

# Políticas públicas para a educação da criança pequena: uma análise das décadas de 1970 a 1990

Public policies for young children education: an analysis from 1970s to 1990s

**Caroline Machado Cortelini Conceição<sup>1</sup>**

---

## Resumo:

A infância, atualmente compreendida como sujeito social de direitos, alcançou uma condição de maior relevância na sociedade contemporânea ocidental e as políticas públicas para a educação infantil têm refletido esse movimento. Compreender a partir de uma perspectiva histórica a constituição das políticas voltadas à educação da criança pequena é imperativo para o entendimento das atuais disposições nesse campo. O texto realiza uma análise das políticas destinadas à educação da criança pequena, entre 1970 e 1990, tomando como referência três períodos na história da educação infantil recente, no contexto das políticas públicas. A análise compreende a entrada dos indicativos da UNICEF e UNESCO no Brasil, o processo de abertura política do país e a aprovação e implantação da LDB/1996. O texto problematiza como o direito à educação se estabelece no âmbito da educação infantil no período demarcado. As conclusões apontam que os resultados dos delineamentos efetuados na educação infantil desde a década de 1970 podem ser percebidos nos impasses ainda presentes na área e o direito da criança pequena à educação como integrante do direito de cidadania foi conquistado legalmente, no entanto, ainda não foi plenamente efetivado.

Palavras-chave: Educação infantil; Políticas Públicas Educacionais; Direito à Educação; Assistência.

## Abstract:

Nowadays, childhood, understood as social subject of rights, has achieved a condition of higher relevance in the contemporary Western society and the public policies for Early childhood education have reflected this movement. Understanding from a historical perspective the constitution of policies aimed at young children education is imperative to better comprehend the current dispositions in this field. This text analyzes the policies aimed at young children education, in the 1970s to 1990s, having as references three periods in recent young child education history, in the context of public policies. The analysis comprehends the UNICEF and UNESCO database in Brazil, the process of politics opening of the country and the approval and implantation of LDB/1996. It renders problematic with the right of education which it is established in the environment of early childhood education during the period demarcated. The conclusions point out that the results of delineation made in the early childhood education since the 1970's can be noticed in the impasse still present in the area and the right of young children to education as part of the right to citizenship which was conquered legally, nevertheless, it has not been effectively carried out yet.

Keywords: Early childhood education; Educational Public Policies; Right to Education; Assistance

---

<sup>1</sup> Mestre em Educação pela UFSM/RS. Professora Assistente do Centro de Ciências Humanas da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Campus de Francisco Beltrão/PR. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Unisinos/RS. Email: cmcortelini@hotmail.com.

## Introdução

Realizo no presente texto uma análise das políticas destinadas à educação da criança pequena<sup>2</sup> que abrange as décadas de 1970 a 1990 na qual problematizo como o direito à educação infantil<sup>3</sup> se configurou no Brasil, no período demarcado até chegar aos dias atuais. Compreendo que conceber a criança pequena como sujeito de direitos, implica pensar a sua educação a partir da associação de dois direitos, o de assistência e o de educação. No entanto, no âmbito das práticas cotidianas na escola e em diferentes espaços de relação com as crianças ainda prepondera uma perspectiva adultocêntrica, sobressaindo-se a ênfase em sua dependência e incompletude com relação ao adulto, em sua necessidade de proteção, preferencialmente pela mãe, na esfera privada, de maneira que por muito tempo e, muitas vezes ainda hoje, a educação infantil foi e é entendida como um direito da mãe e não da criança.

A temática infância passa a uma condição de maior relevância na sociedade contemporânea ocidental e as políticas públicas para a educação infantil, mesmo que timidamente, têm refletido esse movimento. Estas transformações têm ocorrido a partir de estudos que possibilitaram as bases teóricas e científicas para a concepção da criança como sujeito de direitos. Este processo de visibilização da infância é acontecimento do início do século XX, tendo sido a criança alvo das principais preocupações nesse período, demarcado pela promulgação da Declaração Universal dos Direitos da Criança, em 1959, pela Organização das Nações Unidas (ONU) (DIAS, 2008) e mais contemporaneamente pela Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1989 (UNICEF, 2006).

O surgimento das instituições de educação infantil está relacionado, conforme destaca Dias (2008), às modificações pelas quais a família passou ao longo dos tempos nas sociedades, vinculadas às transformações do papel da mulher no contexto das sociedades burguesas, bem como ao desenvolvimento e difusão do conhecimento, especialmente, nas áreas da psicologia e pedagogia. Contudo, no Brasil, frequentar a educação infantil passou a ser um direito de todas as crianças brasileiras, mais efetivamente, a partir da Constituição Federal de 1988. Esse movimento no campo das políticas de educação infantil, acompanhado de uma crescente valorização da infância como categoria social, de forma contraditória se faz presente no discurso e ainda não encontra espaço efetivo no cotidiano infantil.

Conforme assinala Faria (2005), por muito tempo os estudos sobre a escola negligenciaram a educação das crianças pequenas e atualmente tem havido um movimento de articulação entre pesquisa, política e pedagogia. Esta articulação coloca em evidência as infâncias e suas condições de vida e educação. Nessa perspectiva, Rocha (1999) afirma que atualmente podemos falar de uma pedagogia da infância e uma pedagogia da educação infantil que abrange pesquisas de várias áreas do conhecimento e busca conhecer as crianças e os processos de sua institucionalização. Ainda podemos afirmar que este movimento compõe um processo mais amplo de visibilização da infância através dos estudos da criança/infância que vêm sendo realizados no campo das ciências sociais e humanas (SARMENTO, 2007).

Hoje sabemos que a criança é um ser humano competente, capaz de múltiplas relações, portador de história, produzido pela e produtor de cultura, sujeito de direitos. Contudo, é preciso atentar para a situação paradoxal da infância contemporânea, conforme acentuam Sarmento e Pinto (1997), em que são proclamadas como sujeitos de direitos, entretanto vivem em condições de restrição para usufruírem de seus direitos. Há diversas infâncias,

---

**2** A expressão é utilizada para referir-se no geral às crianças em idade correspondente à educação infantil, 0 a 5 anos, ou ainda é adotada para referir-se às crianças de 0 a 6 anos de idade. Não tenho o interesse aqui em estabelecer rigidamente a definição de faixa etária abrangida ou mesmo dar conta das ambivalências que a expressão suscita. É equivalente à expressão primeira infância.

**3** O termo educação infantil é utilizado para se referir às instituições educativas destinadas às crianças de zero a seis anos a partir da promulgação da LDB no 9394/1996. Com a aprovação da Lei no 11.114/2005 a educação infantil passou a abranger a faixa etária de zero a cinco anos. Neste trabalho o termo será utilizado tanto para referir a uma como a outra faixa etária, considerando o período anterior ou posterior às definições dessas legislações. Assim como aparecerá no decorrer do texto educação pré-escolar, expressão predominante até a década de 1980 para se referir à educação da criança anterior à escolaridade obrigatória.

em condições bastante distintas e é preciso atentar para as reais condições das crianças brasileiras em que várias se encontram em situação de exclusão (DORNELLES, 2005). Como afirma Füllgraf (2002, p. 14) estes são os “paradoxos vividos pelas crianças no contexto contemporâneo”, a “infância no papel” também “é de papel”. Na mesma perspectiva a autora defende que “é necessário de forma urgente, portanto, que esses ‘**direitos de papel**’ se transformem em políticas sociais públicas” (grifos da autora) (FÜLLGRAF, 2002, p. 10).

Os impasses ainda vivenciados no campo das políticas públicas de educação infantil são a motivação para essa abordagem que tem o intuito de compreender o movimento de expansão da educação infantil no país, efetuado a partir da década de 1970 e os encaminhamentos do processo. Para tanto, o texto que segue realiza uma análise do período de 1970 a 1990, destacando alguns dos elementos significativos que o compuseram, os quais compreendem a implantação de um modelo de educação de massa, alinhado aos indicativos do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO; o processo de abertura política do país e a promulgação da Constituição Federal de 1988; e a aprovação e implantação da LDB/1996.

### **As políticas de educação infantil de 1970 a 1990 no Brasil: impasses e desafios**

Ao longo da história do atendimento institucional à criança pequena pode-se perceber que questões econômicas, políticas e culturais têm influenciado fortemente as características desse atendimento e o peso que a educação e o cuidado vêm assumindo (HADDAD, 2007). Desse modo, o atendimento institucional à infância vem historicamente tomando contornos diferenciados, salientando-se nas últimas décadas a sua destinação como um direito da criança.

No estudo que segue é levada em conta a definição de Rosemberg (2003b) que estabelece no plano teórico-conceitual a educação infantil com um subsetor das políticas educacionais e de assistência ao trabalhador, que se integram às políticas sociais. Nesta perspectiva, as políticas sociais são caracterizadas como “uma intervenção do poder público no sentido de ordenamento hierárquico de opções entre necessidades e interesses explicitados pelos diferentes segmentos que compõem a sociedade” (ROSEMBERG, 2003b, p.178). Proponho analisar como veio se estabelecendo a ideia de educação infantil como um direito, alcançando os dias de hoje em que é proclamada como um direito subjetivo da criança.

A autora (2003a) estabelece três períodos na história da educação infantil contemporânea, no contexto das políticas públicas. No primeiro período, entre o final de 1970 e 1980, ocorre a implantação de um modelo de educação de massa, alinhado aos indicativos do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO para os países subdesenvolvidos. O segundo período iniciou com o fim da ditadura militar e o processo de abertura política do país, abrangendo o final da década de 1980 até meados de 1990. E, por fim, o terceiro período abrange a aprovação e implantação da LDB/1996.

Nos países subdesenvolvidos, as políticas para a educação infantil têm sido fortemente influenciadas por modelos ditos “não formais” a baixo investimento público, propugnados por organismos multilaterais. A partir dos anos 1970, esta influência proveio especialmente da UNESCO e do UNICEF e a partir dos anos de 1990, a maior influência provém do Banco Mundial – BM (ROSEMBERG, 2002, 2003a, 2003b).

A análise da legislação até a década de 1970 enfatiza que havia praticamente a ausência da educação da criança menor de 7 anos, demonstrando a falta de compromisso com esta faixa etária. A Constituição de 1967 não se pronuncia sobre a educação desta faixa etária. A LDB 4.024/61 dedica dois artigos a então denominada educação pré-primária (destinada às crianças abaixo de sete anos) no título Educação de Grau Primário. São eles o artigo 25: *“A educação pré-primária destina-se aos menores até sete anos, e será ministrada em escolas maternas ou jardins de infância”* (BRASIL, 1961, tit.VI) e o artigo 26: *“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 poderes públicos, instituições de*

*educação pré-primária*” (BRASIL, 1961, tit.VI). Bonetti (2005) destaca que não fica estabelecido a quem se destinam as modalidades indicadas, se a diferenciação deve ser feita por idade ou outro critério e há a ausência de uma definição sobre o tipo de instituição que será destinado às crianças de mães trabalhadoras.

A Lei 5.692/71, conforme destaca Didonet (1992), apenas fazia uma leve e insípida recomendação de que os sistemas de ensino velassem pela educação da criança menor de sete anos. No artigo 19, dois parágrafos dedicaram-se a ela: “*Parágrafo 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*” e “*Parágrafo 2º. Os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes*” (BRASIL, 1971, cap. II, art 19). E o artigo 61 que se refere às empresas que empregam mulheres com filhos pequenos: “*Os sistemas de ensino estimularão as empresas que tenham em seus serviços mães de menores de sete anos a organizar e manter, diretamente ou em cooperação, inclusive com o Poder Público, educação que preceda o ensino de 1º Grau*” (BRASIL, 1971).

Em relação a essa praticamente ausência, Didonet (1992) afirma que não cabem críticas severas, pois se trata de uma lei sobre o ensino de 1º e 2º Graus. O autor contextualiza que na época foi proposto pelo Conselho Federal de Educação a criação de lei específica sobre a educação pré-escolar que não foi operacionalizada. E complementa: “Daí porque era importante impregnar a Assembléia Nacional Constituinte das preocupações sobre a criança brasileira e assegurar na Constituição alguns princípios básicos do direito da criança à educação desde o nascimento” (DIDONET, 1992, p.23).

### **Primeiro período: o regime militar e o projeto de educação alinhado aos organismos internacionais**

Enquanto na década de 1970 as políticas de educação infantil ganharam visibilidade no contexto do despertar dos novos movimentos sociais, nos anos 1980 ocorre um movimento duplo, de um lado demarcado pela expansão da educação infantil seguindo um modelo de baixo custo e de outro a consciência social da educação infantil como um direito das crianças pequenas à educação e um direito de assistência aos filhos de pais e mães trabalhadores (ROSEMBERG, 2002).

Até o final dos anos 1960 há uma base compartilhada entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos quanto aos modelos de intuições de educação infantil, seguindo os modelos das creches, principalmente destinados às crianças pobres e os jardins de infância, não especialmente destinados às crianças pobres. No entanto, a partir desse período esse modelo é rompido, quando a educação infantil passa a integrar a agenda das políticas de desenvolvimento econômico e social elaborada pelos organismos vinculados à ONU (Organização das Nações Unidas) para os países subdesenvolvidos (ROSEMBERG, 2003b). Neste processo, enquanto aos países ricos cabe a expansão com qualidade, os países pobres operacionalizam a expansão a baixo custo.

Rosemberg (2003b) destaca os argumentos, princípios e propostas do modelo de educação infantil para os países subdesenvolvidos elaborados e gradualmente divulgados pela UNESCO e UNICEF, localizados em suas pesquisas:

- a expansão da EI constitui uma via para combater a pobreza (especialmente a desnutrição) no mundo subdesenvolvido e melhorar o desempenho do ensino fundamental; portanto, sua cobertura deve crescer;
- os países pobres não dispõem de recursos públicos para expandir, simultaneamente, o ensino fundamental (prioridade número um) e a EI;
- a forma de expandir a EI nos países subdesenvolvidos é através de modelos que minimizem investimentos públicos, dada a prioridade de universalização do ensino fundamental;
- para reduzir os investimentos públicos, os programas devem apoiar-se nos recursos da comunidade, criando programas denominados “não formais”, “alternativos”, “não institucionais” isto é, espaços, materiais, equipamentos e recursos humanos disponíveis na “comunidade”, mesmo quando não tenham sido concluídos ou preparados para esta faixa etária e para seus objetivos (ROSEMBERG, 2003b, p.180).

Nesses países a educação infantil transformou-se na “rainha da sucata”, como argumenta a autora, incorporando como características espaço físico inadequado, precariedade de material pedagógico e ausência de qualificação profissional.

A partir de 1974, as ações do governo federal se voltaram para a educação da criança pequena, a então denominada educação pré-escolar, enfatiza Kramer (1987; 2006). Tal iniciativa se deu através da criação da Coordenação de Educação Pré-Escolar (MEC/COEPRE) e documentos e pareceres do Conselho Federal de Educação. No plano administrativo, este período caracterizou-se pela superposição de responsabilidades de diversos setores: assistência, educação, saúde e trabalho.

A concepção predominante na década de 1970, no âmbito das políticas educacionais destinadas às crianças de 0 a 6 anos era a educação compensatória, objetivando a compensação de carências culturais, deficiências lingüísticas e defasagens afetivas das crianças pobres. A partir da influência das agências internacionais, documentos oficiais do MEC faziam a defesa de que a pré-escola poderia, por antecipação, salvar a escola dos problemas relativos ao fracasso escolar (KRAMER, 2006).

Essa concepção atingiu o Brasil durante o período de ditadura militar, conforme sinaliza Rosemberg (2002), encontrando as condições para sua proliferação e recriação, pois a Doutrina de Segurança Nacional incluía o combate à pobreza e a participação da comunidade na implementação de políticas sociais. Desse modo, obteve-se a ampliação do acesso à educação infantil demarcado pela baixa qualidade e acirramento dos processos de exclusão, pois nascia aí uma educação infantil pobre destinada aos pobres. A autora acentua que os programas lançados no período possivelmente foram responsáveis por retardar a construção nacional de um “modelo de educação infantil democrático, de qualidade, centrado na criança, isto é, em suas necessidades e cultura” (2003b, p.182).

Apesar de seus equívocos, as propostas de educação compensatória tiveram o papel de impulsionar o debate sobre a educação infantil. A criação da COEPRE e a ênfase no pré-escolar ocorrem em um contexto em que o discurso oficial apontava a educação pré-escolar como necessidade, contudo o planejamento da União não destinava verba específica para a área. Esta era a realidade em nível político no contexto brasileiro da época (KRAMER, 2006).

Na década de 1980 destacam-se ações importantes no campo da educação pré-escolar, o MEC inaugura uma nova proposta para a educação da criança pequena, o Programa Nacional de Educação Pré-Escolar, lançado em 1981. O programa tinha como algumas de suas características: o compromisso oficial e formal com a educação da criança de quatro a seis anos; o estabelecimento de metas de atendimento; a alocação de recursos financeiros no orçamento do Ministério, a proposição da elaboração de programas municipais e de programas estaduais de educação pré-escolar (DIDONET, 1992, p.22).

O MEC concebe a educação pré-escolar integrada ao sistema de ensino, conforme destaque a seguir do documento: “A educação pré-escolar é agora considerada como a primeira fase da educação, pois, estabelece a base de todo processo educativo” (BRASIL, 1981, p. 5). Ainda de acordo com o exposto no documento as razões que levaram o MEC a incluir a educação pré-escolar enquanto política podem ser resumidas a duas, a importância dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento da pessoa e as condições sócio-econômicas precárias da maioria da população do país. Nesse sentido, destaca-se que: “A educação pré-escolar é relevante, tanto pelo seu impacto pedagógico quanto pela possibilidade de influenciar as condições de nutrição, de saúde e de higiene das crianças e das famílias” (BRASIL, 1981, p. 12).

Contudo, o programa propunha a expansão da educação pré-escolar tendo como base a improvisação dos espaços, a não profissionalização daqueles que trabalhavam junto às crianças, denominados “monitores”, a participação voluntária da comunidade e baixo investimento público. A respeito disso Arce (2008, p. 388) assinala que:

O regime militar expandia o atendimento a crianças pequenas no Brasil, respondendo aos anseios e reivindicações das mulheres brasileiras, mas o fazia tendo o baixo custo como sua bandeira. Consequentemente, como educação de qualidade não se faz de forma barata, ao invés de encontrar uma instituição preparada para atender nossas crianças, deparava-se com uma situação excludente ao extremo, escamoteada no discurso da inclusão.

A educação pré-escolar já havia sido contemplada no II Plano Setorial de Educação e Cultura (II PSEC) – 1975 -1979. Este documento, conforme análise de Didonet (1992) havia conferido um tratamento técnico a então

denominada educação pré-escolar, adotando dupla perspectiva para a educação: a do humanismo, enquanto meio para o desenvolvimento do indivíduo e da sociedade e a do capital humano, como instrumento para a formação do ser produtivo, na linha do desenvolvimento econômico.

A educação pré-escolar foi novamente contemplada, na década de 1980, no III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desporto (PSECD) – 1980 a 1985 que praticamente retomou a mesma proposta. Didonet (1992) afirma que o plano conferiu a esta um tratamento político, pois definiu a educação enquanto componente da política social, capaz de reduzir desigualdades sociais e construir uma sociedade mais justa e salienta que independentemente das críticas quanto à concepção da educação pré-escolar presente no III PSECD, o fato dela ter sido contemplada explicitamente num plano nacional de educação foi uma conquista importante. Conforme Didonet (1992, p. 20), o “PSECD lhe deu status e condições de afirmação política e de argumentação junto ao setor de planejamento e de orçamento”. Foi isto que possibilitou as condições para a elaboração do Programa Nacional de Educação Pré-Escolar.

Rosemberg (1992) aponta que a proposta do MEC de 1975, com alguns ajustes, tornou-se o modelo nacional de educação pré-escolar na década de 1980. No entanto, apesar do MEC ter formulado a proposta de educação de massa foi a Legião Brasileira de Assistência – LBA<sup>4</sup> que efetivamente implantou-o, através do Projeto Casulo, lançado em 1977 e logo depois o Movimento Brasileiro em Prol da Alfabetização – MOBREAL<sup>5</sup>, coordenado pelo MEC, também entrou no campo da educação pré-escolar.

O Projeto de Creches da LBA se expandiu rapidamente, tratava-se de um programa de âmbito nacional que através de convênios repassava verbas para as prefeituras ou instituições privadas; previa o atendimento à população de baixa renda; jornada diária de atendimento de 4 ou 8 horas; creches instaladas em equipamentos simples, com aproveitamento de espaços ociosos da comunidade e concepção preventiva e compensatória de atendimento infantil (CAMPOS, ROSEMBERG, FERREIRA, 1995).

O MOBREAL, conforme análise de Arce (2008), atuou de maneira rápida e barata, estabeleceu para seus profissionais um estereótipo feminino, com apelo a emotividade, a meiguice e ao amor maternal, defendia o espontaneísmo e incentivava o voluntarismo, primando pela antiprofissionalização e a função pedagógica defendida aproximava-se muito da preparatória para a escolaridade posterior.

Em relação a esses dois órgãos federais Rosemberg (1992, p.29) assinala que “MOBREAL e LBA parecem ter disputado a mesma clientela infantil, apoiando-se em instrumentos administrativos semelhantes – uma rede de profissionais vinculados à administração federal e o repasse de verbas através de convênios”.

Alguns aspectos importantes destacam-se nesse período: a organização de uma estrutura administrativa específica no interior do Ministério da Educação – a Coordenação de Educação Pré-Escolar – COEPRE<sup>6</sup>; expansão acentuada das matrículas; a entrada dos modelos “não-formais”, apoiados em recursos físicos e humanos improvisados; a criação das instituições de educação infantil comunitárias; a municipalização da educação infantil; a atuação de vários órgãos federais no atendimento à criança – o que já ocorreu na década anterior – como MEC, LBA, INAN, Ministério da Saúde, dentre outros. Esse conjunto de aspectos contribuiu para dar maior visibilidade à educação da criança pequena.

### ***Segundo período: a educação infantil em tempos de abertura política no país***

O segundo período envolve as ações dos movimentos sociais em prol da Constituinte, dentre eles Movimento Criança Pró-constituinte e o Movimento de Mulheres/Feminista. A ação desses movimentos levou ao

**4 Criada em 1942 com a finalidade de prestar serviços de assistência social e proteção à maternidade e à infância às famílias dos convocados para a II Guerra Mundial, a partir de 1946 torna-se órgão de consulta do Estado, voltando-se exclusivamente à maternidade e à infância e passa a efetuar suas ações através dos centros de proteção à criança e à mãe (APMI – Associação de Proteção à Maternidade e à Infância) difundidos por todo Brasil. É considerada a primeira instituição de assistência social de âmbito nacional e o Projeto Casulo torna-se seu principal projeto (KRAMER, 1987; CAMPOS, ROSEMBERG, FERREIRA, 1995).**

**5 Programa do Governo Federal iniciado em 1971, cujo objetivo era a erradicação do analfabetismo no Brasil, sendo extinto em 1985, vinculado ao MEC.**

**6 A educação da criança de 4 a 6 anos insere-se nas ações do Ministério da Educação (MEC) desde 1975, quando foi criada a Coordenação de Educação Pré-Escolar – COEPRE, mais tarde será alterada para Coordenação de Educação Infantil – COEDI.**

reconhecimento do direito à educação da criança pequena, de 0 a 6 anos, complementar à família na Constituição de 1988. Esta reconhece a criança como sujeito social de direitos e a educação infantil como “extensão do direito universal à educação para as crianças de 0 a 6 anos e um direito de homens e mulheres trabalhadores a terem seus filhos pequenos cuidados e educados em creches e pré-escolas” (ROSEMBERG, 2003b, p.183). Neste período, destaca Rosemberg (2003a), foram elaboradas propostas de políticas nacionais de educação infantil que se afastavam do modelo anterior mais vinculado ao setor da assistência, preponderando a influência do campo educacional na educação infantil.

Nesse contexto, surge a concepção de educação infantil que propõe a indissociabilidade entre cuidado e educação. Rosemberg (2003a, p. 35) destaca que: “Observa-se, nesse período, a hegemonia de uma concepção de EI que não diferencia creches de pré-escolas pelo padrão de qualidade, pela formação dos educadores e pela responsabilidade administrativa”. Torna-se um direito de todas as crianças pequenas serem educadas em instituições coletivas e que “Educar e cuidar são objetivos da educação infantil, assim colocados para dar ênfase na centralidade da criança e na sua especificidade em relação ao ensino escolar” (FARIA, 2005, p.1021).

A equipe que assumiu a Coordenação de Educação Infantil (COEDI) do MEC elabora uma nova política para a área que se afasta do modelo não formal com baixo investimento público, assumindo metas de expansão com critérios de qualidade. Estas iniciativas buscavam operacionalizar as conquistas da Constituição Federal (ROSEMBERG, 2003b). No Plano Decenal de Educação para Todos (1993) são contempladas duas diretrizes que traduzem esse compromisso:

- equivalência de creches e pré-escolas, ambas tendo por função educar e cuidar de crianças pequenas como expressão do direito à educação;
- formação equivalente para o profissional de creche e pré-escola, em nível secundário e superior.

As políticas públicas estaduais e municipais implementadas na década de 1980 beneficiaram-se dos questionamentos provenientes de enfoques teóricos de diversas áreas do saber e de processos mais democráticos desencadeados no período. Kramer (2006, p. 799-800) acentua que: “Quadros teóricos, de um lado, e iniciativas práticas, de outro, possibilitavam que fosse colocada em questão a abordagem da privação ou carência cultural, então defendida por documentos oficiais do governo federal que definiam as crianças como carentes, deficientes, imaturas, defasadas”.

Ainda nesse segundo período de análise, especificamente a primeira metade da década de 1990, ocasião que precede a aprovação da LDB, vários documentos foram elaborados pelo MEC, através da Coordenação de Educação Infantil – COEDI, com a participação de pesquisadores da área, demonstrando que a educação infantil estava efetivamente na pauta de discussão do MEC. Estes documentos foram produzidos no sentido de proporcionar referenciais para pautar as ações no âmbito da educação infantil brasileira. Aqui inicia de modo mais sistemático e consistente um movimento em prol de uma política de educação infantil.

Em 1993 foi publicado “Política de educação infantil - Proposta”, em 1994 “Educação infantil no Brasil: situação atual” e “Por uma política de formação do profissional de educação infantil”. Em 1995 foi apresentado o documento “Critérios de atendimento de uma creche que respeita os direitos fundamentais da criança”, de autoria de Fúlvia Rosemberg e Maria Malta Campos, pesquisadoras da FCC, encomendado pela COEDI-MEC. O documento, pelo avanço que representou na área, ainda hoje é referência, pois foi incorporado nos “Parâmetros de qualidade para a educação infantil”, de 2005. E em 1996 o documento “Propostas pedagógicas e currículo em educação infantil: um diagnóstico e a construção de uma metodologia de análise”.

Porém, demarcando uma interrupção nos ares democráticos iniciados com a promulgação da Constituição Federal, inicia-se um terceiro período nas políticas voltadas para a educação infantil, este período é demarcado por transformações na concepção hegemônica de Estado e de políticas sociais.

### **Terceiro período: a Reforma do Estado e a LDB/1996**

Enquanto que a CF/1988 foi aprovada num contexto social e político ainda não abalado pela nova ordem econômica mundial, em que preponderava o modelo de social democracia e Estado do Bem-Estar Social, a

aprovação e implantação da LDB ocorre em um cenário de Reforma em que se alteram concepções de Estado e política social, demarcado pela globalização da economia (ROSEMBERG, 2003a).

Referindo-se à conjuntura dos anos 1990, Campos (2002, p.28) afirma:

quando as políticas econômicas de ajuste – com suas consequências, como a contenção do crescimento econômico e dos gastos sociais – são implantadas no país. Assim, o momento pós-constituente acaba sendo o momento dos retrocessos nas áreas sociais e não o momento de realização do que a Constituição consagrava como avanços em termos de definições legais.

Os novos contornos adquiridos pela educação infantil foram interrompidos pelo novo governo que assumiu a Presidência da República em 1994, Fernando Henrique Cardoso, o qual incorporou, no plano das políticas econômicas as orientações do FMI e, no plano das políticas educacionais, as orientações do BM. Dois eixos complementares demarcaram a reforma educacional brasileira na área da educação infantil seguindo os indicativos dos organismos multilaterais, são eles a prioridade de investimentos públicos no ensino fundamental e a retomada de programas não formais de baixo investimento público destinado às crianças pobres. Esta reforma, similar a dos demais países da América Latina, adota critérios do mercado no campo educacional, alinhando as políticas educacionais às políticas de desenvolvimento econômico (ROSEMBERG, 2003b).

O Banco Mundial estende sua influência à educação infantil brasileira, na década de 1990, recuperando propostas equivalentes às da UNESCO e UNICEF, efetuadas no país na década de 1970. No cenário mundial, o Banco Mundial entrou no campo da educação infantil na segunda metade da década de 1980, a partir da inclusão da perspectiva do Desenvolvimento Infantil nas políticas de combate a pobreza e de igualdade de oportunidades para homens e mulheres. A partir deste referencial o Banco retoma, para a educação infantil, os modelos propugnados pela UNESCO e UNICEF. Sobre as orientações do BM, Rosemberg (2003b, p.190) assinala que “redundam, na maioria das vezes, em atendimento incompleto e de baixa qualidade, provocando novos processos de exclusão, pois se destinam particularmente aos segmentos populacionais mais pobres”.

Nesse contexto foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96, que ao mesmo tempo em que garante algumas conquistas da CF, posiciona-se de maneira vaga quanto a outras – no caso da educação infantil especialmente no que diz respeito ao financiamento e operacionalização de seus indicativos. A partir da LDB de 1996 se passou a falar em educação infantil como primeira etapa da educação básica. A Constituição de 1988 garante o direito das crianças pequenas à educação e em 1996 a LDB o sistematiza. Conforme destaca Faria (2005) a grande novidade e desafio que a LDB apresenta é a união, na primeira etapa da educação básica, das crianças de 0-3 anos com as de 4-6 anos, de modo que creches e pré-escolas deixariam de estar restritas aos programas governamentais de assistência às crianças pobres. A autora destaca o significado desta união, afirmando que se tratam de “duas redes diferentes, duas carreiras diferentes, dois diplomas diferentes, duas secretarias diferentes, junção também dos direitos de usuários distintos: os adultos trabalhadores (mulheres e homens, rurais e urbanos) e as crianças de 0 a 6 anos”. (FARIA, 2005, p.1025). A LDB une, portanto, dois direitos da mesma criança, assistência e educação.

No entanto, as indicações do BM priorizam o ensino fundamental e deslocam as definições governamentais para manter a focalização do acesso à educação infantil pública às crianças pobres (CAMPOS, 2002). Um claro exemplo foi a aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef<sup>7</sup>, em que somente o ensino fundamental foi eleito como o destinatário das verbas públicas. Nesse sentido, as políticas neoliberais “já chamadas de minimalistas com relação à educação, mostram-se ainda “menores” para a educação das crianças de 0 a 6 anos e muitas vezes não têm sequer a criança como

---

**7 Foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. Foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental. Vigorou de 1997 a 2006 e foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) que atende toda a educação básica, da creche ao ensino médio. O Fundeb está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até 2020.**

alvo, sequer se pronunciam a respeito da primeira etapa da educação básica” (FARIA, 2005, p. 1029).

Conforme destaca Kramer (2006, p.800):

na história do atendimento à criança de 0 a 6 anos no Brasil foi constante a criação e extinção de órgãos, superpondo-se programas com mesmas funções. Saúde, assistência e educação não se articularam ao longo da história; ao contrário, o atendimento ramificou-se, sem que uma das esferas se considere responsável. Cada uma das áreas foi apontada como causa, sem uma transformação das condições de vida das crianças. A fragmentação – uma das heranças que recebem as prefeituras – manifesta-se ainda hoje nas suas estratégias de ação.

Atualmente a educação infantil dispõe de um repertório maior na legislação brasileira que a sustenta. Assim, após as idas e vindas desde 1970 até os dias atuais é possível afirmar que a educação infantil alcançou o status de direito de toda a criança brasileira. No entanto, embora atualmente esta disponha de um repertório maior na legislação brasileira, os documentos ainda são acanhados com relação aos avanços das pesquisas na área (FARIA, 2005). Ademais, ainda nos encontramos em processo para efetivar esse direito, na medida em que qualidade, expansão e financiamento permanecem problemáticas cruciais na educação da criança pequena.

Inegavelmente a Constituição de 1988 demarca uma nova fase, pois estabelece o direito à educação das crianças de 0 a 6 anos e o dever do Estado de oferecer creches e pré-escolas, o que é reafirmado no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 e na LDB de 1996. Diante disso, as crianças passaram a ser consideradas cidadãs. Ainda, conforme destaca Kramer (2006), pela primeira vez na história da educação brasileira foi formulada uma Política Nacional de Educação Infantil<sup>8</sup>. Assim, “assistência, saúde e educação passaram a ser compreendidas como direito social de todas as crianças” (KRAMER, 2006, p.800). Contudo, mesmo diante desses novos ordenamentos a educação infantil ainda figura como um “direito de papel”, nas palavras de Füllgraf (2002).

### **Algumas considerações sobre os (des)caminhos da educação da criança brasileira**

Os resultados dos delineamentos efetuados na educação infantil desde a década de 1970 podem ser percebidos nos impasses ainda presentes na área. O direito da criança à educação como integrante do direito de cidadania foi conquistado legalmente, no entanto, ainda há uma longa caminhada na direção da garantia deste direito que vai desde a ampliação do acesso, passando pelas condições de permanência das crianças nas instituições, a efetivação de condições de qualidade, que incluem formação e carreira dos profissionais, definição de propostas curriculares adequadas aos contextos e às características infantis. Nesse sentido, defende Dias (2006, p.223) que “a garantia do direito da criança à educação passa necessariamente pela oferta de uma educação infantil de qualidade, cujo princípio educativo é a indissociabilidade entre o cuidar e o educar”.

Conforme aponta Faria (2005) seria recomendável uma política plural para a educação infantil. Tal política contemplaria os diferentes arranjos familiares, as diferentes necessidades da sociedade atual, integraria várias secretarias e ministérios, de modo que as políticas de educação infantil fossem articuladas com as políticas sociais.

Por fim, em tempos em que a lógica de mercado predomina na sociedade, pautando as ações do Estado, que no campo educacional e social redefine os modos de organização, financiamento e gestão dos sistemas, fragilizando as possibilidades de efetivação dos direitos sociais dos brasileiros, é pertinente questionar: quais as possibilidades que se colocam para a educação infantil, que apesar de todas as justificativas do campo acadêmico e de movimentos sociais ainda não é vista como prioridade?

---

**8 Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à Educação (MEC/SEB, 2006).**

## Referências Bibliográficas

- ARCE, A. **O Mobral e a educação de crianças menores de seis anos durante o regime militar**: em defesa do trabalho voluntário. Cadernos Cedes, Campinas, vol. 28, n. 76, p. 379-403, set./dez. 2008.
- BONETTI, N. **Leis de Diretrizes e Bases e suas implicações na formação de professores de educação infantil**. In: MARTINS FILHO, A. J. (org.) Criança pede respeito: temas em educação infantil. Porto Alegre: Mediação, 2005.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria Geral. Comissão de Coordenação Geral. **Programa Nacional de Educação Pré-Escolar**. Brasília/DF, 1981.
- CAMPOS, M. M. **A legislação e as políticas nacionais de educação infantil e a realidade**: desencontros e desafios. In: MACHADO, M<sup>a</sup>. L. de A. Encontros e desencontros em educação infantil. São Paulo: Cortez, 2002.
- CAMPOS, M. M.; ROSEMBERG, F.; FERREIRA, I. M. **Creches e pré-escolas no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1995.
- DIAS, A. **A. Infância e Direito à Educação**. In: BITTAR E. C.; TOSI, G. (Orgs). Democracia e educação em direitos humanos numa época de insegurança. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, 2008.
- DIDONET, V. **Balanco crítico da educação pré-escolar nos anos 80 e perspectivas para a década de 90**. Em Aberto, Brasília, ano 10, n.50/51, abr./set., 1992.
- DORNELLES, Leni Vieira. **Infâncias que nos escapam**: da criança na rua à criança cyber. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.
- FARIA, A. L. G. **Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica**. Revista Educação & Sociedade. Campinas. Vol. 26, n.92, p. 1013 – 1038, out., 2005.
- FÜLLGRAF, J. **Direito das crianças à educação infantil: um direito de papel**. Trabalho apresentado/25<sup>o</sup> Reunião da ANPED, 2002.
- HADDAD, L. **A trajetória da educação infantil em quatro ciclos**. In: XAVIER, M. E. S. P. (org.). Questões de educação escolar. Campinas: Alínea, 2007.
- KRAMER S. **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. Revista Educação & Sociedade, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 797-818, out. 2006.
- ROCHA, E. A. C. **A pesquisa em educação infantil no Brasil**: trajetória recente e perspectivas de consolidação de uma pedagogia (Tese de doutorado). Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Campinas, 1999.
- ROSEMBERG, F. **Panorama da Educação Infantil brasileira contemporânea**. Simpósio Educação Infantil: construindo o presente. Anais. – Brasília: UNESCO Brasil, 2003a.
- \_\_\_\_\_. **Sísifo e a educação infantil brasileira**. Revista Pro-Posições, vol. 14, N. 1 (40), Jan/abr. 2003b.
- \_\_\_\_\_. **Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 115, 6/ 32, março, 2002.
- \_\_\_\_\_. **A educação pré-escolar brasileira durante os governos militares**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 82, p. 21-30, agosto, 1992.
- SARMENTO, M. J. **Visibilidade social e estudo da infância**. In: VASCONCELLOS, V. M. R. SARMENTO, M. J. Infância (In)visível. Araraquara, SP: Junqueira & Marin, 2007.
- SARMENTO, M. J.; PINTO, M. **As crianças e a infância**: definindo conceitos, delimitando o campo. In: PINTO, M.; SARMENTO, M. J. As crianças – contextos e identidades. Centro de Braga/PT: Estudos da criança – U.M./Tilgráfica, 1997.

*Recebido em Dezembro de 2012*

*Aprovado em Maio de 2013*