Vital. Creche: a que veio... para onde vai. *Em Aberto*, Brasília, v. 18, n. 73, p. 11-27, jul. 2001.
- FARIA, Ana Lúcia Goulart de. *Educação pré-escolar e cultura: para uma pedagogia da educação infantil*. Campinas: Edunicamp, São Paulo: Cortez, 1999.
- FELIPE, Jane. O desenvolvimento infantil na perspectiva sociointeracionista: Piaget, Vygotsky, Wallon. In: CRAIDY, Carmem Maria; KAERCHER, Gládis E. (Orgs.). *Educação Infantil: pra que te quero?* Porto Alegre: Artmed, 2001, p. 27-37.
- MACHADO, Maria Aglaê de Medeiros. Por uma política nacional de educação infantil. In: BRASIL, Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. *Anais do I Simpósio Nacional de Educação Infantil*. Brasília: MEC/SEF/DPE/COEDI, 1994, p. 14-17.
- NASCIMENTO, Maria Evelina Pompeu do. Os profissionais da educação infantil e a nova lei de diretrizes e bases da educação nacional. In: FARIA, Ana Lúcia Goulart de; PALHARES, Marina Silveira (Orgs.). *Educação Infantil Pós-LDB: rumos e desafios*. 3. ed. Campinas: Autores Associados – FE/Unicamp; São Carlos: EdUFSCar; Florianópolis: EdUFSC, 2001. p. 99-112.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação na constituição federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de justiça. *Revista Brasileira de Educação*, n. 11, p. 61-74, maio/ago. 1999.
- ONU. *Convenção dos Direitos da Criança*. 1989.
- Relatório dos trabalhos realizados pelo GT criado pela Portaria Interministerial nº 3.219, de 21 de setembro de 2005, e proposta de prorrogação de suas atividades*. Brasília: MEC/SEB, 2006. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfport3219_05.pdf.
- SARMENTO, Manuel Jacinto. A globalização e a infância: impactos na condição social e na escolaridade. In: GARCIA, Regina Leite; LEITE FILHO, Aristeo (Orgs.). *Em defesa da educação infantil*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 13-28.
- SILVA, Isa T. F. Rodrigues. *O processo de constituição de políticas públicas de educação infantil em Belo Horizonte*. 1993 a 2000. Dissertação de Mestrado Não-Publicada, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG, 2002.
- UNESCO. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*. Paris, 1990.

Early childhood education: a recognized or forgotten right?

Abstract

This paper reviews some aspects of the history of early childhood education in Brazil, from its beginnings, focusing particularly on the process through which it became a right for children and a duty of the State according to the Federal Constitution adopted in 1988. Drawing on Brazilian legal documents, especially constitutions, national education laws and other federal documents as well as others written by experts in the field of education, the study shows that, despite being legally recognized as a right, early childhood education has not been able to count on a network of institutions that may provide education to all children satisfactorily.

Keywords: Early childhood education. Brazilian rights. Brazilian laws.

Éducation de la première enfance: un droit reconnu ou oublié?

Résumé

Le présent article a comme objectif de récupérer quelques aspects de l'histoire de l'éducation de la première enfance, depuis le début, en mettant l'emphase sur sa transformation en un droit des enfants et une obligation pour l'État, ce qui s'est produit avec la Constitution Fédérale de 1988. Partant de documents de la législation brésilienne, spécialement des constitutions et des lois de directrices et bases nationales en éducation, en plus d'autres documents fédéraux et d'autres écrits par des spécialistes dans le champs de l'éducation, l'étude montre qu'en dépit d'être reconnu comme un droit, l'éducation de la première enfance ne compte pas encore sur un réseau d'institutions de ce type d'éducation qui pourvoit de manière satisfaisante une éducation à tous les enfants de cet âge.

Mots clés : Éducation de la première enfance. Droit brésilien. Législation brésilienne.

Educación infantil: ¿Derecho reconocido u olvidado?

Resumen

La presente investigación tiene como objetivo rescatar algunos aspectos de la historia de la educación infantil, desde su origen, señalando su transformación en derecho de los niños y obligación del estado, lo que ocurrió con la constitución federal de 1988. A partir del análisis de documentos de la legislación brasileña, en especial las constituciones y las leyes de directrices y bases de la educación nacional y de otros documentos producidos en el ámbito del poder federal y por especialistas vinculados a la área, el estudio evidencia que a pesar de estar legalmente reconocida como derecho, todavía no existe una red de instituciones de educación infantil que atienda satisfactoriamente los niños brasileños.

Palabras-chave: Educación infantil. Derecho brasileño. Legislación brasileña.

Recebida 1ª versão em: 02.05.2004

Aceita 2ª versão em: 29.10.2006

