

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO

Beatriz Vianna e Souza

**Educação Infantil e Políticas Públicas: um olhar a respeito da garantia de educação das
crianças menores de seis anos**

SÃO GONÇALO/RJ

2014

Beatriz Vianna e Souza

Educação Infantil e Políticas Públicas: um olhar a respeito da garantia de educação das crianças menores de seis anos



Monografia apresentada como requisito para aprovação no curso de Graduação em Pedagogia, na Universidade do Estado do Rio de Janeiro/Faculdade de Formação de Professores.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Eveline Bertino Algebaile

SÃO GONÇALO/RJ

2014

CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CTC-A

S729 Souza, Beatriz Vianna e

Educação Infantil e políticas públicas: um olhar a respeito da garantia de educação das crianças menores de seis anos / Beatriz Vianna e Souza, 2014.

47 f.

Monografia de conclusão de curso apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Pedagoga, a Faculdade de Formação de Professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Professora Dr^a Eveline Bertino Algebaile

1.Educação e Estado. 2. Política e educação.

37.014

Autorizo para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial deste projeto final.

Assinatura

Data

Beatriz Vianna e Souza

Educação Infantil e Políticas Públicas: um olhar a respeito da garantia de educação das crianças menores de seis anos

Monografia apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Licenciatura Plena em Pedagogia, à Faculdade de Formação de Professores, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em de de .

Banca Examinadora:

Prof.^a. Dr.^a. Eveline Bertino Algebaile (orientadora)
Faculdade de Formação de Professores da UERJ

Prof.^a Dr.^a. Maria Lúcia de Abrantes Fortuna (parecerista)
Faculdade de Formação de Professores da UERJ

São Gonçalo

2014

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por me dar força e perseverança para não desistir de atingir meus objetivos.

A minha família pelo apoio e estímulo em todos os momentos de minha vida acadêmica.

A minha orientadora, a Professora Eveline, pela atenção e colaboração para a realização deste presente trabalho.

Agradeço, também, a todos que contribuíram de alguma forma para a realização deste trabalho acadêmico.

RESUMO

SOUZA, Beatriz Vianna e. *Educação Infantil e Políticas Públicas: um olhar a respeito da garantia de educação das crianças menores de seis anos*. 2014. 47 f. Monografia (Graduação em Pedagogia) – Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

Este estudo teve como objetivo refletir, no âmbito dos aspectos legais, sobre como vem se desenhando o papel do Estado, a partir da Constituição Federal de 1988, em relação a sua responsabilidade na garantia da oferta de escolarização para o público atendido pela Educação Infantil, sendo esta uma nomenclatura estabelecida pela atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96). Para compreender os novos rumos percorridos pela Educação Infantil em nosso país no pós-LDB, foi necessário realizar um breve histórico do atendimento institucional destinado à criança pobre brasileira, conhecer as modificações das concepções de infância e de criança verificadas ao longo dos tempos na sociedade ocidental, bem como entender as especificidades da Educação Infantil como etapa formativa, além de analisar as disposições jurídicas sancionadas a partir da década de 1990, que explicitam efetivamente o dever do Estado com a educação das crianças menores de seis anos. No decorrer da monografia, examinamos os caminhos percorridos pela Educação Infantil ao longo dos tempos até se consolidar efetivamente, a partir da década de 2000, como parte integrante do sistema educacional brasileiro sob a responsabilidade do Estado. Para a realização deste estudo, reportamo-nos a uma revisão de bibliografia a respeito da educação infantil, em perspectiva histórica, bem como sobre as formas específicas de sua realização no Brasil. Realizamos, também, pesquisa documental que nos permitiu identificar e analisar o conteúdo das principais disposições legislativas sobre essa etapa formativa. Para respaldar as reflexões desenvolvidas neste trabalho, tivemos como suporte teórico autores como Philippe Ariès, Sônia Kramer e André Petitat, dentre outros que contribuíram para que pudéssemos analisar, na perspectiva histórica e política, os caminhos percorridos da educação para a infância, até a sua consolidação como etapa importante na escolarização das crianças menores de seis anos no pós-LDB.

Palavras-chave: Políticas públicas; política educacional; Educação Infantil; legislação educacional; direitos da criança.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1 - ESTADO E INFÂNCIA	
1.1 – O sentimento de Infância e de Criança	11
1.2 – A Escolarização das crianças.....	15
1.3 – História do atendimento à criança brasileira	18
2 – A CONFIGURAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA DÉCADA DE 1990	
2.1 - O Direito à Educação	21
2.2 - A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/96) e a Educação da criança pequena	24
3 - DÉCADA DE 2000 E LEI 2013: PROGRESSIVA DEFINIÇÃO DE UM NOVO ESTATUTO DE OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL	
3.1 - Fundo de Financiamento da Educação Infantil	28
3.2 - Redução da idade de ingresso no Ensino Fundamental para os seis anos	29
3.3 - Do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB)	31
3.4 - Emenda Constitucional nº 59 de 2009	34
3.5 - Lei nº 12.796, de 04 de abril de 2013	38
3.6 – Rumos e perspectivas acerca da expansão da Educação Infantil para os próximos anos no Brasil	40
CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	46

INTRODUÇÃO

Durante muito tempo a educação das crianças menores de seis anos esteve relegada a um segundo plano pelo Poder Público, pois não era vista como prioridade. A ausência ou insuficiência de discussões governamentais acerca da educação formal das crianças pequenas fez com que, até a década de 1990, essa etapa educacional ficasse relativamente à margem do Sistema de Ensino Brasileiro, uma vez que não existiam políticas públicas comprometidas com a Educação Infantil, por meio das quais pudesse ser garantida a oferta de vagas em escolas públicas, bem como um atendimento de qualidade pedagógica às crianças na faixa etária de zero a seis anos, sobretudo as crianças das classes populares. Pouco se falava, compreendia e pensava sobre a oferta de um serviço educacional de qualidade pedagógica para os pequenos. Tal quadro era decorrência da ausência de responsabilidade do poder público na escolarização das crianças mais novas.

As poucas políticas existentes voltadas para a criança pequena tinham ou um caráter assistencial (por vezes assistencialista), ou um compromisso de uma educação de caráter compensatório, ou, então, de preparação para o ensino fundamental. Dessa forma, o olhar que se tinha sobre a criança era extremamente diferente do que verificamos hoje.

Atualmente, a criança é juridicamente reconhecida como sujeito concreto de direitos, como enfatiza o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), documento que, por sinal, abriu campo para as lutas pelo direito de todas as crianças à educação formal. Antes, o sentimento predominante em relação ao atendimento da criança pobre era o de guarda e, posteriormente, de compensação de “carências culturais”, uma vez que, segundo esta perspectiva, o ambiente social da criança pobre era o que a levava a apresentar “deficiências” na escola.

Assim, se hoje entendemos a Educação Infantil como importante etapa escolar para o desenvolvimento integral das crianças em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade, devemos reconhecer que, antes da LDB 9394/96, não havia uma preocupação claramente expressa em atender aos interesses e necessidades das crianças, bem como em considerar as especificidades da Educação Infantil. As disposições legislativas federais a esse respeito eram imprecisas e insuficientes.

Dessa forma, se verificamos os avanços que a Educação Infantil vem conquistando cada vez mais, nas políticas traçadas em nível nacional, percebemos que tudo isso é fruto de uma intensa

discussão e luta, de um novo olhar direcionado à criança e suas especificidades, bem como do entendimento da criança como sujeito de direitos.

As políticas de educação da infância, até o final dos anos 80 do século XX, assumiam, com muita frequência, posições ora de cunho higienista ora assistencialista ou compensatória. Também comum era a proposição de uma educação preparatória para a inserção das crianças no ensino fundamental, denominada como pré-escola, outro campo de calorosos debates.

Somente, a partir da Constituição Federal de 1988 que a criança, na faixa etária de zero a seis anos, conquistou o direito ao acesso à educação, fato expresso na inclusão da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, conforme consta na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96). Tal medida abriu novos e mais sólidos caminhos para discussões acerca da educação das crianças, definindo novos rumos para esta etapa educacional.

Nesta perspectiva, no âmbito dos aspectos legais, a partir da década de 1990, a Educação Infantil passa a vivenciar novos percursos e desafios no que se refere a medidas que promovam a obrigatoriedade do Estado em relação à escolarização das crianças pequenas. Uma das explicações para a elaboração de legislações e emendas constitucionais que têm resultado na expansão da Educação Infantil em nosso país, atualmente, refere-se às profundas mudanças na organização e estrutura familiar, com o aumento maciço da mulher no mercado de trabalho, acontecimento que, por sua vez, resultou no aumento de lutas da sociedade civil e dos movimentos sociais pela oferta e ampliação do número de vagas nas instituições educacionais voltadas para as crianças pequenas, exigindo que parte de sua educação esteja sob a responsabilidade do Estado.

Além disso, neste panorama pós anos 90, do século XX, devemos reconhecer que a própria forma como a criança passa a ser vista pela sociedade, bem como os espaços a ela destinados, vão determinar, do ponto de vista jurídico, as novas políticas voltadas para a educação institucionalizada das crianças pequenas, resultando na necessidade de maiores empenhos dos governos municipais para garantir escolas voltadas para o público de até seis anos, bem como repasse de recursos financeiros pelo governo federal para o atendimento às crianças, principalmente as da faixa etária de quatro a seis anos, público que deverá ser gradualmente contemplado com a universalização da Educação Básica obrigatória, nos marcos definidos a partir de 2009.

Neste momento de visibilidade da Educação Infantil, podemos destacar a Lei nº 12.796, de 04 de abril de 2013, que estabelece como dever do Estado garantir a Educação Básica aos alunos a

partir dos quatro até os dezessete anos de idade; ou seja, estabelece como obrigatoriedade a matrícula na Educação Infantil, na fase da pré-escola, no Ensino Fundamental e Ensino Médio para os que concluem seus estudos na idade apropriada. Sendo assim, a partir da presente data, os pais/responsáveis são obrigados a matricular seus filhos desde os quatro anos de idade. Segundo a legislação vigente, compete aos municípios ofertar unidades de educação infantil para todas as crianças em idade escolar, sendo esta uma importante conquista para o público da Educação Infantil, embora nessa legislação a Educação Infantil permaneça dividida em dois blocos, pois as crianças de zero a três anos não serão contempladas com a obrigatoriedade de oferta de vagas em escolas públicas. Esta medida atual adotada pelo poder público acaba não atendendo a demanda da família cujos membros são trabalhadores, e que, por motivos familiares, possam necessitar, em algum momento da vida, deixar seu filho em uma instituição educativa enquanto trabalham, sendo um dos pontos para a continuidade de lutas pelo direito de todas as crianças ao acesso à educação escolar.

Diante deste novo desafio educacional no nosso sistema de ensino, o objetivo deste estudo é refletir sobre as ações políticas voltadas para a Educação Infantil, destacando os novos rumos percorridos por uma etapa de escolarização no pós-LDB, analisando, assim, a dimensão histórica da infância, as leis que a regem, os recursos financeiros a ela destinados, especialmente a partir da criação das etapas da Educação Básica realizada pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental/ FUNDEF e, posteriormente, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério/FUNDEB, bem como os novos caminhos acerca da universalização do ensino e da continuidade das lutas para se estender a garantia de acesso à escolarização para as crianças de zero a três anos, quando a família necessitar e acionar o poder público por uma matrícula na rede pública para seu filho.

Capítulo 1- ESTADO E INFÂNCIA

1.1 - O sentimento de Infância e de Criança

A concepção de criança e infância que nossa sociedade possui hoje, em que se reconhece a importância desta fase de desenvolvimento humano, onde a criança é vista como sujeito, como aquele que tem o poder de se expressar, manifestando seus gostos, desejos e emoções, é o resultado das modificações da organização da sociedade bem como da construção social e histórica a respeito da criança e do sentimento de infância.

Segundo o historiador e pesquisador francês Philippe Ariès, em “História Social da Criança e da Família” (2012, p.99), o conceito de infância se modificou ao longo dos tempos. Na sociedade medieval, que é o ponto de partida das análises e reflexões do pesquisador acima citado, não existia o sentimento que distinguia a criança do adulto. Assim, segundo o autor, “o sentimento de infância não significa o mesmo que afeição pelas crianças: corresponde à consciência da particularidade infantil que distingue essencialmente a criança do adulto, mesmo jovem.”

De acordo como o autor, as crianças que sobrevivessem à mortalidade infantil, muito alta na época, eram logo inseridas no mundo dos adultos. Além disso, destaca que a educação das crianças era simplesmente ignorada.

Argan ameaçava pôr a filha mais velha num convento [...] seu irmão lhe diz: “De onde tirastes a ideia, meu irmão, vós que [...] tendes apenas uma filha – pois não conto a pequena – de mandar a menina para um convento?” A pequena não contava, pois podia desaparecer. (ARIÉS, 2012, p.99)

Seguindo uma cronologia acerca da produção histórica do sentimento da infância, é somente por volta do século XIII que as crianças começam a ser percebidas como seres diferentes dos adultos, surgindo um sentimento de infância mais próximo com o que será observado com a chegada da modernidade. Este novo olhar sobre a criança pequena começa a ser expresso pela arte da época, em que os pintores passam a representar a criança com certas características infantis, mesmo que ainda pouco distante de seus traços reais. Antes, na arte medieval, a criança era simplesmente representada como um adulto em miniatura, sem nenhuma expressão ou traço próprio da infância.

Até por volta do século XII, a arte medieval desconhecia a infância ou não tentava representá-la. É difícil crer que essa ausência se devesse à incompetência ou à falta de

habilidade. É provável que não houvesse lugar para a infância neste mundo. Uma miniatura otomaniana do século XI nos dá uma ideia impressionante da deformação que o artista impunha [...] aos corpos das crianças, em um sentido que nos parece muito distante de nosso sentimento e de nossa visão. (ARIÉS, 2012, p.99)

No entanto, embora tenha havido um progresso acerca da representação da criança nas artes, esta ainda não era totalmente representada como aparecia na idade infantil. Dessa forma, a representação da infância ainda não era um “retrato de uma criança real, tal como ela aparecia num determinado momento de sua vida” (ARIÉS, 2012 p.99). Mas, ao mesmo tempo, tal representação das crianças nos evidencia o despertar do sentimento pelos pequenos, que começam a sair, ainda que de modo tímido, do seu anonimato. Tal representação nas ilustrações resultou, posteriormente, no hábito de cada família nobre e, posteriormente burguesa em desejar possuir retratos de seus filhos, exigindo que estes fossem retratados na idade própria da infância. Este sentimento percorrer por todo o século XIX, mesmo com a substituição da pintura pela fotografia.

Diante das mudanças na forma de representar a criança ao longo da Idade Média, com a incorporação de novos hábitos e a relação da família com a criança pequena, que sai de seu antigo anonimato, podemos perceber que a descoberta da infância começa a se desenhar a partir do século XIII, uma vez que os pequenos, ainda que de forma sutil, passaram a ser representados nas pinturas de maneira diferente dos séculos anteriores, conforme relatado no início deste capítulo. Tal acontecimento provocou na família uma mudança nos tratos para com seus filhos pequenos; saindo da relação de indiferença pela criança pequena que perpetuou até o século XIII, como destaca Ariès ao longo do livro: “História social da criança e da família”.

Assim, segundo o autor acima mencionado, é somente na modernidade que ocorre a valorização da infância, momento em que os adultos passaram a ver a criança com outros olhares, dando-lhe importância que, conseqüentemente, levou-a a ter um lugar de destaque na família; que, por sua vez, também teve seu sentimento modificado, uma vez que “o reduto familiar (...) torna-se, cada vez mais privado e, progressivamente, esta instituição vai assumindo funções antes preenchidas pela comunidade”, conforme destacou KRAMER, (1987, p.18).

Nesta perspectiva, se antes os pais não tinham apego aos filhos e as crianças que sobrevivessem aos altos índices de mortalidade eram criadas pela comunidade, não havendo uma supremacia dos laços familiares, agora, a família passa a ser algo íntimo e reservado, e a criança passa a ser o centro da vida familiar, provocando mudanças nas atitudes em relação à criança, bem como na preocupação com sua educação.

Desta forma, a partir dos registros deixados pelos pintores na Idade Média, em que representavam as crianças e as famílias da época, podemos verificar, por meio das análises iconográficas realizadas pelo pesquisador Ariès, que tanto o sentimento de infância quanto o de família que temos hoje eram desconhecidos da sociedade medieval. As ilustrações da época nos revelam o quanto às relações com as crianças, bem como a percepção de família foi se transformando ao longo dos tempos.

Na sociedade medieval como, por exemplo, na Inglaterra, as famílias ainda não possuíam o sentimento protetor em relação aos seus filhos. De modo geral, a criança das classes populares que sobrevivesse à mortalidade, após completar sete ou nove anos de idade era colocada nas casas de outras pessoas para realizar os serviços domésticos ou mesmo em oficinas, sendo estas crianças tratadas como aprendizes. Acreditava-se que era através do serviço doméstico (da prática) que a criança desenvolvia os conhecimentos necessários à vida em sociedade.

Assim, o serviço doméstico se confundia com a aprendizagem, como uma forma muito comum de educação. A criança aprendia pela prática, e essa prática não parava nos limites de uma profissão, ainda mais porque na época não havia [...] limites entre profissão e vida particular [...] Era através do serviço doméstico que o mestre transmitia a uma criança, não ao seu filho, mas ao filho do outro homem, a bagagem de conhecimentos, a experiência prática e o valor humano que pudesse possuir. (ARIÈS, 2012, p.156)

Tendo como base este pensamento, parte das famílias medievais não conservava seus próprios filhos em casa. Procuravam enviá-los a casas de outras famílias, com o objetivo de que aprendessem um ofício ou, até mesmo, as letras latinas. Nesse período, a escola estava voltada apenas para os clérigos. Era reservada “a uma categoria muito particular. E a escola era na realidade uma exceção.” (ARIÈS, 2012, p. 157)

Diante deste contexto, podemos compreender o porquê da família medieval não nutrir um sentimento profundo de apego entre seus membros (pais e filhos), uma vez que a criança desde muito cedo era retirada do reduto familiar para aprender um ofício. Desta forma, era comum a mistura de criança, adultos e idosos em cenas de vida quotidianas, como forma de aprendizagem, pois nesta época as crianças aprendiam as coisas ajudando os adultos.

Posteriormente à fase acima mencionada, as escolas começam a substituir essa aprendizagem pela convivência. Porém, neste tópico não nos deteremos no processo de escolarização, pois tal assunto será abordado no tópico deste capítulo.

A família não podia, portanto, nessa época, alimentar um sentimento existencial profundo entre pais e filhos. Isso não significa que os pais não amassem seus filhos: Eles se ocupavam de suas crianças menos por elas mesmas, pelo apego que eles tinham, do que pela contribuição que essas crianças podiam trazer à obra comum, ao estabelecimento da família. A família era uma realidade moral e social, mais do que sentimental. Nos meios mais ricos, a família se confundia com a propriedade do patrimônio, da honra, do nome. A família não existia sentimento entre pobres, e quando havia riqueza e ambição, o sentimento se inspirava no mesmo sentimento provocado pelas antigas relações de linhagem. (ARIÈS, 2012, p. 158)

Assim, com a nova organização familiar, redobram-se os cuidados com a criança. A família passa a ter uma preocupação com a educação dos pequenos. Neste momento, há preocupação com a formação moral da criança, bem como com sua preparação para a vida adulta. E neste contexto surge a escola como forma de oferecer uma educação moral e intelectual aos pequenos a fim de torná-los adultos instruídos intelectualmente, bem como moralmente.

Se na sociedade medieval, a família não possuía apego pela criança pequena, levando-a logo que chegasse aos sete anos de idade para ser inserida no mundo dos adultos, na sociedade moderna, os pais passam a se preocupar com a formação de seus filhos para a vida. E a instituição escolar passa a ser vista como fundamental para esta preparação.

Entre o fim da Idade Média e os séculos XVI e XVII, a criança havia conquistado um lugar junto de seus pais, lugar este a que não poderia ter aspirado no tempo em que o costume mandava que fosse confiado a estranhos. Essa volta da criança a seu lar foi um grande acontecimento: ela deu à família do século XVII sua principal característica, que a distinguiu das famílias medievais. A criança tornou-se um elemento indispensável da vida cotidiana, e os adultos passaram a se preocupar com sua educação, carreira e futuro. (ARIÈS, 2012, p.189)

Com base nos estudos do historiador Philippe Ariès, autor que respaldou as reflexões neste presente subcapítulo, podemos perceber que em cada época a criança e a família vivenciaram momentos de transformações. Estas mudanças ocorridas nas sociedades em diferentes tempos contribuíram para as conquistas que as crianças do mundo contemporâneo vêm alcançando. Se na sociedade medieval, a criança pequena não possuía uma visibilidade, vivendo numa espécie de anonimato, na moderna, a criança assume um lugar de destaque no seio familiar que, a esta altura, já havia se transformado em um ambiente íntimo, cercado de afeto e proteção entre seus membros. Tudo o que dizia respeito à vida das crianças pequenas passa a ser motivo de inquietação de seus pais. O futuro dos filhos passar então a ser alvo de preocupação das famílias e, conseqüentemente, a educação formal passar a ter um papel fundamental na vida das crianças.

1.2- A escolarização das crianças

Neste subcapítulo, veremos o processo de estatização da escola na Europa ao longo dos séculos XVIII e XIX, fato que resultará, posteriormente, na gratuidade do ensino primário para a população deste continente, direcionando os rumos da escola no ocidente, sobretudo no Brasil.

No continente europeu, até o século XVII, o Estado pouco intervia no gerenciamento do ensino. Sua ação limitava-se em conceder autorizações para a abertura de escolas. A responsabilidade pela educação da população privilegiada politicamente ficava sob a incumbência das entidades religiosas, como foi o caso dos jesuítas. No entanto, conforme destaca Petitat, em “Produção da Escola/Produção da Sociedade” (1994, p. 141) “esta espécie de divisão de poderes entre Estados e Igrejas irá desintegrar-se rapidamente nos séculos XVIII e XIX”, como foi o caso das medidas adotadas pelos Estados europeus que culminaram na expulsão dos jesuítas, bem como no Estado assumindo novas ações no gerenciamento do ensino primário público nas suas respectivas áreas de atuação.

Com as novas correntes de pensamento que surgiam na Europa acerca da responsabilidade do Estado na instrução da população, devendo estas ser desvinculadas das entidades religiosas, é somente a partir do século XVIII que o Estado passa a dedicar-se à política educacional em seu território. Além disto, neste período, a Europa atravessa por momentos de efervescência política, com a formação dos Estados-Nações, fato que contribuiu significativamente para que a intelectualidade da época, como Rousseau, por exemplo, defendesse a responsabilidade do Estado na formação do cidadão. Ou seja, defendia a estatização da escola.

Em J.J. Rousseau o cidadão se opõe à pessoa do rei, a representação dos cidadãos se opõe ao poder hereditário e o amor pelas instituições se opõe à lealdade pelo soberano. Para ele, a instrução pública geral dos cidadãos se torna um instrumento de coesão e de solidariedade nacional, o próprio fundamento de estabilidade de um regime representativo. O estado já não pode delegar a outros o cuidado de formar cidadão. (PETITAT, 1994, p. 142)

Com este pensamento, para Rousseau, a estatização da escola era o caminho viável para formação do cidadão com sentimentos nacionalistas. Os programas escolares deveriam estar relacionado com a formação de novas concepções relativas à moral, sendo esta restritamente separada do aspecto religioso. Desta forma, defendia a secularização do ensino com a formação de cidadãos nacionalistas.

No entanto, a intensificação da intervenção do Estado no sistema de ensino ocorrerá definitivamente com a revolução industrial, uma vez que a educação será vista “como parte essencial da ação persuasiva e preventiva do Estado” (PETITAT, 1994, p. 143), já que para os fisiocratas a escola pública deveria inculcar nos indivíduos a ordem natural fundamentada na propriedade privada, pois, para eles, “somente um raciocínio educado [...], pode compreender o quanto é justo o direito de propriedade como fundamento de uma nova ordem social” (PETITAT, 1994, p. 144).

Divergindo da concepção estabelecida pelos fisiocratas acerca do papel do Estado na instrução pública, para Adam Smith a escolarização primária obrigatória seria uma solução para os males da divisão do trabalho, sendo uma forma de estabilizar a sociedade do *laissez-faire*.

Nesta perspectiva, os teóricos do liberalismo econômico, sobretudo na França, irão defender e exigir a intervenção do Estado na instrução das classes populares, uma vez que para eles a classe trabalhadora não tem condições de oferecer seus filhos uma educação de qualidade. Então, cabe ao Estado Francês instruir a sociedade para que ela seja civilizada e respeite a ordem ‘natural’ da propriedade privada.

Desta forma, a educação elementar da população passa ser vista como fundamental para que o Estado inculcar a ideologia dominante. E, assim, ao “Estado educador é confiado um papel regenerador, civilizador e moralizador” (PETITAT, 1994, p. 146). Sendo assim:

[...] a ênfase nas relações entre instrução pública e os aspectos sócio-políticos e econômicos da nação antecipam uma transformação capital trazida pela estatização: a modificação em profundidade da própria dinâmica das reformas escolares, focalizando as intervenções políticas ao nível do Estado central. O Estado deve pronunciar-se acerca dos programas e métodos, sobre os tipos de estabelecimentos e suas relações com a divisão do trabalho. É sua obrigação legitimar escolhas sobre as quais tem inteira responsabilidade. (PETITAT, 1994, p. 146)

Assim, no decorrer do século XIX, ocorrem intensos debates e conflitos entre classes dirigentes radicais e menos radicais acerca do papel da escola pública, a definição dos conteúdos escolares e a progressiva extensão do ensino primário à classe desprovida política e economicamente. Nestes conflitos, há os grupos que recusam o ensino gratuito à população pobre, enquanto outros propõe uma “integração mais ativa, com a perspectiva de um certo espaço e a esperança de mobilidade social” (PETITAT, 1994, p. 147).

No entanto, é observado que, nestes debates e visões acerca da educação pública ainda predomina o dualismo escolar do Antigo Regime. E assim, em pleno século XIX, a educação

escolar estava dividida em “ensino primário público [...] basicamente como uma instrução moralizadora para o povo, e o ensino secundário e superior como formação para elite” (PETITAT, 1994, p. 147).

Porém, com a contínua industrialização, bem como o estabelecimento da escola primária gratuita e obrigatória, ocorre em alguns países à redução das desigualdades na alfabetização da população. Embora a industrialização não possa ser considerada a grande responsável pela elevação dos índices de alfabetização do povo. É mais provável que a procura dos indivíduos pela escolarização tenha ocorrido em virtude da mobilidade geográfica e da perspectiva de mobilidade social na época, associada, agora sim, à industrialização.

No entanto, o fator que mais contribuiu para a procura pela leitura e escrita, foi o fato da cultura escrita passar a ter mais importância que a cultura oral. Assim, com esta nova conjuntura acerca da escrita, a pessoa analfabeta começou a ser vista como um sujeito indigno, inferior ao letrado. Tal fato “estimulou os pais a colocar os filhos na escola, pelo menos por alguns anos” (PETITAT, 1994, p. 152)

Diante destas novas perspectivas, a escola primária passa a ter uma importância para a população. Porém, a ação do Estado irá determinar as características suas fundamentais, uma vez que a instrução elementar da população deverá ser controlada pelas elites, que desenvolverão projetos de integração e moralização do povo, bem como a domesticação da classe trabalhadora, vista como perigosa pelas classes dominadoras, quando não controladas e domesticadas pelo Estado.

Assim, o jogo político da elite francesa era a escolarização da população como fator de ordem e de moralização pública. Como um elemento que não possibilitasse a população pobre sair de sua classe social. Enfim, a escola primária voltada para o povo não seria preparatória para o ensino secundário.

Quanto mais o ensino primário era único, mais ele era fechado, separado do ensino secundário e, conseqüentemente, do ensino superior. Isto foi deliberadamente desejado (...) O ensino primário e o primário superior estavam baseado na noção de classe, e, se havia dualidade entre o ensino primário e o secundário, é porque havia a dualidade na clientela e por que não dizer dualidade das classes sociais. (PETITAT, 1994, p. 146)

Desta forma, para o Estado francês, a escola primária era uma instituição voltada para os filhos da população pobre, que logo se transformariam em mãos de obra para o mercado de trabalho.

Portanto, convém lembrar que tal visão irá influenciar intensamente na política educacional de diversos países do ocidente, como foi o caso da política educacional brasileira que por diversos anos excluiu a população pobre de nosso país.

1.3- História do atendimento à criança brasileira

Sabemos que, infelizmente, muitos brasileiros ainda apresentam-se excluídos da educação escolar, fato este que ocorre desde o Brasil-Colônia, uma vez que uma parcela considerável da população brasileira ainda tem seus direitos negados, dentre eles o acesso à educação escolar. Embora tenhamos presenciado nas últimas décadas um aumento do número de vagas nas redes públicas de ensino, bem como na elaboração de políticas públicas voltadas para o atendimento às crianças brasileiras, como o caso das recentes indicações de progressiva universalização da Educação Básica, por exemplo. Porém, tal medida tem com proposta beneficiar somente a população em idade escolar na faixa etária de quatro a dezessete anos de idade, enquanto negligência a escolarização dos demais. No entanto, ao mesmo tempo, podemos verificar avanços na nova política traçada, pois agora passa a contemplar uma parcela da população atendida pela Educação Infantil, fato que representa o reconhecimento desta importante etapa da Educação Básica.

Sendo assim, para compreender o surgimento das políticas públicas voltadas para a educação escolar da população brasileira, sobretudo as crianças menores de seis anos, é importante realizar um regate histórico deste processo.

Para tanto, como suporte teórico para respaldar as reflexões desenvolvidas no presente trabalho, será utilizada a autora Sônia Kramer, com seus estudos sobre a Política do Pré-Escolar no Brasil.

Até por volta de 1874, conforme ressalta Kramer (1987, p. 51) “pouco se fazia pela infância no Brasil (...) tanto do ponto de vista de proteção jurídica quanto das alternativas de atendimento existentes”. Assim, as políticas voltadas para o atendimento à infância eram bastante escassas.

A visão de proteção à infância começa a surgir a partir dos higienistas, uma vez que viam nas atitudes das famílias pobres um descaso que seria responsável pelos índices de mortalidade infantil em nosso país. A ideia de proteger a criança “se restringia a iniciativas isoladas e que tinham, portanto, um caráter localizado”, como destaca Kramer (1987, p. 53)

Então, até os primeiros anos da República, eram escassos os movimentos voltados para o atendimento escolar das crianças. É somente, a partir do início do século XX que se começa a lançar olhares para a necessidade de atendimento das crianças pobres. Desse modo:

Em 1908, teve início a “primeira creche popular cientificamente dirigida” a filhos de operários até dois anos e, em 1909; foi inaugurado o Jardim de Infância Campos Salles, no Rio de Janeiro. Enquanto havia creches na Europa desde o século XVIII e os jardins de infância apareceram a partir do século XIX, no Brasil ambos são instituições do século XX. (KRAMER, 1987, p.54)

E é a partir de 1920 que as autoridades públicas passam a perceber a necessidade de oferecer atendimento às crianças pobres e abandonadas por sua família, entendendo isso como solução necessária para resolver os problemas sociais vigentes.

No entanto, a forma homogeneizada como a criança foi inserida nas instituições acabou colocando-a como um sujeito a-histórico. Além disso, as crianças pobres continuaram sendo assistidas maciçamente por instituições de caráter médico, ao invés de instituições educacionais. Assim, a valorização do atendimento efetivamente educativo à criança pequena, por parte das diferentes níveis governamentais, ocorreria somente no pós-1930.

Com a ascensão de Getúlio Vargas à Presidência da República em 1930 e, posteriormente, com a implantação do Estado Novo, o quadro político e econômico do Brasil passa por grandes modificações. Neste processo de mudanças na estrutura brasileira, começam a surgir mudanças no atendimento à infância do nosso país, já que a causa da criança pobre brasileira despertava novo tipo de interesse das autoridades oficiais. Tais interesses resultaram em medidas que influenciaram os programas de atendimento à infância.

Assim, nos anos 40, foi criado o Departamento Nacional da Criança, que resultou na criação, em 1941, do Serviço de Assistência a Menores (SAM) que atendia as crianças sem amparo familiar e social. O SAM estava subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, além de ser articulado com o Juízo de Menores.

Portanto, conforme ressalta Kramer (1987, p. 71) “o pós-1930 se caracterizou pelo surgimento de diversos estabelecimentos voltados ao menor abandonado”, acrescentando que “o SAM foi instituído para superintender todo o amparo à infância, tanto juridicamente quanto administrativamente” (1987, p. 71).

No entanto, em 1964, o Serviço de Assistência a Menores foi extinto, sendo criada a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor (FUNABEM), como forma de solucionar o problema

da criança brasileira. Sendo a FUNABEM inicialmente vinculada à Presidência da República, foi anexada posteriormente ao Ministério da Previdência e Assistência Social.

Dessa forma, podemos observar que, a partir da política adotada por Vargas, os discursos oficiais proclamados até os anos de 1980 têm se voltado para a permanente relação assistência médico-higiênica-pedagógica à criança com o desenvolvimento da nação. No entanto, a responsabilidade sobre o atendimento à criança pobre encontrava-se em constante oscilação. Ora era entendida como de responsabilidade das iniciativas públicas, ora das particulares, algumas vezes de ambas, e, até mesmo recaiam para a população.

Nesta perspectiva, o atendimento voltado para a educação das crianças pobres menores de seis anos ficou sob a incumbência da área de assistência social, ao invés das secretarias de educação, uma vez que as creches eram vistas como instituições de assistência médico-pedagógica, e não propriamente pedagógica como atualmente é compreendida.

Assim, a educação escolar voltada para as crianças pequenas não era vista como prioridade, resultando em ausências de investimentos financeiros e legislações voltadas para o atendimento da Educação Pré-escolar em nosso país.

Somente, a partir da Constituição Federal de 1988, que assegurara o direito da criança à educação, é que será verificada a regulamentação de leis que assegurem o direito das crianças menores de seis anos à educação formal. O que veremos no capítulo seguinte.

Capítulo 2- A CONFIGURAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA DÉCADA DE 1990

2.1- O Direito à Educação

Anteriormente à nossa atual Constituição Federal de 1988 (CF/88), poucas medidas legais eram adotadas pelos governos em prol da escolarização das classes populares, sobretudo no sentido de entendê-la como um direito de todos e responsabilidade do Poder Público. O descaso com a educação formal da população desprivilegiada política e economicamente era significativamente expressivo, fazendo-a ocupar um lugar marginal nas legislações brasileiras, resultando em um grande número de brasileiros fora da escola, dentre elas as crianças menores de seis anos.

Apesar de toda a repressão política, a partir da segunda metade dos anos 1970, foram aparecendo, nas grandes cidades, manifestações de organização da sociedade civil na luta pela mudança do quadro político instalado no Brasil. A experiência de luta, na época, pela abertura de espaços na legislação, por melhores condições para a educação anterior ao 1º grau, para a criança pequena e para seu profissional, não repercutiu em muitos ganhos. A educação da criança de 0 a 6 anos e seu profissional sequer eram reconhecidos como prioridade nas políticas públicas. (LOBO, 2011, p.136)

Dessa forma, as leis que definiam os rumos da educação nacional, até por volta do final da década de 1980, davam pouca importância para a educação escolar das crianças de zero a seis anos, pois ela ainda não era percebida como uma educação necessária para o desenvolvimento da criança pequena. O cunho dado às políticas públicas voltadas para a primeira infância, até então, sempre girou em torno dos aspectos assistencial e /ou compensatórios, resultando em pequenos investimentos financeiros pelo poder público na oferta de atendimento da Educação Pré-escolar no país, bem como na implementação de legislações mais precisas sobre esta etapa formativa.

A rede pública de pré-escola, nos anos 1970 e 1980, se expandiu, porém, infelizmente, o teor predominante nas justificativas destas expansões sempre foi a educação compensatória, ou seja, um tipo de educação voltado para compensar as carências e defasagens socioculturais, sem atentar para um caráter realmente educativo dos equipamentos adequados à faixa etária de 0 a 6 anos e para a implementação de uma política de qualidade voltada para a formação do profissional. (LOBO, 2011, p.146)

Todo este entrave político vivenciado pela educação destinada à primeira infância será uma realidade fortemente marcada até a década de 1980, período em que começará a surgir um intenso movimento em defesa dos direitos das crianças à escolarização, conhecido como “Movimento

Nacional da Criança e Constituinte”, que, juntamente com outros movimentos em prol do direito da criança pequena, culminará com o reconhecimento da educação de zero a seis anos como um direito da criança, conforme admitiu o texto da Constituição de 1988. Assim, segundo Lobo:

Os direitos à educação são ampliados no texto da Carta Magna e a educação infantil, pela primeira vez, é incluída como um direito da criança de 0 a 6 anos de idade. Foi também reconhecido como um dever do Estado e do sistema público de educação o atendimento em creches e pré-escolas, incorporando-se a estas, em decorrência, um caráter educativo, reconhecido até aquele momento como basicamente assistencial, em detrimento da pré-escola, concebida como lugar de educação. (LOBO, 2011, p.150)

Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, fica estabelecido que a Educação é um direito de todos e dever do Estado, competindo ao Poder Público assumir suas responsabilidades com a oferta de escolarização para a população brasileira. Todos os brasileiros passam ter o direito ao acesso à educação definido juridicamente de forma mais clara que na legislação anterior.

Em relação à educação infantil, a Constituição reconhece a educação de 0 a 6 anos como um direito da criança e da família e um dever do Estado; determina que os municípios desenvolvam programas de educação pré-escolar com a assistência técnica da União e dos estados, e mais, que atuem prioritariamente nesse nível e no ensino fundamental. (LOBO, 2011, p.149)

O novo ordenamento legal constitucional assegurou o direito da criança na primeira infância à educação formal o que, posteriormente, resultou na inclusão da Educação Infantil no quadro geral da oferta escolar básica, sendo esta uma nomenclatura estabelecida pela LDB, como primeira etapa da Educação Básica, conforme consta na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/96). Tal medida abriu novos caminhos para discussões acerca da educação das crianças pequenas, definindo os rumos atuais desta importante etapa educacional.

Neste processo, no artigo 205 da atual Constituição Federal, a educação é entendida da seguinte forma: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

E, no seu artigo 208, ressalta-se a responsabilidade do Estado com a Educação Infantil em que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante garantia de atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade”.

Além da Constituição Federal de 1988, outro documento surge na perspectiva de garantir os direitos das crianças e dos adolescentes, reforçando a cidadania das crianças brasileiras: o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Dois anos após a Constituição Federal de 1988, surge um documento que reforça a cidadania da criança no país, caracterizando seus direitos na sociedade e avivando a memória dos governantes quanto aos direitos adquiridos pela educação infantil na Constituição. Se a Constituição Federal de 1988 significou um avanço para a legitimação da função educativa do atendimento em creche e pré-escolas, não podemos esquecer do importante lugar que ocupa o Estatuto da Criança e do Adolescente, o ECA [...] na manutenção e especificidade dessa tarefa. (LOBO, 2011, p.150)

Sendo assim, em 1990, com o intuito de assegurar os direitos das crianças, dentre eles à escolarização, reafirmando sua cidadania, é promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069/90, que no seu capítulo IV, intitulado: “Do direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer”, estabelece no seu artigo 53 o seguinte item: “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”.

E, no seu artigo 54, reafirma a responsabilidade do Estado com a educação das crianças e adolescentes, em que, entre os itens citados, podemos destacar o que diz: “É dever do estado assegurar à criança e ao adolescente (...) atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade”.

Deste modo, o ECA apresenta-se como um importante documento que visa assegurar o direito da criança a estar matriculada na escola, cabendo aos Estados e Municípios garantir a oferta de vagas para a Educação Infantil. É, portanto, um documento fundamental para exigir políticas públicas em educação voltadas para a expansão da educação das crianças menores de seis anos, em que esta seja oferecida com qualidade pedagógica.

Além disso, tanto a Constituição Federal de 1988 quanto o Estatuto da Criança e do Adolescente serviram como suportes legais para a inclusão da Educação Infantil na nossa atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Essa incorporação levou a Educação Infantil a ser incluída na área educacional, como pertencente ao Sistema Nacional de Ensino, saindo do quadro de características assistenciais.

Nesta perspectiva, após intensos embates e discussões de grupos com interesses distintos acerca dos conteúdos propostos na elaboração da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação

Nacional, em 1996, é sancionada a Lei nº 9.394, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. A nova Lei de Diretrizes e Bases é considerada, sem dúvidas, como um marco fundamental para a educação destinada às crianças de zero a seis anos. Assunto que será abordado no próximo tópico deste presente capítulo.

2.2 - A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/96) e a Educação da criança pequena

A política educacional adotada pelos governantes está estreitamente vinculada a questões políticas, econômicas e sociais do momento presente em cada país. Neste sentido, a área educacional reflete sempre estas mudanças sociopolíticas. E dentro destes processos de transformações verificados ao longo da história do Brasil, tivemos no campo educacional a promulgação de Leis que fixaram forma de organização e de funcionamento do ensino em nível nacional, como é o caso das Leis de Diretrizes e Bases, conforme afirmam Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p.149) “A história da estrutura e da organização do ensino no Brasil reflete as condições socioeconômicas do país, mas revela, sobretudo, o panorama político de determinados períodos históricos”.

Assim, se a partir a década de 1990 ocorre uma série de avanços legais que ofereceram maior reconhecimento da educação destinada às crianças menores de seis anos, o mesmo não foi verificado nos anos que antecederam a Constituição de 1988.

A educação pré-primária, termo utilizado a partir dos anos de 1960 e que foi tomando força nos anos de 1970 para se referir à educação das crianças menores de 7 anos, certamente não foi reconhecida pela legislação brasileira nessa duas décadas como uma educação necessária para o desenvolvimento infantil, sendo citada apenas como mais um espaço de atendimento, não obrigatório, para essa faixa etária. A legislação transfere, de alguma forma, uma obrigação que seria do poder público – e não das empresas privadas – ao incentivar a criação de creches e pré-escolas nesse espaço, devido a presença de mães de crianças pequenas, trabalhadoras. (LOBO, 2011, p.151)

Nos textos da Lei de Diretrizes e Bases de 1961, bem como na LDB de 1971, a educação escolar da criança pequena era tratada de forma superficial, pois o “Estado, nos níveis federal, estadual e municipal, via-se absolutamente desobrigado de qualquer ação nesse sentido” (LOBO, 2011, p.137). Inclusive, nessas LDBs, o setor privado era, por força da lei, obrigado a “prestar algum tipo de serviço destinado à população de 0 a 6 anos” (LOBO, 2011, p.137).

Dessa forma, a Lei nº 4.024, de 1961, no seu artigo 23, do capítulo I, sob o título “Da Educação Pré-Primária”, determina o seguinte:

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

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

Dez anos depois da promulgação da Primeira LDB, a de 1961, pouca coisa mudou em relação à educação dos menores de seis anos. Na Lei nº 5.692, de 1971, verifica-se uma ligeira menção a respeito da educação voltada para a primeira infância. Porém, ainda não ocorre uma explicitação da responsabilidade do Estado com a educação das crianças pequenas, conforme consta no § 2, do artigo 19.

Art. 19. Para o ingresso no ensino de 1º grau, deverá o aluno ter a 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 conveniente educação em escolas maternais, jardins de infância e instituições equivalentes.

O que podemos perceber é que a década de 1990 foi fundamental para a consolidação do direito das crianças menores de seis anos à educação formal, uma vez que a partir da Constituição Federal de 1988, foram estabelecidas importantes disposições jurídicas que possibilitaram a expansão de discussões sobre a educação voltada para a primeira infância, que culminou na sua inclusão na Lei nº 9.394/96, ganhando o termo de Educação Infantil.

Um ganho fundamental para a educação de 0 a 6 anos na legislação brasileira foi a promulgação, em dezembro de 1996, da LDB (Lei nº 9.394/96. Esta lei decerto estabeleceu as bases para um novo patamar na política de educação infantil. Nela, a educação infantil é explicitada incluída como parte integrante da educação básica. (LOBO, 2011, p.154)

A nomenclatura Educação Infantil foi utilizada para expressar a etapa formativa escolar relacionada ao atendimento à criança na faixa etária de zero a seis anos. Esta nomenclatura é estabelecida a partir de nossa atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDB, Lei nº 9.394, sancionada em dezembro de 1996, e está implicada com a determinação de que toda instituição relacionada ao atendimento e guarda cotidiana de crianças de zero a seis anos seja organizada e administrada em conformidade com as exigências relativas às *instituições educativas escolares*.

A partir desta LDB, nº 9.394/96, a Educação Infantil passa a ter finalidade pedagógica que determinará a especificidade desta etapa de ensino, uma vez que é incluída no sistema educacional brasileiro, assumindo, assim, um espaço próprio na Educação Básica, deixando de lado definitivamente os aspectos assistenciais que tanto acompanharam a trajetória do atendimento à criança pobre brasileira.

A educação da criança de zero a seis anos ganha, então, significativa importância, passando a exercer uma função específica no conjunto da educação: a de iniciar a formação que hoje toda pessoa necessita para exercer a cidadania e estabelecer as bases, os fundamentos para os estudos futuros. (LOBO, 2011, p.155)

Assim, a nova LDB, no capítulo I, intitulado: “Da Composição dos Níveis Escolares” determina, no art. 21, que: “A educação escolar compõe-se de: I - educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; II - educação superior”. Portanto, pela primeira vez, a Educação Infantil, com essa ampla deliberação, é tratada como efetivamente pertencente ao sistema de ensino. No entanto, é importante ressaltar que apesar do reconhecimento da Educação Infantil como 1ª etapa da Educação Básica, inicialmente ela não obteve as mesmas garantias dadas ao Ensino Fundamental, única etapa definida como obrigatória para o Estado e a família e, portanto, uma etapa cuja oferta passou a ser assegurada pela progressiva definição de incumbências e responsabilidades do Estado em seus diversos níveis: federal, estadual e municipal.

Nessa primeira versão da LDB, a Educação Infantil foi contemplada com apenas três artigos, em que é destacada sua finalidade, instituições de atendimento e forma de avaliação. Nessa seção não são mencionados os parâmetros de realização da escolarização, como os relativos números de dias letivos, carga horária, por exemplo; pois ainda não era entendida como etapa obrigatória, mas como um direito da criança e opção da família.

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

Art. 30. A educação infantil será oferecida em:

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

II - pré-escolas, para as 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.

A partir de então, no entanto, mesmo não sendo uma etapa obrigatória, a Educação Infantil passou a ser objeto de lutas e ações que influíram na expansão de sua oferta e na dinamização do seu debate público. Isto, por sua vez, contribuiria para mudanças posteriores na legislação educacional concorrendo para a incorporação da pré-escola na escolarização obrigatória.

Dessa forma, a LDB representa um importante passo para os novos rumos e desafios que a Educação Infantil vivenciará no século XXI, com a universalização da Educação Básica, bem como em continuar as lutas para garantir o acesso, também, das crianças de até três a educação escolar, pois ainda têm seus direitos não efetivamente assegurados pelo Poder Público.

Capítulo 3- DÉCADA DE 2000 E LEI 2013: PROGRESSIVA DEFINIÇÃO DE UM NOVO ESTATUTO DE OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL

3.1- Fundo de Financiamento da Educação Infantil

A atual LDB/96 concedeu à educação da primeira infância um status importante, ao inseri-la como primeira etapa da Educação Básica, sob a responsabilidade prioritária dos municípios. No entanto, nos primeiros anos de aplicação da nova lei de diretrizes e bases, pouco ou quase nada foi realizado pelas nossas autoridades (nos diferentes níveis governamentais) no sentido de garantir as condições financeiras e institucionais necessárias à efetiva e regular expansão e qualificação da oferta de creches e pré-escolas. As consequências dessa negligência do poder público foram muitas, destacando-se, de nosso ponto de vista, o fato de que os municípios foram sobrecarregados com a responsabilidade de ofertar atendimento tanto para o Ensino Fundamental quanto para a Educação Infantil. Como a legislação financeira simultânea à LDB tornava a oferta de Ensino Fundamental bem mais vantajosa, estes optaram pelo primeiro, em detrimento da Educação Infantil.

Cabe explicarmos com maior detalhamento o que favoreceu isto. Como o Ensino Fundamental era o nível de ensino obrigatório, o Governo Federal criou um fundo - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) – para financiar exclusivamente este nível de ensino, sendo esta a medida que, sem dúvida, mais contribuiu para que a Educação Infantil fosse relegada a segundo plano. Até o início da década de 2000, não havia nenhuma lei que destinasse recursos financeiros específicos para a expansão da Educação Infantil.

De acordo com Craidy (2000),

Nenhuma das leis da educação prevê uma fonte de recursos que seja específica para a educação infantil. Sendo o oferecimento da educação infantil de responsabilidade dos municípios, será também de responsabilidade dos mesmos o provimento dos recursos para a área. A Emenda Constitucional 14/96 e a lei do FUNDEF (9424/96) determinam que no mínimo 60% dos recursos com que conta o município para a educação sejam destinados ao ensino fundamental e que, destes, 60% deverão ser para o pagamento dos professores do ensino fundamental. Restariam portanto até 40% dos recursos do município que poderiam ser aplicados na educação infantil. (CRAIDY, 2000, p. 69)

Como a oferta da Educação Infantil era ainda incipiente, esse percentual tornava-se insuficiente para garantir sua regular e efetiva expansão. Diante desta realidade vivenciada por

muitos municípios, somada à lei do FUNDEF, houve maiores investimentos no Ensino Fundamental, com o aumento expressivo do número de matrículas, enquanto as creches e pré-escolas eram sacrificadas. Tal situação resultou em mobilizações para que a Educação Infantil também tivesse o direito assegurado do financiamento público.

Somente, após intensas mobilizações por parte de pais, professores, movimentos sociais e entidades públicas, ocorre, no ano de 2007, a substituição do FUNDEF pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB), a partir da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

No entanto, nas primeiras propostas desse Fundo, as creches não foram contempladas com a definição de verbas específicas, levando novamente os setores organizados de nossa sociedade a lutarem pela inclusão das creches no FUNDEB, enfim garantida na versão final da Lei, bem como em legislação posterior, Lei nº 12.695, de 2012, que regulamentou o financiamento de creches em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público.

Dessa forma, o FUNDEB propiciou à Educação Infantil elevação de matrículas municipais nas redes de ensino, beneficiando uma parcela maior de crianças, dando um tratamento mais igualitário entre os níveis de ensino da Educação Básica, além de reconhecê-la também como uma etapa importantíssima para o desenvolvimento das crianças menores de seis anos.

A presença da Educação Infantil no FUNDEB materializa o conceito de Educação Básica como formação mínima, necessária e integral do cidadão brasileiro como vigora na LDBEN 9394/96. A concretização desse princípio legal era dificuldade em razão do tratamento desigual que o FUNDEF dava entre as três etapas. Durante a vigência do FUNDEF, sua característica mais marcante é justamente o entendimento do Ensino Fundamental como a etapa mais importante da Educação Básica e, claramente, destinando mais recursos para essa modalidade. O acolhimento da reivindicação da sociedade civil no que concerne ao tratamento igual entre as etapas garantirá o significado educacional dos anos iniciais da vida com mais força de expressão perante as etapas posteriores. Isto significa dar à Educação Infantil o *status* de base, o que compreende que é desde o nascimento que se começa a organizar as estruturas. (GASPAR, 2010, p.124)

Portanto, o novo modelo de fundo de financiamento da educação proporcionou avanços para a garantia da expansão da Educação Básica, principalmente em relação à Educação Infantil.

3.2 - Redução da idade de ingresso no Ensino Fundamental para os seis anos

O texto original da LDB/96, não dispôs com clareza sobre o ingresso das crianças com seis anos de idade no Ensino Fundamental. Em diversos municípios, esse ingresso foi tratado como de caráter optativo. Em virtude de aspectos pedagógicos, muitos educadores defendiam a permanência das crianças com seis anos de idade na Educação Infantil, devido às especificidades desta fase da infância. Assim, a aprovação da Lei nº 11.274 de 2006, que estabeleceu o ingresso dos alunos de seis anos no Ensino Fundamental, gerou inúmeras polêmicas e discussões acerca da aprendizagem destas crianças como, por exemplo, o da adequação do currículo do ensino fundamental para essas crianças.

No entanto, mesmo com as constantes justificativas por parte alguns educadores que desaprovavam o ingresso das crianças com seis anos de idade no ensino fundamental, algumas das medidas legislativas aprovadas ainda no primeiro Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), irão desencadear, década depois, no Governo Luís Inácio, a obrigatoriedade do ingresso ao Ensino Fundamental aos seis de idade.

Assim, no governo FHC, a Emenda Constitucional nº 14 de 1996 e a Lei nº 9424 (lei do FUNDEF), aprovada no mesmo ano, ficavam estabelecidas que os recursos financeiros da União repassados aos municípios para serem investidos na educação deveriam ser destinados, no mínimo de 60%, para o Ensino Fundamental. Sendo assim, as prefeituras poderiam destinar somente 40% destes recursos para a Educação Infantil, uma vez que segundo a Constituição Federal de 1988 (CF/88), cabem aos municípios atuarem com prioridade na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, que era, até então, a única etapa obrigatória. E essa atuação municipal deveria ser “com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programa de educação pré-escolar e de ensino fundamental.” (CF/88, art.30)

Desse modo, como o FUNDEF só disponibilizava recursos financeiros para investimento no Ensino Fundamental, muitos municípios acabavam priorizando pela transferência de matrículas das crianças de seis anos de idade para a Alfabetização. Tal situação resultou no ingresso destes alunos no Ensino Fundamental, e não no último ano da Educação Infantil, pois era uma forma que as prefeituras encontraram para obter maiores repasses de verbas para seus municípios.

Diante da manobra adotada pelas prefeituras em diversos estados para garantir maiores repasses de verbas, o governo posterior ao FHC, no caso o Governo Luís Inácio Lula da Silva (Lula) ser viu obrigado a regulamentar a ampliação da duração do Ensino Fundamental. Assim, ano

de 2006, o Presidente Lula sancionou a Lei nº 11.274 que regulamentou o Ensino Fundamental de nove anos, que deveria ser cumprida efetivamente por todos os municípios até o ano de 2010.

Art. 3º O art. 32 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão.

Art. 5º Os Municípios, os Estados e o Distrito Federal terão prazo até 2010 para implementar a obrigatoriedade para o ensino fundamental disposto no art. 3º desta Lei e a abrangência da pré-escola de que trata o art. 2º desta Lei.

Neste processo, por força da Lei Federal acima mencionada a Educação Infantil passou a atender as crianças na faixa etária de zero a cinco anos e onze meses, enquanto o Ensino Fundamental foi ampliado para nove anos, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos de idade, atendendo, portanto, os alunos de seis aos quatorze anos de idade.

Assim, a partir da lei nº 11.274, ficou estabelecido em seu artigo 6º que os pais/responsáveis são obrigados a matricular seus filhos a partir dos seis anos no ensino fundamental.

3.3 - Do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB)

Conforme já mencionado no capítulo anterior, com a Promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a elaboração de nossa atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei nº 9.394/96), a Educação Infantil passou a constituir-se como primeira etapa da Educação Básica em nosso país, antecedendo o Ensino Fundamental, conforme consta nos textos da LDB. Assim, em virtude desta incorporação ao sistema escolar, tal medida representou um marco para a Educação Infantil, uma vez que ela passou a ser definida juridicamente como de responsabilidade do Poder Público. Desse modo, o direito à educação se estendeu a todas as crianças, desde o seu nascimento, sendo, naquele momento, uma opção da família em matricular seus filhos, menores de sete anos em instituições como as creches e pré-escolas.

Dessa forma, conforme consta no artigo 211 da CF/88, após a Emenda Constitucional nº 14, ano- 1996 cabe aos municípios atuarem com prioridade no Ensino Fundamental e na Educação

Infantil. Além disso, o presente documento dispõe no seu artigo 212 que, para o financiamento da educação:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

No entanto, até se efetivar esse respaldo legal acerca dos recursos financeiros que o Estado deveria destinar à base da Educação Escolar, os caminhos foram árduos, pois, no mesmo contexto, a legislação estabeleceu que as verbas públicas destinadas para expansão e manutenção do ensino deveriam estar voltadas principalmente para um segmento da Educação Básica: o ensino fundamental, única etapa definida, naquele momento, como obrigatória.

No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), as disposições acerca do repasse de verbas para a Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE) foram normatizadas com a elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394), aprovada em dezembro de 1996, que, infelizmente, como dito acima, priorizou apenas o Ensino Fundamental.

Desse modo, se hoje existe um reconhecimento da necessidade do repasse de verbas públicas para a Educação Infantil visando sua expansão e melhorias na qualidade de ensino, isto não ocorreu durante o período de elaboração da atual Lei nº 9.394 de 1996 que, no momento das discussões referentes aos recursos financeiros destinados às etapas da Educação Básica, não definiu qualquer tipo de preocupação específica com a Educação Infantil, assim como com o Ensino Médio. Apenas o Ensino Fundamental teve prioridade acerca do repasse de verbas públicas para manutenção e expansão da escola de nível fundamental.

Também, é importante ressaltar que antes da aprovação da atual LDB, o governo FHC aprovou, via Lei 9.424/96, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), que tornava parte importante dos recursos financeiros destinados à educação escolar exclusivamente para o Ensino Fundamental. Segundo a legislação que criou e regulamentou o Fundo, os recursos de impostos seriam repassados para os municípios de acordo com o número de alunos matriculados na rede pública na então oito séries do Ensino Fundamental regular.

Art. 2º Os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu Magistério.

§ 1º A distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o Governo Estadual e os Governos Municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim:

I - as matrículas da 1ª a 8ª séries do ensino fundamental;

Como os recursos financeiros do FUNDEF eram destinados exclusivamente para o Ensino Fundamental, muitos municípios eram obrigados a diminuir ou não investir na Educação Infantil, dificultando que o direito das crianças à educação formal fosse assegurado.

Contudo, a partir de pressões por parte da sociedade civil, sobretudo dos militantes do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a educação das crianças pequenas, sobretudo na faixa etária de quatro e cinco anos, têm ocorrido maiores investimentos na Educação Infantil pelo Poder Público, principalmente para as crianças atendidas no pré-escolar, onde os repasses de verbas são entendidos como fundamentais para garantir o acesso da criança na faixa etária de quatro e cinco anos à Educação Infantil.

Neste cenário de reivindicações acerca de repasses para melhorar a educação pública em todas as etapas da Educação Básica, a fim de assegurar aumento da oferta de vagas para a população que não pertencia ao Ensino Fundamental, em 1999, é apresentada a primeira proposta de Ementa Constitucional cujo objetivo era transformar o FUNDEF em FUNDEB e assim garantir um Fundo contábil que cobrisse todas as etapas da Educação Básica.

E assim, em 2007, no governo Luís Inácio Lula da Silva, ocorre a substituição do FUNDEF pelo FUNDEB, sendo aprovada a Lei nº 11.494 de 2007, que justamente cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB) que, logo no seu capítulo III, intitulado “DA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS”, estabelece, no seu artigo 8º, o seguinte:

A distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, na forma do Anexo desta Lei.

§ 1º Será admitido, para efeito da distribuição dos recursos previstos no inciso II do caput do art. 60 do ADCT, em relação às instituições comunitárias, confessionais ou

filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público, o cômputo das matrículas efetivadas:

I - na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 (três) anos;

II - na educação do campo oferecida em instituições credenciadas que tenham como proposta pedagógica a formação por alternância, observado o disposto em regulamento.

§ 2º As instituições a que se refere o § 1º deste artigo deverão obrigatória e cumulativamente:

I - oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos;

II - comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros em educação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo;

III - assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional com atuação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo ou ao poder público no caso do encerramento de suas atividades;

IV - atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos;

V - ter certificado do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente, na forma do regulamento.

Desta forma, a elevação de matrículas municipais nas redes de ensino voltadas para Educação Infantil, sobretudo as do pré-escolar, é decorrência do aumento de investimentos com a Educação Básica, garantidos com o FUNDEB, que a partir de uma nova lei, a Lei nº 12.695, decretada em 2012 passou a garantir o repasse de verbas também para as escolas voltadas para o atendimento das crianças de zero a três anos, sendo este fato considerado como um avanço para a educação pública brasileira.

3.4 - Emenda Constitucional nº 59 de 2009

Como comentado no início deste presente trabalho, no ano de 1988 foi promulgada a nova Constituição Federal Brasileira como forma de atender as reivindicações sociais da época, uma vez que o país estava entrando em um processo de redemocratização, nos anos de 1980, após vivenciar um intenso período de ditadura militar, que cerceou os direitos individuais e políticos dos brasileiros.

A Constituição Federal de 1988 foi promulgada em clima de democracia. Após vivenciarmos mais de 20 anos de regime autoritário e de vigência de leis de exceção, a nação legitimava suas normas por meio de um processo constituinte, que produziu um novo estatuto jurídico para o país. (LOBO, 2011, p.148)

Nesse clima de abertura política e social no nosso país e, principalmente, por dar destaque para vários aspectos que enfatizavam a necessidade de asseguramento de acesso à cidadania, reconhecendo direitos e garantias fundamentais, como educação, saúde, trabalho, segurança, dentre outros, conforme consta no artigo 6º, em seu texto original, a CF/1988 é conhecida também como a Constituição Cidadã.

Dessa forma, a partir da Nova Constituição Federal, a educação foi elevada a um patamar de importância em nosso país, sendo considerada como um direito fundamental da República Federativa do Brasil. Esta medida, por sinal, foi um marco para a educação nacional, pois tal olhar e importância não eram contemplados na mesma medida nas outras Constituições que antecederam a CF/1988.

No entanto, mesmo com este novo olhar para a Educação em nosso país, que devemos reconhecer como fundamental para garantir o acesso à escolarização às camadas populares, a nova Constituição Federal determinou a obrigatoriedade do Estado em relação à oferta de ensino apenas para uma parcela da população brasileira, ao definir os deveres do Estado em relação à oferta da educação escolar ainda de forma insuficiente para garantir efetivamente o ingresso e permanência na escola para a maioria da população brasileira.

Assim, na Seção I do Capítulo III, voltado para a Educação, a Constituição de 1988 estabelecia, no seu artigo 208, a obrigatoriedade do Estado somente com o ensino fundamental, inclusive para os que a ele não tivessem acesso na idade própria. Não ficavam claramente definidas as obrigações do Estado para garantir o acesso de toda a população às outras etapas de ensino.

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

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

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

A redação do texto original (de 1988) do artigo 208 evidencia que a obrigatoriedade ficava circunscrita ao Ensino Fundamental. As responsabilidades do Estado com as demais etapas básicas de formação eram indicadas de forma bem mais vaga.

No entanto, ao mesmo tempo, a partir da nova CF/1988 surgiram diversos documentos legais que procuravam defender os direitos de todas as crianças, e não apenas de uma parcela delas, conforme já abordado no capítulo anterior. Tais documentos legais como, por exemplo, o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), foram extremamente importantes para chamar atenção acerca da responsabilidade do Estado em relação aos direitos de todas as crianças e adolescentes, ainda que também não fossem suficientes para garantir a oferta e, em alguns casos, a obrigatoriedade de ensino para esta população em idade escolar.

Assim, visando atender as constantes mudanças e pressões sociais pelas quais passava (e passa) a sociedade brasileira, foram realizadas algumas emendas à nossa atual Constituição, dentre as quais podemos destacar, no campo educacional, a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de Novembro de 2009 (EC nº 59/2009).

Com a nova emenda à Constituição Cidadã ocorre uma ampliação da obrigatoriedade do ensino em nosso país, colocando-a de forma mais clara sob a responsabilidade do Estado. Além disso, redefine-se a redistribuição dos recursos públicos, assegurando-se o repasse integral dos recursos exclusivamente para a educação, pondo-se fim a incidência da Desvinculação de Recursos da União, a DRU, que possibilitava ao governo federal “retirar legalmente do orçamento anual até 20% dos recursos para gastar como queira”, como destacaram Libâneo (2012); Oliveira (2012); Toschi (2012).

A nova Emenda Constitucional dispõe:

Art. 1º Os incisos I e VII do art. 208 da Constituição Federal, passam a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 208

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Art. 2º O § 4º do art. 211 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 211

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Dessa forma, com a EC nº 59/2009 definiu-se que deverá ocorrer, até 2016, a universalização da Educação Básica, em que a população com a idade de quatro a dezessete anos de idade terá a garantia do acesso à educação formal, sob a responsabilidade do Poder Público, nas esferas Municipal, Estadual e/ou Federal, sendo este último com a responsabilidade de repasse de recursos financeiros para garantir a expansão, bem como a qualidade de ensino.

Assim, fazendo um recorte para a trajetória do processo de consolidação da educação das crianças pequenas, objeto desta pesquisa acadêmica, a nova lei representa uma importante conquista para a população atendida pela Educação Infantil, no caso as crianças da pré-escola, uma vez que esta etapa da Educação Básica se torna efetivamente um dever do Estado, juridicamente definido a quem compete a ele desenvolver políticas públicas que aumentem gradativamente o número de matrículas para este público, bem como se responsabilizar pelos repasses de verbas para que se possa oferecer uma educação de qualidade para as crianças pequenas.

Desta forma, a inclusão da obrigatoriedade de ensino das crianças de quatro e cinco anos representa uma importante conquista no que se refere a garantir o direito juridicamente das crianças à educação formal, sendo pautas de intensas lutas da sociedade civil para que este direito fosse respeitado. No entanto, a sociedade necessitará continuar lutando para que o direito ao acesso à

escolarização das crianças de zero a três anos sejam respeitos, pois caso a família necessite, pode acionar o Poder Público por uma matrícula na rede pública para seu filho.

Como se pode observar, nos últimos anos a educação escolar brasileira tem passado por grandes mudanças, sobretudo no que se refere à universalização da Educação Básica, implicada com o estabelecimento do ensino obrigatório dos quatro anos de idade aos dezessete anos, sendo considerada como uma importante conquista para as crianças e adolescentes das camadas populares nesta faixa etária. No entanto, ao mesmo tempo, não podemos perder de vista que com a EC nº 59/2009 o ensino obrigatório não está voltado para uma etapa específica de ensino, mas sim para uma faixa etária que corresponde justamente à idade dos quatro aos dezessete anos. Assim, a garantia de uma oferta de ensino gratuito até ao Ensino Médio será somente para aqueles que concluem seus estudos na idade apropriada. No entanto, não nos deteremos neste aspecto que tem gerado inúmeras polêmicas, pois nossas reflexões concentram-se nas características deste documento legal e na sua importância para consolidação dos direitos das crianças pequenas brasileiras.

3.5 - Lei nº 12.796, de 04 de abril de 2013

Apesar da CF/88 estabelecer o direito à educação como fator fundamental para a consolidação da cidadania, considerando-a como direito de todos desde o seu nascimento, vemos que muitos ainda permanecem excluídos do processo de escolarização, sobretudo nas regiões de menor poder aquisitivo de nosso país, que apresenta como consequência elevados índices de baixa escolaridade da população brasileira.

Nesta perspectiva, diante das novas metas na área educacional, que visam elevar à escolaridade e garantir o acesso à educação formal da população infantil e jovem, é aprovada a Emenda Constitucional nº 59 (EC nº 59/2009), pelo então Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva. Tal documento visa modificar a situação educacional em nível nacional. Porém, com a EC nº 59/2009 o ensino obrigatório deixa de ser voltado para uma etapa de ensino específica para tornar-se dirigido a uma faixa etária, situação que tem gerado intensas discussões e polêmicas no meio especializado.

Dando-se prosseguimento às definições de ensino obrigatório, feitas pela EC 59/2009, foi aprovada, em 2013, a Lei nº 12.796, que altera a nossa atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 94/96), sobretudo no que se refere à responsabilidade do Estado acerca do ensino

obrigatório. Essa Lei determina que os municípios terão até 2016 para ofertar unidades de educação infantil para todas as crianças de quatro a cinco anos. Desta forma, temos, no artigo 4º, as seguintes determinações:

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;

II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade;

Além disso, com a nova lei, conforme consta no artigo 6º, os pais passam a ter a obrigação de matricular seus filhos na Educação Infantil a partir dos quatro anos. O ingresso no processo de escolarização nessa faixa etária deixa de ser uma opção da família para tornar-se uma obrigação.

Desse modo, as alterações aplicadas à LDB94/96 irão determinar algumas regras que antes não apareciam nos tópicos destinados à Educação Infantil, conforme consta no artigo 31 da Lei, que determinará carga horária mínima e dias letivos, além de frequência obrigatória.

Art. 31. A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

I - avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental;

II - carga horária mínima anual de 800 (oitocentas) horas, distribuída por um mínimo de 200 (duzentos) dias de trabalho educacional;

III - atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral;

IV - controle de frequência pela instituição de educação pré-escolar, exigida a frequência mínima de 60% (sessenta por cento) do total de horas;

V - expedição de documentação que permita atestar os processos de desenvolvimento e aprendizagem da criança.

No entanto, não é demais frisar que a garantia do atendimento educacional às crianças pequenas é uma grande conquista para este público. Porém, não podemos esquecer que é fundamental que esta oferta de atendimento seja acompanhada de uma educação de qualidade, pois nada adiantará se o ensino ofertado for destinado apenas para inserir as crianças nas escolas, enquanto a qualidade dos serviços voltados para a população da Educação Infantil fique ausente. A perspectiva assistencial não pode superar o cunho pedagógico, que deve ser o elemento fundamental na educação das crianças, uma vez que às necessidades da criança em cada fase do seu desenvolvimento deve ser respeitados.

A Lei nº 12.796 avança no sentido que determinar de maneira clara a organização das instituições da Educação Infantil. Porém não deve transformar esta primeira etapa da Educação Básica num modelo assistencialista ou, até mesmo, num modelo similar ao do Ensino Fundamental.

Além disso, é importante que haja também um olhar para a educação das crianças menores de três anos, não do ponto de vista de obrigatoriedade de ensino, mas sim na perspectiva de garantir também um ensino de qualidade pedagógica para as crianças menores, quando a família necessitar deixar seu filho nas creches. O direito à educação dos menores de três anos também deve ter a atenção de nossos legisladores e governadores, uma vez que não podemos concordar com a fragmentação da Educação Infantil.

Portanto, o Estado também necessita desenvolver políticas públicas para os menores atendidos pelas creches, não relegando-os a um segundo plano como é feito até hoje pelas nossas autoridades. Pois, conforme consta na Constituição Federal de 1988, a educação é um direito todos desde o seu nascimento.

3.6- Rumos e perspectivas acerca da expansão da Educação Infantil para os próximos anos no Brasil

No decorrer das últimas décadas, principalmente a partir dos anos de 1990, verificamos, por força da lei, maior compromisso do Estado em relação à educação das crianças menores de seis anos.

O reconhecimento da criança como cidadã foi crucial para que a Educação Infantil fosse efetivamente reconhecida como uma etapa educacional importante para o desenvolvimento da criança pequena. Conforme ressalta a LDB nº 9.394/96, no seu artigo 29, essa etapa de formação escolar “tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”, estabelecendo-se dessa forma um espaço próprio para a educação na primeira infância, integrando-a de fato na área educacional, antes principalmente sob a responsabilidade da área de assistência social.

Assim, neste caminhar, a Educação Infantil vem conquistando seu espaço, bem como ampliando discussões acerca da expansão de sua oferta, além do repasse de recursos financeiros pela União e da alocação de recursos municipais para garantir uma educação pública de qualidade para este público nos municípios brasileiros. Estas discussões tornaram-se mais pertinentes e atuais devido à inclusão da pré-escola na faixa etária de educação obrigatória, como determina a EC nº 59/2009, que define a necessidade de universalização da educação escolar para faixa etária de quatro a dezessete anos.

De fato, observamos que apesar dos significativos avanços legais a respeito da educação da primeira infância, no sentido de entendê-la como um direito da criança e dever do Estado no seu compromisso de garantir efetivamente o atendimento desse direito, somente com a implementação do FUNDEB, a partir de 2007, que verificamos um avanço mais significativo na expansão da Educação Infantil nos municípios. O FUNDEB, como mecanismo de financiamento da educação básica, foi uma medida normativa que, ao estender o repasse de verbas para a Educação Infantil, garantiu novas condições de expansão para esta etapa formativa. As leis anteriores destinavam recursos apenas para a expansão do Ensino Fundamental, levando muitos municípios a não investirem nas creches e pré-escolas.

Portanto, somente com o FUNDEB é possível observar condições financeiras efetivamente favoráveis ao aumento na proporção de crianças menores de seis anos frequentando as escolas públicas. Porém, com a inclusão da pré-escola na faixa etária de educação obrigatória, o número de unidades de educação infantil voltadas para ao atendimento à pré-escola será proporcionalmente superior ao das creches.

Assim, mais uma vez fica evidente a necessidade de continuar as lutas pela defesa de garantir a oferta de Educação Infantil de qualidade para todas as crianças, sendo estas de zero a cinco anos, sempre que a família necessitar deste atendimento educacional.

Nesta perspectiva, a responsabilidade do Estado é a de garantir às crianças pequenas o acesso à educação de qualidade quando os pais (responsáveis) acionarem por ela. Assim se estará cumprindo com o que determina nossa Constituição Federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o início, sempre desejei que meu trabalho monográfico fosse voltado para a área da Educação Infantil, uma vez que é um campo em que pretendo atuar, bem como me especializar.

Inicialmente, antes de começar a redigir este trabalho, minha proposta monográfica estaria voltada para a questão pedagógica na Educação Infantil, tendo como eixo norteador a importância da Literatura Infantil na aprendizagem das crianças. No entanto, no decorrer do processo de pesquisa de materiais bibliográficos sobre o tema, ocorreu um fato que me despertou grande interesse e curiosidade, mudando o foco do meu objeto de investigação acadêmica. Foi a questão da inclusão da pré-escola como etapa de escolarização obrigatória, com as disposições a respeito da universalização da Educação Básica, conforme determina a EC nº 59, sancionada em 2009, que resultou na atual Lei nº 12.796, de 04 de Abril de 2013, amplamente divulgada no início deste ano.

Diante desta nova legislação educacional estabelecida no primeiro semestre, resolvi direcionar minha pesquisa acadêmica para a questão das políticas públicas destinadas à educação para a primeira infância, o que me conduziu a fazer uma análise histórica do atendimento institucional destinado à criança pobre brasileira, bem como estudar o conteúdo das principais disposições legislativas sobre essa etapa formativa.

Desta forma, no presente trabalho pudemos analisar a trajetória histórica da Educação Infantil em nosso país. Vimos que, antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, esta importante etapa da Educação Básica não possuía legislação que definisse adequadamente a atenção de nossas autoridades. A maioria das instituições voltadas para o atendimento da criança pobre constantemente oscilava entre o caráter assistencialista e de suprimento de “carências” culturais, fato que ocorria, entre outros motivos, devido à ausência de legislações federais específicas sobre o tipo de educação a ser oferecida à criança pequena. Portanto, não havia um entendimento das especificidades da Educação Infantil, tampouco legislações que definissem a responsabilidade do Estado na garantia de atendimento educacional de qualidade para o público infantil.

Somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 é que ocorrem avanços mais representativos, em nosso país, no que diz respeito ao reconhecimento do direito da criança pequena à educação formal. Tal reconhecimento do direito da criança à escolarização abriu caminhos para o surgimento de outros documentos que afirmavam o direito dos menores de seis

anos a estar na escola, bem como pressionar o Estado a cumprir com suas responsabilidades acerca de priorizar e investir na educação da primeira infância, como foi o caso do Estatuto da Criança e Adolescente (ECA), elaborado nos anos de 1990, que destaca o atendimento escolar como fator importante para o desenvolvimento das crianças. Deste modo, o ECA trouxe contribuições significativas para a consolidação dos direitos da Educação Infantil em nosso país.

A partir dos anos de 1990, surgem algumas medidas jurídicas que serão fundamentais para a visibilidade e expansão da Educação Infantil verificadas na atualidade. Se em 1990 o ECA reconhece a criança como um ser possuidor de direitos, e define que compete ao Estado criar condições para que esses direitos sejam respeitados, em 1996, a nossa atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96) passa a considerar a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, incorporando-a ao sistema de ensino, pois nas LDBs anteriores não havia qualquer item que destacasse adequadamente o atendimento e responsabilidade do Estado com as escolas destinadas às crianças pequenas. Havia referências à educação pré-escolar, mas estas não definiam as responsabilidades do poder público e as condições que deveriam ser observadas para o asseguramento do acesso à formação escolar das crianças pequenas. Assim, anteriormente à LDB 9394/96, as unidades voltadas para a primeira infância ficam relegadas às margens do sistema educacional brasileiro, mostrando o descaso com a educação das crianças menores de seis anos.

Com a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a educação destinada às crianças adquire a nomenclatura de Educação Infantil, é incluída como primeira etapa da Educação Básica, como já mencionado, e são estabelecidas as finalidades desta etapa. Esta inclusão no sistema educacional leva a educação formal das crianças a adquirir um novo conceito e função específica, sendo um marco para a educação dos menores de seis anos.

A partir da inclusão da Educação Infantil na atual LDB, surgem outros dilemas que tiveram que ser enfrentados pelos militantes da área da primeira infância. Dentre estes dilemas estavam os que motivaram o movimento voltado para garantir a inclusão da Educação Infantil no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério, FUNDEB, uma vez que muitos municípios priorizavam a oferta de vagas para o Ensino Fundamental, já que esta etapa era favorecida pela dinâmica de redistribuição de recursos financeiros para sua manutenção e expansão definida pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF). Os investimentos na educação das crianças

menores ficam em segundo plano, já que os municípios optavam por concentrar suas atenções à matrícula nos anos iniciais do Ensino Fundamental, observando-se, inclusive, a transferência das matrículas das crianças nos últimos anos da pré-escola para alfabetização, de forma a se garantir maiores repasses de verbas do FUNDEF.

Assim, nesse percurso, a história da Educação Infantil em nosso país nos mostra o quanto esta primeira etapa da educação nacional teve que contar com intensas mobilizações em âmbito nacional para que pudesse obter algumas conquistas em suas reivindicações, cuja finalidade era garantir o direito das crianças pequenas à educação, como foi o caso da inclusão das creches no FUNDEB, por exemplo. Tal mobilização estava voltada para garantir o repasse de verbas também para as instituições voltadas no atendimento à criança de zero a três anos, uma vez que a proposta de substituição do FUNDEF pelo FUNDEB tinha como objetivo inicial, durante seu processo de elaboração, contemplar quase todas as etapas da Educação Básica, com exceção da escolarização de 0 a 3 anos.

No entanto, salientamos que, apesar dos significativos avanços legais no que se refere à responsabilidade do Estado acerca da escolarização das crianças, a Educação Infantil tem ainda muitos caminhos a percorrer para que se possa consolidar, de fato, o acesso à escola a todos os menores de seis anos, e particularmente, no caso das crianças de 0 a 3 anos, quando a família necessitar deixar seus filhos nas instituições educacionais voltadas para a primeira infância.

Assim, apesar das críticas atribuídas à obrigatoriedade de ensino por faixa etária, como determina a Emenda Constitucional nº 59/2009, a responsabilidade do Estado com o atendimento da primeira infância representa uma importante conquista para a consolidação dos direitos das crianças de quatro e cinco anos. No entanto, a obrigatoriedade de escolarização das crianças do pré-escolar, acabará provocando a cisão entre creches e pré-escolas, trazendo consigo um retrocesso para a trajetória de conquistas da Educação Infantil.

Desse modo, a continuidade de lutas pelo atendimento de qualidade pedagógica a todas as crianças, bem como a garantia de acesso para o público atendido pelas creches são fatores fundamentais para a manutenção de mobilizações acerca de pressionar nossas autoridades para que desenvolvam políticas públicas que assegurem a consolidação de uma educação de qualidade a todas as crianças atendidas pela Educação Infantil.

REFERÊNCIAS

ARELARO, Lisete Regina Gomes. O Ensino Fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. Educ. Soc, Campinas, v.26, n.92, p.1039-1066, out. 2005.

ARIÉS, Philippe. História social da criança e da família. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora Ltda, 2. Ed, 2012.

BRASIL, Câmara de Educação Básica/Conselho Nacional de Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília, 1999.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 14, de 11 de novembro de 2009. Altera os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 1996.

_____. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 59, de 12 de setembro de 1996. Acrescenta o § nº 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 2009.

_____. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei nº 8.069/90, de 13 de julho de 1990.

_____. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Diário da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4024.htm

_____. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional e dá outras providências. Brasília: Diário da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5692.htm#art87

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394/96, de 20 de Dezembro de 1996. Brasília: Diário da União, 1996.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília: Diário da União, 24-12-96.

_____. 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. Brasília, 2007.

- _____. Parâmetros Curriculares Nacionais, Brasília, MEC/SEF, 1988.
- _____. Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil. Brasília: MEC/SEF, 1998.
- CRAIDY, Carmem Maria. A LDB, O FUNDEF E A Educação Infantil. In: Educação infantil em tempos de LDB. MACHADO, Maria Lucia de A, (org.). São Paulo : FCC/DPE, 2000, p. 65-71.
- CAMPOS, Maria Malta. A educação infantil como direito. IN: Insumos para o debate 2 – Emenda Constitucional n.º 59/2009 e a educação infantil: impactos e perspectivas. – São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010, p.8 – 14.
- GASPAR, Maria de Lourdes Ribeiro. Os impactos do FUNDEB na Educação Infantil brasileira: oferta, qualidade e financiamento. Evidência, Araxá, n. 6, 2010 p. 121-136.
- KRAMER, Sônia. A Política do pré-escolar no Brasil: A arte do Disfarce. São Paulo, Cortez, 1987.
- _____. As crianças de 0 a 6 anos nas Políticas Educacionais no Brasil: educação infantil e/ é fundamental. Educação e Sociedade, Campinas, v.27, n.96, p.797-818, out. 2006.
- LIBÂNIO, José, Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. Educação Escolar: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 10. ed, 2012.
- LOBO, Ana Paula Santos Lima Lander. Políticas Públicas para a educação infantil. In: VASCONCELLOS, Vera Maria Ramos de (Org). Educação e Infância: história e política. 2ª ed. Niterói: Editora da UFF, 2011, p.133-163
- PETITAT, André. Produção da Escola/Produção da Sociedade: análise sócio-histórica de alguns momentos decisivos da evolução escolar no ocidente. Porto Alegre: Artes Médicas, 1994.
- PINTO, José Marcelino de Rezende; ALVES, Thiago. O Impacto Financeiro da ampliação da obrigatoriedade escolar no contexto do FUNDEB. Educação & Realidade. Porto Alegre, v.36, n.2, p.605-624.