

Desatando nós...os fios que tecem o percurso da pré-escola no Brasil: da liberdade de escolha à obrigatoriedade de frequência

Cinthia Votto Fernandes¹

Resumo

O artigo tem como objetivo apresentar um referencial histórico que narra o processo de constituição da Educação Infantil/pré-escola no Brasil, suas transformações legais, sociais, políticas e pedagógicas. O texto revela a trajetória percorrida pela Pré-escola na história da Educação Brasileira, evidenciando as concepções presentes em cada momento e as políticas públicas construídas neste processo, até chegarmos à obrigatoriedade de frequência. Dessa forma, além de trazer um referencial para nortear e embasar a reflexão sobre a pré-escola nos dias de hoje, tem a intenção de nos fazer pensar sobre as concepções de criança ao longo desta trajetória e sobre a(s) identidade(s) da Educação Infantil neste processo.

Palavras-chave: educação infantil, identidade, obrigatoriedade

Untying knots... weaving the threads that the road to pre-school in Brazil: the freedom of choice to compulsory attendance

Abstract

The article aims to present a historical framework that reports the constitution process of child education / preschool in Brazil, their legal, social, political and educational changing. The text reveals the Preschool path in the history of Brazilian education, highlighting the present conceptions in each moment and public policy built in this process, until to reach at the compulsory attendance. Thereby, in addition to providing a benchmark to guide and support a reflection about preschool today, it is intended to make us think about child conceptions along this way and the identity of child education in this process.

Keywords: children education, identity, compulsory attendance

A educação de crianças de 0 a 6 anos, no Brasil, teve seu início no final do século XIX, época de grandes transformações científicas e tecnológicas, de inovações em uma velocidade nunca antes vista e de um processo de racionalização das ciências, que atinge seu auge a partir da Revolução

¹ Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul na Linha de Pesquisa "Estudos da Infância".

Industrial. Este cenário viria a mudar a vida cotidiana das pessoas, pelo decorrente processo de industrialização e urbanização. Neste panorama, surge uma série de estratégias reguladoras da vida social, dentre elas, ideias sobre o atendimento das crianças, tanto no que se refere a um caráter pedagógico quanto de instituições com o objetivo de proteger a infância. Com o projeto de construção de uma nação moderna no final do século XIX, foram trazidas para o Brasil ideias da Europa e dos Estados Unidos, diante da expansão das relações internacionais.

Muitas dessas ideias foram assimiladas pelas elites do país. Na área educacional, foi incorporado o jardim de infância, alvo de debates em função de ser comparado às salas de asilo francesas, que tinham como objetivo a caridade e a atenção à criança pobre, por isso, alguns julgavam que não deveria ser mantido pelo poder público, enquanto outros defendiam que havia diferença entre os dois, já que os jardins de infância possuíam características educacionais e vantagens para o desenvolvimento infantil (KUHLMANN JR., 2000a).

Paralelamente a esta iniciativa de importação do modelo de jardim de infância e/ou das salas de asilo europeu, o país convivia com o aumento do abandono de crianças, mais especificamente, de filhos de escravos. Isto ocorreu devido à Lei do Ventre Livre (1871), que garantia a liberdade a filhos de escravos nascidos no Brasil, e, logo após, à abolição da escravatura, lei datada de 13 de maio de 1888, que suscitavam preocupação e necessidade de definições de políticas para o atendimento da população infantil. Como solução para esta problemática, foram criados orfanatos, internatos e creches² para cuidar das crianças em situação de pobreza.

Nesta época, os discursos, principalmente, o médico-higienista³, apontavam as famílias como culpadas pela situação de suas crianças. Entretanto, no mesmo período, começam a ocorrer iniciativas por parte do poder público de combate às altas taxas de mortalidade infantil. Porém, combater abortos e infanticídios não bastava, era preciso ampliar a vigilância

² O termo francês “creche” equivale à manjedoura, presépio; e “escola maternal” é uma proposta francesa para crianças que não são mais bebês, foi outra designação usada para se referir ao atendimento de guarda e educação fora da família para a criança pequena (OLIVEIRA, 2002).

³ O pensamento médico-higienista, também chamado de sanitarista, chega ao Brasil em meados do século XIX e início do século XX. Este tinha como proposta a defesa da saúde pública, na educação e no ensino de novos hábitos. Além disso, tinha como ideia central valorizar a população como capital.

sobre as crianças e, diante da considerada ignorância dos pais, sobretudo das mães pobres, dever-se-ia educar as famílias.

Porém, de acordo com as ideias difundidas e originárias dos jardins de infância da Europa, estes ambientes não se destinavam às crianças pobres, o que, da mesma forma, acontecia no Brasil. Os primeiros jardins de infância, que tinham uma proposta pedagógica inspirada em Friedrich Froebel (1782-1852), foram criados por iniciativa privada e pública, no entanto, tinham como foco do seu atendimento classes sociais mais afortunadas.

Durante a Exposição Pedagógica em 1885, ocorrida no Rio de Janeiro, os jardins foram confundidos com as salas de asilo francesas ou como início da escolarização precoce e, assim, considerados prejudiciais à família por retirarem, desde muito cedo, as crianças do convívio familiar. Neste momento, é possível perceber dois aspectos historicamente presentes na educação das crianças de 0 a 6 anos de idade, ou seja, o “duplo caminho”, de ser destinada ao assistencialismo ou de ser vista como uma educação preparatória para as classes mais favorecidas.

Como vimos, a história da pré-escola no Brasil durante à época do Império, quando surgem os primeiros jardins de infância, cumpriram “um papel de ‘moralização’ da cultura infantil, na perspectiva de educar para o controle da vida social [...]” (KUHLMANN JR., 2000a, p. 475, grifo do autor). Estes primeiros jardins eram basicamente estabelecimentos privados, apenas, no período republicano, mais exatamente em 1896, é criada a primeira instituição pública: os jardins de infância anexados à Escola Normal Caetano de Campos em São Paulo.

O final do século XIX e o início do século XX demarcaram um período em que a infância e a educação integraram os discursos sobre a edificação de uma sociedade moderna. Pedagogicamente, outra inspiração que influenciou na constituição da Educação Pré-escolar no Brasil⁴ e no mundo foi a italiana Maria Montessori (1870-1952).

O início da República brasileira traz consigo a transição de uma sociedade basicamente rural para a urbana. Nesta expansão, a mão de obra masculina ainda encontra-se vinculada à lavoura, e as fábricas passam a

⁴ Muitas dessas ideias e diferentes experiências educativas foram trazidas por imigrantes para o Brasil.

admitir maior número de mulheres, mesmo com a chegada dos imigrantes. O que gerou reivindicações, nos anos 20 e início dos anos 30, pela existência de locais de guarda e atendimento das crianças durante a jornada de trabalho das mães operárias.

Em 1932, foi escrito o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, tal documento demarca uma proposta educacional para construir uma República brasileira que irá prever o desenvolvimento das instituições de educação e assistência para as crianças e outros pontos, dentre eles: a educação pública, um ensino ativo, gratuito e obrigatório.

Neste período de renovação do pensamento educacional, houve várias iniciativas de atendimento diferenciado para crianças, como a criação dos parques infantis, por Mário de Andrade, na época, diretor do Departamento de Cultura da cidade de São Paulo. Estes tinham em sua proposta receber crianças de 3 ou 4 a 6 anos de idade e de 7 a 12, estas últimas fora do horário escolar, em um mesmo espaço, e tinham como ideal a valorização por uma nova brasilidade, com elementos do folclore, produção cultural e artística, bem como brincadeiras e jogos infantis. Porém, a partir da década de 40, sua expansão foi diminuída.

A creche, outra instituição pré-escolar, neste período, era compreendida como um paliativo na visão dos higienistas, pois não resolveria as condições de vida da população pobre, que, normalmente, habitava ambientes insalubres. Apesar de, na década de 30, já terem sido criadas algumas instituições oficiais voltadas para o que denominavam proteção à infância, foi na década de 40 que iniciaram algumas ações governamentais na área da saúde, visto que as concepções higienistas, filantrópicas e puericultura dominavam a educação das crianças pequenas.

Assim, de forma separada, inicia-se o atendimento às crianças pequenas. Com o crescimento do trabalho feminino nos setores médios da sociedade, a partir da década de 60, ampliou-se o reconhecimento de que as instituições de educação para crianças de 0 a 6 anos de idade seriam capazes de dar uma boa educação. Isto promoveu uma recharacterização destes espaços, os quais passaram a ser vistos como apropriados para todas as classes sociais.

Como resultado do percurso acima descrito, na legislação educacional brasileira, a Educação Pré-escolar só vai aparecer na Lei de Diretrizes e Bases n. 4.024 de 1961, em seus artigos 23 e 24, a qual orienta que as crianças com

idade inferior a 7 anos receberiam educação em escolas maternais ou jardins de infância.

Esta referência nos mostra o quão lento foi o processo de aproximação das instituições de educação para crianças de 0 a 6 anos de idade com o sistema educacional, estando subordinadas a órgãos assistenciais, de previdência ou de saúde. Com o aumento da população infantil e o número ainda parco de instituições que atendessem às crianças pequenas, em 1967, o Departamento Nacional da Criança (DNCr)⁵ vinculado ao Ministério da Saúde publica um Plano de Assistência à Pré-escolares para crianças a partir de 2 anos. Este Plano vai trazer a ideia de criação de escolas maternais e jardins de infância em longo prazo.

O plano ocorre de forma bem menos audaciosa, tendo, na verdade, a intenção de criar o Programa Centro de Recreação do UNICEF, no qual foram indicadas igrejas de diferentes denominações para implantarem estes centros de maneira emergencial. “A elaboração do plano segue as prescrições do UNICEF e parece ter sido feita apenas para cumprir exigências relacionadas a empréstimos internacionais.” (KUHLMANN JR., 2000b, p. 10).

O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) promove, em 1965, a Conferência Latino-Americana sobre a Infância e a Juventude no Desenvolvimento Nacional, trazendo a ideia de simplificar as exigências básicas para instituições educacionais e implantar modelo de baixo custo, ancorado nas ideias de desenvolvimento da comunidade. Isto provavelmente influenciou na elaboração do Plano do DNCr de 1967, anteriormente mencionado.

Em 1971, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação n. 5.692 implanta o 1º grau, com oito anos de duração, o que traz para a educação das crianças pequenas consequências, pois, com esta ampliação, resta a elas o que dispõe o artigo 19, inciso 1: “os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior recebam educação em escolas maternais, jardins-de-infância e instituições equivalentes.” (BRASIL, 1971).

Diante da ausência de políticas públicas, a oferta de educação para crianças de 0 a 6 anos de idade é vista como uma tendência elitista diante da

⁵ Departamento criado em 1940 com o objetivo de estabelecer normas para o funcionamento das instituições infantis.

ausência de investimentos do Estado. Além disso, é renovada a ideia de que as crianças pobres não necessitariam de instituições com atendimento de qualidade, o que reproduz as desigualdades sociais e culturais. Ademais, surge a concepção de que a pré-escola traria melhor desempenho na escola de 1º grau, não por sua proposta de desenvolvimento integral das crianças, mas por compensar as carências culturais e físicas das crianças pobres. “Transfere-se para uma educação pré-escolar de baixa qualidade a solução dos problemas da escola primária [...]” (KUHLMANN JR., 2000a, p. 490).

Somente um século depois de seu nascimento, a educação para crianças de 0 a 6 anos de idade sofre o seu processo de expansão. Em 1974, foi criado pelo MEC o Serviço de Educação Pré-escolar (SEPRE) e ampliado o número de instituições de baixo custo para aumentar o atendimento à criança pobre. A Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1977 cria o Projeto Casulo, ampliando o número de instituições por meio da diminuição dos valores repassados para as creches ligadas a entidades sociais.

O Ministério da Educação, durante o governo militar, propõe Planos de Educação e Cultura para os períodos de 1975-1979 e 1980-1989, que sustentem a necessidade de maior número de classes de pré-escola, pois, além dessa ser encarada como uma solução para os problemas com a pobreza, também resolveria as altas taxas de reprovação no 1º grau. As propostas durante o regime militar eram de barateamento no atendimento às crianças, então, foram criadas salas anexas às escolas primárias e em instituições com pouco investimento.

A EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR COMO EDUCAÇÃO COMPENSATÓRIA

No período em que ocorre a inclusão dos jardins de infância aos sistemas escolares, principalmente, após definida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 5.692 aprovada em 1971, a ênfase dada para a pré-escola passa a ser de um trabalho sistematizado e os jardins de infância começam a ser compreendidos como escolas. Assim, se inicialmente a expansão da pré-escola enfatiza a superação da pobreza, nesse momento, o ideário de compensar carências de ordem orgânica se amplia também para a compensação de carências culturais, garantindo a diminuição do fracasso escolar no Ensino Primário, na época, única etapa obrigatória.

Este entendimento influenciou nas políticas para a educação das crianças com idade pré-escolar, que tinham a ideia de uma educação que procurava

compensar as condições sociais e culturais de crianças advindas de classes populares. Então, as propostas para creches e pré-escolas que atendiam esta população tinham como objetivos a estimulação precoce e o preparo para a alfabetização, o que revela uma visão assistencialista e compensatória da educação.

Durante os governos militares, havia duas forças paralelas que correspondiam aos programas federais de convênio com entidades privadas de finalidade assistencial para atendimento à pré-escola e de defesa de creches nos municípios e de pré-escolas com função educativa. Nesse contexto, vários discursos traziam as instituições como instrumentos de preparação para a escola obrigatória, pois o interesse pela pré-escola ultrapassou a classe média, chegando a um número maior de famílias de baixa renda, o que deu para a Educação Pré-escolar novas formas.

No início dos anos 70, Maria Helena Souza Patto publica seu trabalho no livro intitulado: “Privação Cultural e Educação Pré-Primária”. Nele, a autora defende a educação compensatória como um plano para a resolução do fracasso educacional no país, evitando e superando precocemente as “deficiências” (PATTO, 1973) no desenvolvimento das crianças, ressaltando a importância da Educação Pré-escolar para que haja mudanças no sistema educacional brasileiro e a relevância de tais modificações para a economia do país, pois acredita que se estas mudanças não ocorrerem, continuará se gastando muito em educação.

Sônia Kramer, em sua dissertação de mestrado, nos anos de 1979/1980, que se tornou livro, sob o título: “A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce” (1992) aponta o conceito de educação compensatória como estratégia de combate àquilo que foi denominado como privação cultural. No texto, a autora apresenta os fatores que levaram os Estados Unidos a implantar o Head Start, o qual teve seu início na década de 60. O Head Start tinha por objetivo que as crianças consideradas “privadas” culturalmente, provenientes de classes populares, necessitariam ser estimuladas para garantir seu sucesso escolar.

Após, a autora realiza críticas a estes pressupostos, trazendo, diante da realidade brasileira, a possibilidade destes programas e abordagem ser premente é forte. Diante deste quadro e dos argumentos apresentados, o trabalho com crianças na pré-escola não deveria ser de caráter compensatório. Apresentando em suas conclusões, que a Educação Pré-escolar é vista pelas políticas públicas nacionais como alternativa para solucionar os problemas sociais como também, os do 1º grau.

Dessa forma, através de estudos, como o de Sônia Kramer relatado acima, começa-se a questionar a atribuição do fracasso às crianças e suas famílias, sem problematizar os objetivos e pré-requisitos definidos pela escola e a situação da sociedade brasileira. No decorrer da década de 80, foram feitos muitos questionamentos por técnicos e professores sobre os programas de educação compensatória e a abordagem da privação cultural na pré-escola.

Então, na década de 80, Magda Soares (1986) questiona, em seu livro “Linguagem e escola: uma perspectiva social”, a aquisição do capital cultural e a deficiência linguística das crianças das classes populares, apontadas como grandes fatores de fracasso escolar dessas crianças. A autora evidencia que, na escola, somente são considerados a cultura e o dialeto padrão, originários das camadas privilegiadas, sendo encarados como norma, em detrimento às diferenças culturais, sociais e econômicas das camadas populares, que, a partir da democratização do acesso à escola, passaram a frequentá-la – no entanto, esta não reconfigurou sua forma de ensinar. Começou-se a evidenciar que as crianças das classes populares não eram beneficiadas com estes programas, mas sim prejudicadas, tornando-se foco de discriminação e marginalização precoce.

A AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS: A EDUCAÇÃO DE 0 A 6 ANOS COMO DEVER DO ESTADO

Entre o fim da década de 70 e o início dos anos 80, ideias socialistas e feministas passaram a defender o atendimento à criança, como direito das mães ao trabalho. E, em 1979, a organização do Movimento de Luta por Creches; assim como a eleição de candidatos de oposição em governos de estados e municípios geram uma expansão mais intensa de instituições do que era a intenção do governo durante o regime militar. Ainda nesse contexto, a ampliação do trabalho feminino na classe média da população, a temática da contracultura e a crítica à família e aos valores tradicionais levam estudantes e professores da área de educação a abrirem pré-escolas particulares com propostas alternativas.

A expressão Educação Pré-escolar ganha maior relevância no período da década de 80, ao significar atendimento anterior à escolarização obrigatória, o que incluía a educação das crianças de 0 a 3 anos de idade. O Ministério da Educação passa a falar em Educação Pré-escolar de 0 a 6 anos de idade, mesmo que, nesta época, as creches estivessem vinculadas aos Ministérios da Saúde e da Previdência. Essa situação denota o embate presente, realizado pelo Movimento de Luta por Creches, que propõe, entre as suas principais

reivindicações, a defesa do caráter educacional das creches. Isto traz à tona o debate entre educação e assistência, vistas de forma polarizada, já presente na história das instituições que atendem crianças de 0 a 6 anos de idade.

A partir deste entendimento, propõe-se que as instituições de educação para crianças de 0 a 6 anos de idade deveriam ser compreendidas para além de um direito familiar ou da mãe, mas também, como um direito da criança. Nesse contexto, inicia-se a trajetória de lutas para propor uma função pedagógica às creches e pré-escolas. Junto a esta definição da necessidade de estabelecer um caráter pedagógico para a idade de 0 a 6 anos, lutas por democratização da escola pública e movimentos feministas e sociais de luta por creches conquistaram, na Constituição de 1988, o reconhecimento da educação em creches e pré-escolas como um direito da criança e um dever do Estado, a serem cumpridos pelos sistemas de ensino.

Nas décadas de 1980 e 1990, ocorrem grandes debates a respeito da importância de reverter os altos índices de reprovação na 1ª série do 1º grau, principalmente, na esfera das políticas públicas que sofrem influências de Organizações Multilaterais, como UNICEF, UNESCO e, mais especificamente, a partir da década de 90, do Fundo Monetário Internacional (FMI), através do Banco Mundial. Ainda nesse período, ocorre o crescimento de instituições de educação de 0 a 6 anos e de matrículas, principalmente na pré-escola, compreendida como o ano anterior à entrada no ensino obrigatório.

Os anos 90 iniciam potentes depois da Constituição de 1988 que, além de reconhecer as creches e pré-escolas como um dever do Estado e um direito das crianças, também passa a encará-las como sujeitos de direito, diferentemente de antes, em que eram vistas como objeto de tutela. Nesta direção, é promulgado, em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei n. 8.069, que é influenciado pelo cenário internacional, através da Declaração dos Direitos das Crianças promulgada pela Convenção das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989.

Nessa mesma época, a produção acadêmica, principalmente através dos programas de pós-graduação, também, volta-se para o pensar sobre os modelos de educação de 0 a 6 anos de idade existentes e o refletir acerca da Educação Pré-escolar, da qualidade do atendimento realizado e de propostas para as instituições de educação.

É iniciada uma nova vertente na discussão sobre a Educação Infantil, o que reflete no começo do debate para a nova Lei de Diretrizes e Bases da

Educação Nacional (LDB), impulsionando vários setores a defender um novo modelo de Educação Infantil. A coordenadoria de Educação Infantil (COEDI) do Ministério da Educação desenvolveu, no início da década de 90, por meio de encontros, pesquisas e publicações, que tiveram importante papel para a articulação de uma política nacional que garantisse os direitos da população de 0 a 6 anos de idade a uma educação de qualidade em creches e pré-escolas. (OLIVEIRA, 2002).

Dentre as publicações, merecem destaque: “Critérios para atendimento em creches e pré-escolas que respeitem os direitos fundamentais das crianças” (BRASIL, 1995) e outras publicações igualmente importantes para as políticas e a área de Educação Infantil. Este cenário composto a partir da Constituição de 1988 levou à aprovação da Lei n. 9.394/1996 – LDB. Esta estabelece a Educação Infantil como etapa inicial da Educação Básica, determina a desvinculação das creches dos órgãos assistenciais, realiza a diferenciação de creches e pré-escolas pela idade das crianças, além de colocar as duas na posição de integralidade da Educação Básica brasileira.

A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL A PARTIR DA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (LEI N. 9.394/1996)

A partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394, de 1996, várias foram as ações decorrentes, como as questões relativas à formação dos professores, às propostas pedagógicas e à ampliação de financiamentos e vagas.

Por meio dessa Lei, a educação que, até o momento, era entendida como pré-escolar antecedia ao ingresso na escola obrigatória aos 7 anos de idade e se dividia entre instituições vinculadas à assistência social e à área educacional. Na sua forma administrativa e na sua concepção (creches e pré-escolas), passam a ser vinculadas administrativamente à área educacional. Desde então, as duas instituições carregam a concepção pedagógica, além de serem compreendidas como uma etapa única, a Educação Infantil, e parte da Educação Básica.

Isto leva a necessária passagem da responsabilidade por toda a Educação Infantil para as Secretarias de Educação, as quais optam por uma divisão etária para firmar que a única diferença existente entre creche e pré-escola é a idade e não a divisão do trabalho realizado e do público atendido. Também, é revelada a compreensão de que as instituições de Educação Infantil têm por

função educar e cuidar de forma indissociável e complementar a família, buscando o desenvolvimento integral das crianças.

Neste momento, são evidenciados a discussão e os debates realizados por pesquisadores de superar a oposição que, por razões históricas, existia entre as duas instituições. Nesse sentido, é realizada a busca por construção de propostas pedagógicas, que devem levar em conta a especificidade da ação educativa para este nível de ensino: integralizar o cuidado e a educação, não esquecendo de pensá-la como etapa anterior ao Ensino Fundamental. Entretanto, isso, não significa replicar o modelo do Ensino Fundamental, mas sim encontrar uma forma própria de ser.

Diante da inclusão de creches e pré-escolas na Educação Básica Nacional e das novas concepções acerca do desenvolvimento da cognição e linguagem na produção acadêmica, as propostas pedagógicas passam por modificações. Neste contexto, o Ministério da Educação formula o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil, publicado no ano de 1998, e as Diretrizes Nacionais para a Educação Infantil, em 1999. Antes da publicação do referido Referencial, que, na época, foi encarado como parte das discussões e dos debates realizados, foi enviada pelo MEC uma versão preliminar a 700 pareceristas, entre eles: profissionais da Educação Infantil, administradores e pesquisadores.

Em outubro de 1998, é publicado o Referencial, merecendo destaque o fato de este ter sido realizado antes mesmo da aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais, as quais possuíam funções mandatória e obrigatória a serem seguidas pelo Conselho Nacional de Educação. Isto pareceu ser feito com certa ligeireza, fazendo com que algumas reivindicações dos pareceristas não fossem acatadas, conforme explicita Cerisara (2002), anos depois da publicação do Referencial e de seu primeiro texto sobre o tema, em artigo publicado na Revista Educação e Sociedade: “O Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil no contexto das reformas”, a principal delas seria de continuar apresentando uma concepção que já estava presente na versão preliminar e que foi reivindicada sua modificação, em que o que é específico das crianças de 0 a 6 anos acabou perdendo a intensidade na medida em que há subordinação na forma de organização e no conteúdo trabalhado, ao ensino fundamental.

Em contraposição ao Referencial, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (Resolução CNE/CEB n. 1, de 7 de abril de 1999) irão trazer a ênfase do(a) cuidado/educação para as propostas e práticas na

Educação Infantil. Além disso, irá, em seu artigo 3º, definir os princípios para a construção das propostas pedagógicas de Educação Infantil, são eles: éticos, políticos e estéticos.

Durante alguns anos, a Educação Infantil passa por um período de afirmação de identidade, em que são produzidos diversos documentos legais para apoiar sua prática, implantação e qualificação de atendimento. Apenas no ano de 2005, irá ocorrer uma transformação legal com consequências reais, pedagógicas e conceituais para esta etapa, que foi a ampliação no tempo de duração do Ensino Fundamental, o qual passa a ter nove anos (Lei 11.114/2005) com a inserção das crianças de seis anos de idade (Lei 11.274/2006).

No ano de 2006, é aprovada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional n. 53/2006, a qual instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, visto que, até o momento, o financiamento da educação pública no Brasil era realizado através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorava desde janeiro de 1998. Essa Emenda incluiu a creche no Fundô, o que, até aquele instante, estava mais direcionado pelos debates e pelas propostas políticas à cisão entre creche e pré-escola.

Estes marcos legais apresentam, de forma sucinta, as mudanças ocorridas em dez anos após a inclusão da Educação Infantil aos sistemas de ensino. Após, ocorre a revisão das Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil pela Resolução do CNE/CBE n. 5 de 17 de dezembro de 2009. Esta define, no artigo 4º, que as propostas pedagógicas da Educação Infantil deverão ter como centro a criança em seu planejamento curricular, sendo um de seus principais pontos de avanço.

Como também, a Resolução apresenta uma série de orientações para nortear as propostas pedagógicas de Educação Infantil, seus princípios, suas funções sociopolítica e pedagógica, seu objetivo e sua implementação deste. Essas propostas devem prever condições para o trabalho coletivo e a organização de materiais, espaços e tempos, estabelecendo como eixos norteadores as interações e a brincadeira. Também, enfatiza que as instituições devem criar procedimentos para acompanhamento do trabalho pedagógico e para a avaliação do desenvolvimento das crianças.

Assim, após 1988, com o reconhecimento da educação como direito das crianças e a consolidação da Educação Infantil como etapa única e parte da

Educação Básica, afirma-se a característica educacional da Educação Infantil, em contraponto com a visão assistencial, até então fortemente presente na história e nas políticas para a educação das crianças pequenas, através da compreensão de desenvolvimento integral da criança e da indissociabilidade do binômio cuidado e educação. Esta configuração reverbera na exigência de formação para os professores que irão atuar nesta etapa e também em outras normativas legais, que passam a estabelecer o funcionamento da Educação Infantil.

Diante disso, percebe-se que, a partir de 2005, com a ampliação do Ensino Fundamental para 9 anos e, em 2006, em virtude da ameaça de que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica só iria contemplar a pré-escola, começa a ocorrer um avanço da escola obrigatória sobre a Educação Infantil. Ademais, parece iniciar um processo de subdivisão da etapa, entre a creche e a pré-escola, o que se torna mais evidente com a aprovação, no ano de 2009, da obrigatoriedade de frequência para as crianças a partir dos 4 anos de idade. Isto nos permite identificar que as reformas estruturais que vêm ocorrendo em nossa Educação Básica retornam a ficarem mais focadas na preparação para o Ensino Fundamental.

A OBRIGATORIEDADE DE FREQUÊNCIA À EDUCAÇÃO ESCOLAR A PARTIR DOS 4 ANOS DE IDADE: PERCURSOS E DEBATES

A obrigatoriedade de frequência à educação escolar a partir dos 4 anos de idade foi aprovada, no ano de 2009, através da Emenda Constitucional n. 59/2009. Até sua aprovação, esta percorreu um caminho longo, porém sem debate com a sociedade.

A Proposta de Emenda Constitucional que deu origem à PEC n. 59/2009 foi uma proposta apresentada pela senadora Ideli Salvati (PT/SC) em 2003. A PEC proposta por ela, recebida pela Câmara dos Deputados em julho de 2008 sob o número 277/2008, foi aprovada no Senado em meados de 2008 e seu conteúdo tratava de eliminar progressivamente a DRU. Originalmente, tratava apenas da isenção do percentual de impostos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), através da captura pela Desvinculação dos Recursos da União (DRU), vinculado à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (18% da arrecadação de impostos), e recebeu emendas da Câmara dos Deputados relativas à faixa de obrigatoriedade da Educação Básica.

Em novembro do mesmo ano, foi constituída uma comissão especial para tratar da proposta, tendo como relator o deputado Rogério Marinho (PSB/RN). O parecer do relator foi favorável à redução gradual do percentual de incidência da DRU sobre os recursos da educação e, ainda, acrescentou a extensão da obrigatoriedade de frequência à escola para crianças de 4 e 5 anos de idade. Em março de 2009, a referida PEC foi aprovada na comissão especial e o mesmo texto foi aprovado no plenário da Câmara em setembro do mesmo ano. Após, retornou para o Senado Federal, onde foi promulgada Emenda Constitucional n. 59/2009, em novembro de 2009.

A justificativa para a obrigatoriedade da pré-escola se embasou no argumento de que esta pode influenciar positivamente no aproveitamento dos alunos nos anos seguintes de escolaridade. Esse argumento do relator remeteu ao depoimento, em audiência pública, do ministro da educação, Fernando Haddad, em que relacionou as deficiências de cobertura na pré-escola ao fracasso escolar: “É justamente a falta de acesso à pré-escola que induz ao fracasso escolar nos anos iniciais do ensino fundamental, à repetência elevada, ao analfabetismo de crianças de 8 a 14 anos.” (BRASIL, 2009a, p. 7). Além disso, pontuou que há diferenças no ingresso à pré-escola de acordo com a renda da população, concentrando-se a falta de acesso para as crianças de renda mais baixa, argumento que acentua a ideia da Educação Infantil como preparatória para a etapa escolar seguinte.

Porém, a problemática da obrigatoriedade de frequência para as crianças de 4 e 5 anos de idade reside principalmente no seguinte questionamento: obrigação dos pais ou dever do Estado? Já que a situação da Educação Infantil não está ligada ao problema de falta de demanda, mas de oferta. São frequentes as filas de espera e interferências do Ministério Público para a garantia de vagas às crianças, o que deveria incidir ao Estado a garantia do cumprimento do seu dever de ofertar as vagas de Educação Infantil com qualidade a todos. Segundo Vital Didonet (2009b):

A medida justa, portanto, não seria atribuir nova obrigação aos pais, mas insistir no dever do estado em assegurar oferta democrática de educação infantil de tal sorte que as famílias hoje excluídas possam tomar parte nos benefícios da educação infantil. E isso pode ser obtido explicitando, na PEC, que a educação infantil é direito público subjetivo, não precisando recorrer ao princípio da obrigatoriedade. (p. 2).

Importante ressaltar que, com a Emenda n. 59/2009, a Constituição da República modifica as prioridades de ação do poder público na educação, passando do Ensino Fundamental obrigatório para a Educação Básica obrigatória. Tanto antes como agora, a garantia de educação nos segmentos não obrigatórios constitui direito de cidadania e dever do Estado, a ser concretizado mediante implementação de políticas públicas. Portanto, além da perspectiva de obrigação e dever do Estado, também há a dimensão de obrigação de matrícula e frequência à escola para as crianças e os adolescentes, por meio de suas famílias.

No entanto, o direito à educação não se limita à obrigatoriedade, pois é proclamado “direito público subjetivo”. Conforme explica Nalú Farenzena (2010), a obrigatoriedade escolar como norma jurídica, ao longo da história do país, tem relação com a obrigação/dever do Estado, além de obrigação de matrícula e frequência à escola. Porém, para além da educação considerada obrigatória, a delimitação de um nível da educação como “básica” tem consequências no direito mais amplo à educação e no dever do Estado, incluindo a oferta de vagas e condições de qualidade, que permitam o acesso, a permanência e a conclusão das etapas da escolaridade básica.

Sobre a obrigatoriedade, Fúlvia Rosemberg (2009), no texto “A educação pré-escolar obrigatória: versão preliminar”, encomendado pelo Grupo de Trabalho Educação de Crianças de 0 a 6 anos (GT7), no 32º Encontro Nacional de Pesquisadores da Educação (Anped), salienta que a Educação Infantil é a primeira etapa da Educação Básica e é entendida como um direito da criança à educação, uma opção da família e um dever do Estado.

O termo obrigatoriedade não se relaciona com esta concepção de Educação Infantil, já que torna este dever obrigatório para a família e não mais opcional. Para as crianças, não é somente direito, mas dever. A obrigatoriedade é utilizada como sinônimo puro e simples de universalização da oferta, o que, na verdade, não possui esta similaridade, além de carregar com ela outros significados. Essa associação linear leva à concepção de uma relação entre a obrigatoriedade e a universalização ou democratização da educação. Porém, essa exigência pode não se tornar universalização do acesso à educação com qualidade e equidade de oferta.

A autora ainda ressalta que há poucas referências para estudo, dado ao pouco tempo de debate e consequente produção sobre o tema, uma vez que a temática da obrigatoriedade na pré-escola não foi antes alvo de reflexões e discussões em nosso país nem fora dele. Conforme Fúlvia Rosemberg (2009),

na busca por referências e informações sobre o tema, com pesquisadores estrangeiros a reação destes foi de interrogação e espanto.

Fúlvia Rosemberg (2009) apresenta uma tabela com os trinta países que sancionaram a Educação Pré-primária obrigatória, evidenciando que este movimento é recente, referente às décadas de 1990 e 2000, e que a maioria dos países que a realiza a faz a partir dos 5 anos de idade, com um ano de duração. Portanto, a obrigatoriedade da Educação Pré-escolar a partir dos 4 anos, isto é, com dois anos de duração, é bastante inabitual.

Com relação a dados divulgados pela UNESCO referentes a 2004, 17 países atingiram a mais alta taxa de cobertura na Educação Pré-primária. Destes 17 países, 16 atingiram este índice de cobertura sem o apoio de uma legislação que estabelecesse a obrigatoriedade de matrícula/frequência nesta etapa educativa. Portanto, não ocorre associação linear entre obrigatoriedade de matrícula/frequência e aumento de vagas.

Ainda em seu artigo, Fulvia Rosemberg (2009) realiza uma discussão sobre a obrigatoriedade na América Latina da Educação Pré-primária e informa que vários países latino-americanos acataram e implementaram modelos não formais de Educação Infantil, especialmente para crianças menores (de 0 a 3 anos), como por exemplo: México, Peru e Uruguai. A autora salienta que o Uruguai e a Argentina foram destacados, no parecer do relator da PEC n. 277/2008, como países que dispõem de legislação recente, a qual ampliou a obrigatoriedade escolar, incluindo, também, a pré-escola.

Entretanto, não parecem exemplos a serem seguidos, na medida em que oficializaram, em suas leis nacionais de educação, tratamento diferencial e hierárquico para cada uma das etapas da Educação Infantil. Assim, temos uma formalização legal, convivendo com modelos de Educação Infantil não formais, como é o caso da Colômbia, que possui a obrigatoriedade de frequência na pré-escola aos 5 anos, ao mesmo tempo em que adotara, com recursos do Banco Mundial, o programa de educação não formal “Hogares Comunitários”.

Logo que a obrigatoriedade de frequência foi aprovada, surgiram inúmeros debates, pois não havia informações claras sobre a frequência dos alunos, quantidades de dias letivos e demais aspectos necessários para a sua organização. Como salientou Roselane Fátima Campos (2010, p. 308): “Isso implica a necessidade de legislação específica, que normatize os termos dessa

obrigatoriedade na educação infantil, posto que esta furta-se à normatização pelos mecanismos presentes nas demais etapas da educação básica.”.

No ano de 2013, sob a Lei n. 12.796/2013, foram incluídas à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996) alterações que dispõem sobre a obrigatoriedade de frequência, conforme o artigo 4º, inciso I, em que fica determinada que a educação básica obrigatória e gratuita inicia aos 4 anos de idade. No artigo 5º, inciso III, fica determinado que o poder público deverá zelar, junto aos pais, pela frequência à escola. No artigo 6º é enfatizado de que é dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula na educação básica a partir dos 4 anos de idade.

Porém, as alterações que efetivamente dão conta da organização da oferta da Educação Infantil se encontram nos artigos 29, 30 e 31. No artigo 29, em seu novo texto, é afirmada a idade de 5 anos como definidora do âmbito da Educação Infantil. No artigo 30, no inciso II, em seu novo texto, é redefinida a idade, colocando a pré-escola para crianças de 4 e 5 anos de idade, antes indicada até os 6 anos.

Porém, as maiores alterações estão no artigo 31, o qual, de fato, muda a sua redação e traz determinações sobre a organização da Educação Infantil. O inciso I trata do processo de avaliação, texto já existente que era o próprio artigo e, agora, tornou-se inciso e está de acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil. O inciso II traz a definição de uma carga horária mínima anual de 800 horas, distribuídas por, no mínimo, 200 dias de trabalhos educacionais, o que iguala a Educação Infantil aos outros níveis da Educação Básica.

O inciso III estabelece que o atendimento às crianças deve ser de, no mínimo, 4 horas para turno parcial e 7 horas para turno integral – normativa já existente nas Diretrizes Curriculares. No inciso IV, é definido o índice de frequência mínima para a pré-escola, que é 60% do total de horas. No inciso V, é definida a expedição pela instituição de um documento que ateste o processo de desenvolvimento e aprendizagem das crianças.

Com base no exposto, podemos perceber que as alterações precisam ser pensadas tendo como referência as Diretrizes – documento que normatiza a Educação Infantil e que orienta as ações desta etapa. Portanto, os referências aqui citados demonstram que o grande desafio da educação é conseguir a igualdade de oportunidades, não apenas no acesso, ou seja, na universalização das vagas, mas, também, na qualidade da educação, o que aparentemente não

necessitaria da obrigatoriedade de frequência para isso se pensarmos na educação como um direito das crianças.

TECENDO REFLEXÕES... NÓS AINDA A DESATAR

A educação como direito social surgiu relacionada a um conjunto de transformações sociais a partir da modernidade, porque, antes desse período, o direito à educação não era compreendido como tal, pois não se fazia urgente nas condições de vida da época.

Será somente na época moderna, com o surgimento da burguesia, do racionalismo, do individualismo e do estado nacional, no século XVIII, que surgirá a ideia de educação como um direito de todos e um dever do Estado, mais especificamente na Prússia de Frederico II, que, em 1763, estabelece a instrução primária obrigatória. Na França, isto só ocorre entre 1878 e 1882, mais ou menos na mesma época que na Inglaterra e País de Gales. (HORTA, 1998)

Após a Segunda Guerra Mundial é que há uma maior expansão da educação, principalmente impulsionada pela Declaração Universal de Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1948. Esta estabelece, em seu artigo 26, que “Toda pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos no que se refere à instrução elementar e fundamental. A instrução elementar é obrigatória.”. Isto é reafirmado, em 1959, na Declaração dos Direitos das Crianças, em seu artigo 7: “ A criança tem direito de receber educação, que será gratuita e obrigatória pelo menos nas etapas elementares.”. Assim, a educação como um direito social passou a se expandir e a se legitimar mundialmente, trazendo junto a esta condição a sua obrigatoriedade.

Para Bobbio (1992), não temos o problema de saber quais e quantos são os direitos sociais, como a educação, mas o problema reside na questão de garantia destes, o que necessariamente exige a presença do Estado, através de políticas públicas.

Enquanto os direitos de liberdade nascem contra o superpoder do Estado – e, portanto, com o objetivo de limitar o poder –, os direitos sociais exigem, para a sua realização prática, ou seja, para a passagem da declaração puramente verbal à proteção efetiva, precisamente o contrário, isto é, a ampliação dos poderes do Estado. (p. 72)

Nesse sentido, a garantia do direito social à educação está, intrinsecamente, relacionada à obrigatoriedade de frequência, pois, mesmo que estas não tenham surgido de forma concomitante, mas quando a educação passa a ser compreendida como direito social e, portanto, direito do cidadão e dever do Estado, a sua obrigatoriedade se torna um mecanismo para a sua efetivação, o que se pressupõe uma forma de controle do Estado sobre a sua realização, e em contraposição, também ocorre à restrição da possibilidade de escolha, visto que o direito passa a ser realizado a partir de uma imposição legal, enquanto, na verdade, a intenção é a universalização do acesso para todas as crianças à pré-escola.

Como vimos, ao fim da revisão da trajetória da Educação Infantil brasileira, várias questões não foram superadas, já que voltam como argumentos para a obrigatoriedade de frequência a partir dos 4 anos de idade, a ideia de uma compensação através da pré-escola para as crianças que outrora não tinham acesso à Educação Infantil, com o objetivo de prepará-las para alcançarem maior sucesso na próxima etapa de escolarização. Dessa forma, precisamos pensar como iremos constituir essa identidade, pois poderá ocorrer a legitimação de uma maior aproximação desta com as características do Ensino Fundamental vigente e estes são os *nós que teremos que desatar*, diante deste novo passo da Educação Infantil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Legislação. Brasília: Casa Civil da Presidência da República. 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4024.htm>. Acesso em: 25 out. 2013.

_____. **Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Legislação. Brasília: Casa Civil da Presidência da República. 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15692.htm>. Acesso em: 25 out. 2013.

_____. **Constituição de 1988.** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

____. **Lei n. 8.069/90, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Legislação. Brasília: Casa Civil da Presidência da República. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm>. Acesso em: 03 nov. 2013.

____. Ministério de Educação e do Desporto. **Crerérios de Atendimento em Creches que Respeite os Direitos Fundamentais das Crianças.** Brasília: MEC/SEF/COEDI, 1995.

____. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Legislação. Brasília: Casa Civil da Presidência da República. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 25 nov. 2011.

____. Ministério da Educação. **Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil.** Brasília: MEC, 1998a.

____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CEB n. 1, de 7 de abril de 1999.** Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília: CNE, 1999. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0199.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2011.

____. **Lei n. 11.114, de 16 de maio de 2005.** Altera os arts. 6º, 30, 32 e 87 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com o objetivo de tornar obrigatório o início do ensino fundamental aos seis anos de idade. Legislação. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm>. Acesso em: 20 nov. 2011.

____. **Lei n. 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.** Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Legislação. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm>. Acesso em: 20 nov. 2011.

____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CEB n. 5, de 17 de dezembro de 2009**. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília: CNE, 2009e. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2298&Itemid=>. Acesso em: 21 set. 2011.

____. **Lei n. 12.796, de 4 de abril de 2013**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Legislação. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm>. Acesso em: 20 nov. 2013.

BOBBIO, Noberto. **A Era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CAMPOS, Roselane Fátima. Democratização da educação infantil: as concepções e políticas em debate. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 299-311, jul./dez. 2010.

CERISARA, Ana Beatriz. **O Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil no contexto das reformas**. Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 80, p. 326-345, set. 2002.

DIDONET, Vital. **Nota de esclarecimento sobre a PEC 277/08**. OMEP, 2009b. Disponível em: <<http://www.omepms.org.br/web/site/index.php?chn=3&txt=1246394940>>. Acesso em: 30 out. 2010.

HORTA, José Silvério Baia. **Direito a educação e obrigatoriedade escolar**. Cadernos de Pesquisa, n. 104, p. 5-34, jul. 1998.

KRAMER, Sônia. **A política do pré-escolar no Brasil: A arte do disfarce**. São Paulo: Cortez, 1992.

KULHMANN JR, Moysés. Educando a infância brasileira. In: LOPES, Eliane M. T.; FILHO, Luciano M.; VEIGA, Cynthia G. (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000a. p. 469-496.

OLIVEIRA, Zilma R. de. **Educação Infantil: fundamentos e métodos**. São Paulo: Cortez, 2002.

PATTO, Maria Helena Souza. **Privação Cultural e educação pré-primária**. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1973.

ROSEMBERG, Fúlvia. A educação pré-escolar obrigatória: versão preliminar. In: **Reunião Anual da ANPED**, 32, 2009, Caxambu/MG. Trabalhos... Caxambu: ANPED, 2009. mimeo.

SOARES, Magda. **Linguagem e escola**: uma perspectiva social. São Paulo: Ática, 1986.

Recebido em novembro de 2015

Aprovado em março de 2016