



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES – CCH**  
**CURSO DE PEDAGOGIA**

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL  
NO BRASIL NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO (1990 a 2000)**

**CRISTIANE MAESTRO**

MARINGÁ

2010

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
CURSO DE PEDAGOGIA

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL  
NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO (1990 a 2000)**

Trabalho de conclusão de curso apresentado por  
CRISTIANE MAESTRO, ao Curso de Graduação de  
Pedagogia da Universidade Estadual de Maringá, como  
um dos requisitos para a obtenção do título de Pedagoga,  
sob orientação da Prof<sup>ª</sup>. Ms. Jani Alves da Silva Moreira.

MARINGÁ

2010

CRISTIANE MAESTRO

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL  
NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO (1990 a 2000)**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof(a). Ms. Jani Alves da Silva Moreira – UEM

---

Prof(a). Ms. Maria Eunice França Volsi – UEM

---

Prof(a). Ms. Rebeca Szczawlinska Muceniecks – UEM

Maringá, 22 de Outubro de 2010.

**Dedico este trabalho:**

Ao meu pai pelo esforço e dedicação em todos os momentos desta caminhada e a minha mãe (*In Memorium*) que sempre acreditou em mim, que infelizmente não está presente entre nós para participar deste momento tão especial, sendo sua lembrança uma fonte de estímulos para superar as dificuldades, desejo que Deus lhe dê a paz que você merece após uma longa e árdua luta pela vida.

## AGRADECIMENTOS

A DEUS, que me deu vida, inteligência e que me dá forças para continuar a caminhada em busca dos meus objetivos, planos e sonhos. A ti senhor agradeço pelos momentos de alegria, por ser o caminho nos momentos de incertezas e por ser o refúgio nos momentos necessários.

À professora **Ms. Jani Alves da Silva Moreira** pelo incentivo e dedicação nesta caminhada, com sabedoria e carinho me orientou na realização deste trabalho, compartilhando seu conhecimento, sendo de grande auxílio para o desenvolvimento deste estudo, sem sua ajuda não teria sido concretizado, permitindo-me descobrir uma sincera amizade.

À professora **Ms. Maria Eunice França Volve** e **Ms. Rebeca Szczawlinska Muceniecks** por fazer parte da banca examinadora.

Ao meu marido **Jefferson Fujji** por ter compartilhado comigo os momentos de tristeza e também de alegria, agradeço por sua compreensão e apoio em todos os momentos da minha vida.

As minhas queridas amigas **Jeziika Bertoni Pinelli** e **Talita Ruy Matsuo** que juntas trabalhamos para superar as dificuldades encontradas durante o curso. Obrigada pelo incentivo e apoio emocional durante a realização do trabalho, pelos momentos de alegria, e grandes aprendizados.

**A todos, muito obrigado.**

As dificuldades não foram poucas, os desafios foram muitos. Os obstáculos, muitas vezes pareciam intransponíveis, o desânimo quis contagiar, porém a garra e a perseverança foram mais fortes, fazendo-me seguir nesta caminhada. Agora ao olhar para trás tenho a sensação do dever cumprido e me faz constatar que as noites de sono mal dormidas, a ansiedade e a angústia, os problemas enfrentados, não foram em vão.

MAESTRO, Cristiane. **As Políticas Públicas para a Educação Infantil no Brasil no contexto do Neoliberalismo (1990 a 2000)**. 74 f. Trabalho (Conclusão de Curso de Pedagogia) – Universidade Estadual de Maringá. Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Ms. Jani Alves da Silva Moreira. Maringá, 2010.

## RESUMO

As análises desenvolvidas neste estudo visam à discussão sobre a situação da educação infantil nas políticas públicas no Brasil, dirigidas às crianças de zero a seis anos de idade, especialmente daqueles que se referem às creches e pré-escolas. A pesquisa tem como objetivo entender as conseqüências do ideário neoliberal na política educacional brasileira configurada a partir da década de 1990 a 2000. Desta forma, busca-se compreender sua influência no contexto político, econômico, social e educacional da sociedade capitalista, na qual a primeira etapa da educação básica esta inserida. Para a abordagem do objeto de estudo, prioriza-se a compreensão do contexto histórico da década de 1990 a 2000, dentre as manifestações deste contexto, reestruturou-se o papel do Estado e a Reforma Educacional, em consonância com o contexto histórico.

**Palavras-chave:** Educação Infantil. Políticas Educacionais. Neoliberalismo. Reforma do Estado.

MAESTRO, Cristiane. **The public policies to the early childhood education in Brazil of the context of Neoliberalism (1990 a 2000)**. 74 f. Term paper (Conclusion of Pedagogy Course) – Universidade Estadual de Maringá. Supervisora: Prof<sup>ª</sup> Ms. Jani Alves da Silva Moreira. Maringá, 2010.

### ABSTRACT

The analysis developed in this study aim to discuss the situation of early childhood education in public policies in Brazil, directed at children from zero to six years of age, especially those that refer to the daycare and preschools. The research aims to understand the consequences of neoliberal education politics in Brazil set from the decade 1990 to 2000. This way, we seek to understand its influence in the political, economic, social and educational capitalist society, in which the first stage of basic education is inserted. To approach the subject matter, priority is to understand the historical context of the decade from 1990 to 2000, among the manifestations of this context, it restructured the role of the State and Educational Reform, in line with the historical context.

**Keywords:** Early Childhood Education. Educational Policies. Neoliberalism. State Reform.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BM	–	Banco Mundial
COEDI	–	Coordenação Geral de Educação Infantil
DC	–	Departamento de Cultura
DNCr	–	Departamento Nacional da Criança
ECA	–	Estatuto da Criança e do Adolescente
FHC	–	Fernando Henrique Cardoso
FMI	–	Fundo Monetário Internacional
FUNDEF	–	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FUNDEB	–	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização do Magistério
IERJ	–	Instituto de Educação do Rio de Janeiro
LDB	–	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDBEN	–	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	–	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	–	Ministério da Educação
ONGs	–	Organizações Não Governamentais
PIB	–	Produto Interno Bruto
PNUD	–	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RCNEI	–	Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil
SEF	–	Secretaria de Ensino Fundamental
UNESCO	–	Organização das Nações Unidas relacionada com a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	–	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 CONTEXTO HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO INFANTIL (1990-2000).....</b>	<b>13</b>
<b>3 A REFORMA DO ESTADO, O NEOLIBERALISMO E A EDUCAÇÃO INFANTIL...30</b>	
<b>4 A INDISSOCIABILIDADE ENTRE O CUIDAR E O EDUCAR E A QUALIDADE NA EDUCAÇÃO INFANTIL.....</b>	<b>49</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>67</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>70</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho de conclusão de curso discute as políticas públicas para a educação infantil no Brasil no período de 1990 a 2000. A Educação Infantil como estabelece a legislação para a educação, é a primeira etapa da educação básica; a partir da década de 1990, com influências do neoliberalismo e a reforma do Estado desencadeou-se um contexto de reforma neste âmbito de ensino. A pesquisa tem como objetivo refletir sobre a ideologia neoliberal presente na política educacional, para a educação infantil bem como compreender o processo de reformas políticas, econômicas e sociais ocorridas na sociedade capitalista que delinearão a reforma.

A partir dessa delimitação temática, destaca-se como problema a ser investigado, as transformações que vêm afetando a educação infantil em busca de uma educação ajustada aos parâmetros de reestruturação capitalista, no qual o Estado brasileiro efetivou mudanças no processo de financiamento das políticas no campo educacional e com base nos pressupostos neoliberais, implementou mudanças em sua estrutura organizacional. Diante disso, a descentralização dos recursos financeiros constitui-se como destaque no processo de redefinição do papel do Estado, acompanhado por medidas de privatização, desregulamentação e focalização dos gastos, tendo em vista ampliar sua eficiência e capacidade de regulação, em função das transformações nas relações produtivas e do modelo econômico que integrou o cenário nacional.

A pesquisa será pautada nos fundamentos teórico-metodológicos do materialismo histórico, que estabelece subsídios para a compreensão da estrutura e superestrutura das condições socioeconômicas que determinam a cultura, a política, a moral e os costumes, bem como as concepções ideológicas do neoliberalismo em função das transformações produtivas e tecnológicas. Sendo assim, faz-se necessário inserir a problemática das políticas públicas para a educação infantil nesse cenário político-econômico. Para a abordagem do objeto de estudo, prioriza-se a compreensão do contexto histórico da sociedade capitalista no qual a educação básica está inserida, a reforma do Estado e seu papel na educação. Esse procedimento metodológico possibilitará analisar as transformações ocorridas no modo de produção da sociedade capitalista e compreender o modo como à sociedade se organiza historicamente e socialmente.

A pesquisa será desenvolvida a partir das reflexões e análises feitas por meio de fontes bibliográficas e documentais sobre o tema. O estudo proposto estruturou-se em três capítulos. O primeiro capítulo discute as mudanças nas relações de trabalho decorrentes das transformações sociais e do modo de produção capitalista apresenta a trajetória histórica da educação infantil na Europa e no Brasil, discutindo o processo de criação das primeiras instituições pedagógicas que fundamentaram as propostas e as práticas da educação infantil, bem como a criação de diferentes órgãos para o atendimento da criança para entender as peculiaridades da educação infantil.

O segundo capítulo apresenta a análise das políticas públicas para a Educação Infantil implementadas no Brasil a partir da década de 1990, as mudanças ocorridas na reforma do Estado e seus desdobramentos no campo educacional, por meio do processo de descentralização das ações e municipalização do ensino público. Busca-se compreender o contexto histórico da crise do capitalismo e o surgimento da ideologia neoliberal. Em resposta a esta crise iniciou-se um processo de reorganização do sistema ideológico, político, econômico e de produção de capital que refletem no delineamento da educação infantil.

O último capítulo busca compreender as relações entre o cuidar e o educar na educação infantil, que ao longo de sua história teve como função dar assistência às crianças vindas de famílias pobres, um trabalho compensatório com o objetivo de suprir as carências culturais das crianças. No entanto, a década de 1990 representou um momento importante para a educação infantil, conforme escrito na Constituição de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, tais dispositivos inseriram a criança na educação básica, reconhecendo-se legalmente a educação de zero a seis anos como direito da criança, impondo ao Estado a responsabilidade em oferecer instituições como as creches e pré-escolas ou similares para essa faixa etária. Posteriormente busca-se fazer uma análise da qualidade da educação oferecida nas instituições de educação infantil brasileiras e os documentos oficiais que apontam as condições que devem existir nessas instituições, as condições de funcionamento e o que precisa ser melhorado para que cheguem a um padrão suficiente de qualidade na educação infantil brasileira.

Embora não seja obrigatória, a educação infantil, voltada para o atendimento de crianças de zero a seis anos, envolve uma série de questões relacionadas à qualidade de sua oferta, como a formação dos profissionais para atender nessa área. A Constituição Federal de 1988 inclui a Educação Infantil no sistema educacional, no entanto, a Lei de Diretrizes e

Bases da Educação Nacional, que instituiu essa inclusão, só ficou pronta em 1996 e a educação infantil não esteve tão integrada ao sistema educacional como a lei determina, trazendo conseqüências para a qualidade da educação oferecida nessas instituições. Tal pesquisa é relevante, pois dentro da temática política pública para a educação infantil, nos remete compreender o contexto histórico, as diretrizes, entre outros enfoques, proporcionando um maior entendimento em relação às propostas para o desenvolvimento da educação para as crianças nesta faixa etária.

## 2 CONTEXTO HISTÓRICO DA EDUCAÇÃO INFANTIL (1990-2000)

Este capítulo tem como objetivo compreender a trajetória histórica da Educação Infantil diante das transformações ocorridas no mundo do trabalho e do modo de produção da sociedade capitalista, na qual a educação esta inserida e sofre as influências sobre o modo como a sociedade se organiza. Sendo assim, faz-se necessário compreendermos a história da sociedade capitalista de forma a demonstrar as intensas mudanças ocorridas na educação infantil.

A Educação Infantil no Brasil refere-se à nomenclatura utilizada para denominar a primeira etapa da educação básica e destina-se às crianças de zero a cinco anos<sup>1</sup> (composta também pelo ensino fundamental obrigatório de oito anos e pelo ensino médio) (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006). Embora a educação infantil não seja obrigatória, nos últimos anos foi reconhecida como um direito da criança, no qual o Estado tem a responsabilidade de atender.

A expansão por este tipo de educação vem sendo construída e modificada ao longo da história, nota-se que sua importância tem crescido desde o final da década de 1960. Verificam-se um número crescente de pesquisas sobre a infância, seus tempos e espaços de vida, ou seja, pesquisas que apontam à importância e a necessidade de um trabalho educacional nesta faixa etária. Segundo Faria (2005), as pesquisas sobre o desenvolvimento humano envolvem outros campos do conhecimento como as áreas médicas, jurídicas, da sociologia, da história, da antropologia, da pedagogia, da demografia, da arquitetura, das ciências humanas e sociais, etc., voltadas para constituição de uma Pedagogia necessária para a Educação Infantil, que está sendo construída a passos lentos.

De acordo com Sarat (2001, p. 137), “o atendimento as crianças se tornou possível a partir do momento em que esta criança passa a ter existência e um papel social significativo, a ponto de provocar a preocupação, o cuidado e a atenção dos adultos para com ela”. A Constituição Federal no art.227 determina que:

---

<sup>1</sup> Designa-se a Educação Infantil, no Brasil, após a Constituição de 1988, como o nível educacional que antecede o Ensino Fundamental e que se dá em creches (0 a 3 anos) e pré-escolas (4 a 6 anos). A LDBEN (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) estabelece que a Educação Infantil é a primeira etapa da educação básica (ROCHA, 2006, p. 219). Atualmente com a expansão do ensino fundamental para nove anos, a educação infantil passou a atender a faixa etária de 0 a 5 anos.

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (BRASIL, 2006, p. 5).

Neste sentido, vale dizer que as condições materiais para a existência e reprodução das necessidades da sociedade são obtidas através da interação entre o homem e a natureza, que por meio de seus membros transforma as matérias naturais em produtos que atendam suas necessidades, sendo estas transformações realizadas por meio de atividades denominadas trabalho.

Netto e Braz (2008) destacam que a relação imediata entre o animal com o seu meio ambiente ocorre por meio de uma interação direta entre os animais e a matéria natural, no qual o animal se adapta à natureza e satisfaz suas necessidades biologicamente estabelecidas, enquanto o homem adapta a natureza em função de suas necessidades. No entanto, o que chamamos de trabalho, é algo diferente dessas atividades. Pois à medida que o trabalho foi se estruturando e desenvolvendo-se ao longo do tempo houve um rompimento com o padrão natural de tais atividades.

Observa-se assim, que o trabalho não pode ser executado em uma atuação imediata sobre a matéria natural, por que exige instrumentos em seu desenvolvimento, passando a exigir habilidades e conhecimentos adquiridos inicialmente por repetições, experimentação, transmitidos através de aprendizado. De acordo com Marx (1983<sup>2</sup> apud NETTO; BRAZ, 2008, p. 31-32).

[...] O trabalho é um processo entre o homem e a natureza, um processo em que o homem, por sua própria ação, media, regula e controla seu metabolismo com a natureza. No fim do processo de trabalho obtem-se um resultado que já no início deste existiu na imaginação do trabalhador e, portanto idealmente. Ele não apenas efetua uma transformação da forma da matéria natural; realiza, ao mesmo tempo, na matéria natural, o seu objetivo. [...] Os elementos simples do processo de trabalho são a atividade orientada a um fim ou trabalho mesmo, seu objeto e seus meios. [...] O processo de trabalho [...] é atividade orientada a um fim de produzir valores de uso, apropriação do natural para satisfazer as necessidades humanas, condição natural eterna da vida humana e, portanto, [...] comum a todas as suas formas sociais.

---

<sup>2</sup> MARX, K. **O capital**. V. I, tomo 1. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

Sendo assim, o trabalho se especifica por uma relação mediada entre o sujeito e aqueles que executam o trabalho na sociedade e o seu objeto, no qual se encontram as várias formas da natureza orgânica e inorgânica. Assim, a sociedade não pode existir sem a natureza, pois esta é transformada por meio do trabalho e proporciona as condições necessárias para a manutenção da vida na sociedade, modificando as formas de produção material e da vida social ao longo da história da humanidade.

Desta forma, sempre haverá um meio de trabalho ou instrumento que mediará à relação entre o sujeito e a matéria natural. Diante disso, o trabalho encontra-se como uma condição fundamental para a subsistência humana, deve-se levar em conta que o “trabalho é um processo capaz de surgir, de se desenvolver, de se realizar, em qualquer tempo, como uma atividade isolada de um ou outro membro da espécie humana” (NETTO; BRAZ, 2008, p. 33-34).

No entender de Netto (2008), o trabalho é sempre uma atividade coletiva, seu sujeito nunca é um sujeito isolado, sendo visto como um conjunto de outros sujeitos. Essa inserção exige a coletividade dos conhecimentos e envolve a realização de outras atividades como organizar e distribuir tarefas estabelecendo ritmos, sendo esta comunicação propiciada pela linguagem articulada. Este caráter coletivo da atividade do trabalho faz com que o homem se realize como ser social. Ainda para o autor: “o que chamamos de sociedade são os modos de existir do ser social: é na sociedade e nos membros que a compõem que o ser social existe: a sociedade, e seus membros, constituem o ser social e dele se constitui” (NETTO; BRAZ, 2008, p. 37).

O ser social constitui-se como um ser porque é capaz de realizar atividades orientadas, com capacidade de projeção, comunicação e expressão da linguagem articulada, de modo reflexivo e consciente, e por meio dessas estruturas conhece a natureza e a si mesmo. Em sua ação e atuação, o ser social encontra alternativas concretas que configuram para o exercício da liberdade de escolha.

O trabalho passa a ser reconhecido como uma atividade central que ocupa de forma quase total o espaço de vida, na medida em que absorve a maior parte do tempo do indivíduo. Dessa forma, podemos perceber que o capitalismo se nutre devido a exploração dos trabalhadores, que se encontram divididos socialmente entre duas classes e que apresentam interesses antagônicos. Uma das classes está relacionada aos proprietários dos meios de produção, ou seja, dos capitalistas e, a outra se refere aos proletariados que possuem apenas a força de trabalho e que vivem da venda de seu trabalho.

Essas relações se constituem em relações de exploração de uma parte da população sobre a outra, sob a forma da apropriação do produto do trabalho alheio. Essa exploração só é possível porque o trabalho, nessa sociedade, produz um excedente. Sem a produção de excedente por uns, não é possível sua apropriação por outros (PARO, 1999, p. 35).

De acordo com Paro (1999), o constante desenvolvimento de novos instrumentos de trabalho e a utilização racional dos recursos disponíveis, possibilitou ao homem produzir cada vez mais para além de suas necessidades imediatas. Nesta ótica, os modelos de organização de produção surgem como alternativas econômicas em momentos de crises. Com o passar do tempo esses modelos se tornaram insuficientes ao sistema capitalista, e conseqüentemente à medida que um determinado modelo entra em decadência surge outro modelo como resposta à crise, provocando transformações no processo produtivo.

Para melhorar a eficiência das indústrias, no começo do século XX, Frederick Taylor<sup>3</sup> (1856-1915) inicia um estudo referente às ciências da administração, tendo como objetivo o aumento da produtividade dentro da empresa, desenvolvendo assim, a técnica de racionalização do movimento, ou seja, analisou e controlou a ação operária e da máquina em funções específicas, que deveriam ser aperfeiçoadas. O modelo taylorista/fordista de organização do trabalho fundamentava-se na racionalização da produção, com separação entre os que planejavam e os que executavam a produção (RIBEIRO, 2007).

Fraga (2005) descreve que o modelo Fordista desenvolvido por Henry Ford<sup>4</sup> (1863-1917) teve início na indústria automobilística, nos Estados Unidos, onde esteiras rolantes levavam o chassi dos carros até os operários que ficavam distribuídos lateralmente e iam montando os veículos. Este modelo de produção se caracterizou com modo de produção em série, pela execução de tarefas específicas, repetitivas e contínuas, visando um grande volume

---

<sup>3</sup> Associado ao modelo de desenvolvimento fordista, o taylorismo, como forma de controle do trabalho no interior do processo produtivo, é entendido como um sistema de gestão científica do trabalho, através da separação entre as atividades de concepção e execução de tarefas, com o trabalhador realizando apenas gestos rotineiros, repetitivos e simples na linha de produção, representando a parcelização do trabalho e o controle da mão-de-obra pelo capitalista, através de um conjunto de normas e regras direcionadas ao trabalhador (HARVEY, 1996 apud MELO, 2008, p. 22).

<sup>4</sup> O fordismo deve ser compreendido através da articulação entre produção e consumo em massa, com a estandardização e padronização dos equipamentos de produção e produtos, com ganhos de economia de escala, representando, historicamente um novo sistema de reprodução da força de trabalho, associado a uma nova forma de controle e gerência do trabalho, num contexto de construção de um novo tipo de sociedade democrática (HARVEY, 1996 apud MELO, 2008, p. 22).

de produção aliado aos baixos custos. Além disso, o modelo Fordista pode ser entendido por uma série de características:

Meticulosa separação entre projeto e execução, iniciativa e atendimento a comandos, liberdade e obediência, invenção e determinação, com o estreito entrelaçamento dos opostos dentro de cada uma das posições binárias e a suave transmissão de comando do primeiro elemento de cada par ao segundo (BAUNAM, 2001, p. 68 apud FRAGA, 2005, p. 2-3) [...] baixa mobilidade dos trabalhadores, homogeneização da mão-de-obra, mão-de-obra numerosa e predominantemente masculina, produção em massa, consumo em massa, rotinas de trabalho, adaptação ao ritmo da máquina e homogeneidade dos produtos (BEYNON, 1995 apud FRAGA, 2005, p. 2-3).

Com a crise do modelo Fordista, surge um novo modelo caracterizado por fórmulas inovadoras, visando à superação das falhas dos modelos Taylorista/Fordista. Este modelo recebeu o nome de Toyotismo, no qual elaborou um discurso voltado para qualidade total, fundados na constituição de um trabalhador integrado ao processo produtivo, sendo polivalente, multifuncional, que realiza trabalho em equipe, livre para participar e nele interferir. Observa-se assim que, o poder transformador do capital atinge e transforma as relações de produção, gerando altos lucros para os capitalistas, fazendo que a tecnologia ocupe o espaço e tome o lugar dos trabalhadores não especializados.

As transformações no sistema capitalista mundial decorrem da recente revolução tecnológica em vários âmbitos, mas, sobretudo, na informática e nas telecomunicações. Seus efeitos são observados na organização das empresas, nos métodos de produção, nas relações de trabalho e na política financeira dos governos (COUTINHO et al., 1995 apud GORENDER, 1997, p. 311).

A crescente urbanização e o impacto causado pela Industrialização, fizeram com que a classe operária fosse submetida ao trabalho nas fábricas e das máquinas. Essas transformações possibilitaram a entrada em massa das mulheres no mercado de trabalho alterando a rotina do lar que antes era ocupada na criação e educação dos filhos, colocando-as como operárias nas frentes de produção, impondo a necessidade de criação de novas formas de atendimento para as crianças.

Do ponto de vista histórico, a educação das crianças pequenas esteve durante séculos sob a responsabilidade exclusiva da família, tendo no convívio com os adultos o aprendizado das normas e regras dentro de sua cultura. Com o passar do tempo, cada época criaria um

sentimento e um modo de perceber a infância em decorrência das transformações oriundas no modo de produção. Nesta perspectiva, Àries (1981 apud MACKEY; REGANHAN, 2009, p. 58) destaca que o sentimento de infância “não significa o mesmo que afeição pelas crianças, corresponde à consciência da particularidade infantil, essa particularidade que distingue essencialmente a criança do adulto, mesmo jovem”.

Ainda de acordo Àries (1981 apud MACKEY; REGANHAN, 2009)<sup>5</sup> não existia na sociedade medieval o sentimento de infância, pois as condições de higiene e saúde eram muito precárias, o que tornava o índice de mortalidade infantil muito alto. Dessa forma, a criança era considerada como um adulto em miniatura, por não haver uma distinção entre o mundo adulto e o infantil, vista pela sociedade como um ser produtivo. Imitando seus pais em seus ofícios participavam de todas as tarefas realizadas, além disso, tudo era permitido e discutido em sua presença, não ocorrendo sentimento de afetividade.

A busca pela significação da infância começa a aparecer com o estabelecimento de uma nova ordem política, econômica e social, impulsionada pelo capitalismo industrial, acarretando transformações que influenciaram a organização da sociedade e a estrutura familiar e, conseqüentemente a vida das crianças que passaram ter um papel central na família e na sociedade, passando a ser vista com um ser social.

Neste contexto, em que houve a passagem do modo de produção artesanal para o sistema fabril, e conseqüentemente, a substituição das ferramentas pelas máquinas, modificou a estrutura social vigente e os costumes da família, provocando uma reorganização da sociedade. Marx (1986 apud PASCHOAL; MACHADO, 2009) enfatiza que a apropriação das forças de trabalho pelo capital permitiu que fossem empregados nas fábricas trabalhadores mais flexíveis e com menos força muscular, possibilitando a absorção de mulheres e crianças nas fábricas, independentemente do sexo ou idade.

Os homens passaram a ser substituídos no trabalho pelas mulheres e crianças, devido às fábricas exigirem dois turnos de trabalho. Em função da participação dos pais no trabalho

---

<sup>5</sup> De acordo com Kuhlmann Júnior (1998 apud ROCHA, 2002, p. 57) “o sentimento de infância não seria inexistente em tempos antigos ou na Idade Média, como estudos posteriores mostraram”. Não se pode negar a contribuição de Phillipe Ariès à história da criança e a indicação de que ela só aparece na Idade Moderna, no entanto, contrapondo-se a essa proposição, Moysés Kuhlmann Júnior, em sua obra *Infância e Educação Infantil: uma abordagem histórica*, referenciada por Pierre Riché e Daniele Alexandrebidon, além de Jacques GÉLIS, aponta novas re-interpretações em suas pesquisas procurando a infância em períodos anteriores. Esses autores, dando voz a diferentes documentos históricos, consideram que a percepção da infância pelos adultos existia em idades mais remotas, ou seja, havia a preocupação com a sobrevivência da criança, com a sua educação, sua religiosidade, os cuidados com o seu corpo, com sua alimentação, enfim, com uma época de aprendizagens, com brinquedos, roupas e construção de móveis e objetos apropriados à criança.

nas fábricas, houve o surgimento de outras formas de serviço para o atendimento a estas crianças, que passaram a ser cuidadas por mulheres da comunidade que vendiam seus serviços sem ter uma instrução formal. Essas mulheres voluntárias desenvolviam atividades relacionadas ao comportamento e aos bons costumes. O trabalho desenvolvido por estas mulheres fez com que aumentassem os riscos de maus tratos às crianças que ficavam reunidas em grande número, recebendo pouca comida e higiene precária, sendo cuidadas por uma única pessoa, ou abandonadas nas ruas sem o cuidado das famílias, levando para o surgimento da filantropia (PASCHOAL; MACHADO, 2009).

Alguns estudos apontam que as primeiras instituições destinadas às crianças surgiram na Europa, tendo como objetivo cuidar e proteger as crianças enquanto as mães saíam para o trabalho. Na Sociedade Ocidental, as escolas maternais e jardins de infância tinham como enfoque o assistencialismo, preocupando-se com a guarda, a alimentação, a higiene e os cuidados físicos das crianças. Apesar de seu início estar mais voltado para as questões assistenciais e de custódia, Kuhlmann Júnior (2001 apud PASCHOAL; MACHADO, 2009) destaca que essas instituições se preocupavam com questões não só de cuidados, mas de educação, por se apresentarem como pedagógicas desde seu início.

Kuhlmann Júnior (2001 apud PASCHOAL; MACHADO, 2009) destaca que a Escola de Principiantes ou Escola de Tricotar, criada pelo pastor Oberlin na França em 1769, atendia crianças entre dois e seis anos, nos quais as escolas de tricotar tinham como objetivo atender a comunidade, oferecendo um espaço em que as mães podiam tomar conta das crianças e deveriam ser ensinadas a elas diferentes habilidades para que adquirissem hábitos de obediência, além de aprenderem as letras do alfabeto, a pronúncia das palavras, assimilavam tudo isso as noções de moral e religião.

De acordo com Kuhlmann Júnior (2001 apud PASCHOAL; MACHADO, 2009), a escola de Robert Owem, criada em 1816, na Escócia recebia crianças de dezoito meses até cinco anos de idade. Esta escola desenvolvia atividades relacionadas à natureza, intercaladas aos exercícios de dança e canto, utilizando-se também dos materiais didáticos que possibilitavam o desenvolvimento do raciocínio diante das situações propostas.

Entretanto, a Sala de Asilo na França, foi criada com o intuito de atender as crianças da população mais pobre, com caráter assistencial buscava a promoção dos cuidados, além da educação moral e intelectual das crianças. Dessa forma, “o seu papel não foi somente o de guardar a pequena infância popular, mas, em nome de um projeto educativo, de disputar esta clientela às guardiãs de quarteirão” (KUHLMANN JÚNIOR, 2001 apud PASCHOAL;

MACHADO, 2009, p. 81). A intenção dessas instituições era retirar as crianças em situação de risco das ruas e ensinar a elas os bons costumes, bem como o desenvolvimento da inteligência.

Neste contexto, vão sendo inauguradas várias formas de atendimento para suprir ou amenizar as responsabilidades para com as crianças que sempre tiveram a encargo das mães. Vale ressaltar que o primeiro Jardim de Infância, foi criado por Froebel<sup>6</sup> em 1840 em Blankenburgo, espalhando-se pelo mundo como uma “experiência inovadora, no curso de transformações que se impõem no período, e passa a ser o modelo de civilidade e progresso, especialmente para as nações que adotam como tentativa de iniciar cedo a formação e educação das crianças” (SARAT, 2001, p. 138). Sendo assim, o Jardim de Infância tinha como preocupação a transformação da estrutura familiar de modo que as famílias pudessem oferecer melhores cuidados aos seus filhos.

Os estudos que atribuem aos Jardins de Infância uma dimensão educacional e não assistencial, como outras instituições de educação infantil, deixam de levar em conta as evidências históricas que mostram uma estreita relação entre ambos os aspectos: a que a assistência é que passou, no final do século XIX, a privilegiar políticas de atendimento à infância em instituições educacionais e o Jardim de Infância foi uma delas, assim como as creches e escolas maternas (KUHLMANN JÚNIOR, 2001 apud PASCHOAL; MACHADO, 2009, p. 81).

Paschoal e Machado (2009) destacam que a partir da segunda metade do século XIX, as instituições destinadas à primeira infância eram compostas por creches, escolas maternas e jardins de infância, que fizeram parte de instituições que serviram de modelo para a sociedade, sendo propagadas em diferentes países. No Brasil, diferentemente dos países Europeus, as primeiras tentativas de organização de creches, asilos e orfanatos, surgiram exclusivamente com caráter assistencialista, tendo como intuito o auxílio às mulheres que trabalhavam fora. Outro motivo que contribuiu para a criação destas instituições estava relacionado ao fato de que havia muitas crianças abandonadas, já que as crianças “[...] eram sempre filhos de mulheres da corte, pois somente essas tinham do que se envergonhar e motivo para se descartar do filho indesejado” (RIZZO, 2003 apud PASCHOAL; MACHADO, 2009, p. 82).

---

<sup>6</sup> Froebel (1782-1852) “foi um dos primeiros educadores a se preocupar com a educação de crianças pequenas, e a importância de sua obra nos é demonstrada sempre que passamos diante de um jardim-de-infância, um *kindergarten* em alemão, *kind* significa criança e *garten* significa jardim” (ARCE, 2002, p.108).

As referidas autoras citadas ressaltam que a sociedade patriarcal retirava dos homens a responsabilidade de assumir a paternidade, pois nessa época não havia um conceito bem definido sobre as especificidades da criança, sendo está “[...] concebida como um objeto descartável, sem valor intrínseco de ser humano” (RIZZO, 2003 apud PASCHOAL; MACHADO, 2009, p. 82).

Em suma, fatores como os altos índices de mortalidade infantil, de desnutrição e de acidentes domésticos, fizeram com que alguns setores da sociedade como as instituições religiosas, empresários e educadores, pensassem em um espaço para o cuidado dessa criança fora âmbito familiar. Devido esta preocupação, ou com esse “[...] problema, que a criança começou a ser vista pela sociedade e com um sentimento filantrópico, caritativo, assistencial é que começou a ser entendida fora da família” (DIDONET, 2001 apud PASCHOAL; MACHADO, 2009, p. 82).

Para atender os filhos das mulheres trabalhadoras e de operárias de baixa renda, a creche deveria funcionar em tempo integral, ser gratuita ou cobrar muito pouco pelo atendimento, e zelar pela saúde, alimentação e higiene, a educação ficava sob a responsabilidade da família. Entretanto, é importante evidenciar, que ao longo das décadas, alternativas foram sendo constituídas no sentido de atender as crianças e as famílias das classes menos favorecidas.

Uma das instituições brasileiras mais duradouras no atendimento à infância estabelecida antes da criação das creches, atendia como roda dos expostos ou roda dos excluídos. Este lugar era composto por uma forma cilíndrica, dividida ao meio por uma divisória, fixada nas casas de misericórdia onde eram colocados os bebês abandonados pelas mães ou outra pessoa da família que colocava a criança nesta roda e retirava-se do local preservando sua identidade. De acordo com Marcilio (1997 apud PASCHOAL; MACHADO, 2009), no Brasil a roda dos expostos foi por mais de um século a única instituição para assistência de crianças abandonadas, extinta em meados de 1950, sendo o último país a acabar com o sistema da roda dos excluídos.

Para Abramowicz (2003, p.14), “a fabricação histórica e social das práticas educativo-pedagógicas e assistenciais das instituições de educação infantil, sempre esteve muito próxima daquilo que cada momento histórico constitui, reservou e contribuiu para o que é ser criança e ter uma infância”. A referida autora pondera que a idealização por este tipo de instituição destinada às crianças pequenas manteve uma relação direta com a classe social à qual se destinava tal educação. Assim, as pré-escolas no Brasil são destinadas a crianças

pertencentes a uma classe social com mais possibilidades econômicas e as creches destinadas às crianças de classes populares, no qual a criança recebe um tratamento diferente de acordo com a instituição que frequenta.

Torna-se importante ressaltar que as tendências que acompanharam a implantação de creches e jardins de infância no final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX no Brasil, estavam relacionadas ao poder Jurídico-policial no qual tinha como o dever a defesa da infância e o combate a mortalidade infantil no interior da família e nas instituições para o atendimento à infância. Cada instituição “[...] apresentava as suas justificativas para a implantação de creches, asilos e jardins de infância onde, suas agentes promoveram a construção de associações privadas” (KUHLMANN JÚNIOR, 1998 apud PASCHOAL; MACHADO, 2009, p. 83).

No ano de 1918, foi criado no Rio de Janeiro, o Instituto de Proteção a Infância pelo médico Arthur Moncorvo Filho, cujo objetivo era prestar atendimento às mães grávidas e assistência aos recém-nascidos, bem como a distribuição de leite, vacinação e higiene dos bebês, além de oferecer consultas para as lactantes. Nessa ótica, Kuhlmann Júnior (1998 apud PASCHOAL; MACHADO, 2009) observam que o Instituto de Proteção a Infância foi considerado como uma das entidades mais importantes do Rio de Janeiro, sendo os seus serviços um exemplo a ser seguido em todo o território brasileiro.

Neste período outra instituição foi criada, recebendo o nome de Instituto de Proteção e Assistência a Infância, precedendo em 1919, a criação do Departamento da criança, que tinha como objetivo “fiscalizar as instituições de atendimento à criança, mas combater o trabalho das mães voluntárias que cuidavam de maneira precária, dos filhos das trabalhadoras” (KUHLMANN JÚNIOR, 1998 apud PASCHOAL; MACHADO, 2009, p. 83).

De acordo com Kuhlmann Júnior (2000), no estado de São Paulo, desde Dezembro de 1920, a legislação previa a instalação de Escolas Maternais, cuja finalidade era a prestação de serviços e o cuidado aos filhos das operárias junto às fábricas que deveriam oferecer local para o atendimento e a alimentação para essas crianças, sendo poucas as empresas dispostas a oferecer aos filhos dessas trabalhadoras instalações de creches desde o berçário. Em 1925 cria-se o cargo de inspetor para as escolas maternais e creches, dirigida por Joanna Grassi Fagundes professora jardineira e posteriormente diretora do Jardim de Infância Caetano de Campos.

Kuhlmann Júnior (2000) informa que em nível Federal, foi criado em Dezembro de 1923, a Inspetoria de Higiene Infantil, substituída em 1934 pela Diretoria de Proteção à Mortalidade e a Infância, criada na Conferência Nacional de Proteção a Infância, em 1933. No ano de 1937, o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública passa a se chamar Ministério da Saúde e da Educação, alterando também o nome do Diretório de Proteção à Maternidade e Infância para Divisão de Amparo a Maternidade e à Infância.

Nesse contexto, Kuhlmann Júnior (2000) aponta que em 1940, é criado o Departamento Nacional da Criança (DNCr), dirigido pelo médico Olinto de Oliveira, no qual foi encarregado para instituir normas para o funcionamento das creches. Na década de 1940, em Porto Alegre ocorre à criação dos Jardins de Infância, inspirados em Froebel esses jardins foram instalados em praças públicas, visando o atendimento de crianças entre quatro e seis anos, oferecidas em meio período.

Em Teresina, no Piauí, o primeiro Jardim de Infância era chamado de Lélia Azevedo, criado em 1933 tinha como objetivo proporcionar o desenvolvimento artístico da criança de quatro a seis anos de idade. Para que ocorresse a implantação deste jardim algumas professoras foram escolhidas para participarem de um curso de aperfeiçoamento em Educação Infantil no Rio de Janeiro. Segundo Kuhlmann Júnior (2000), este curso teria sido oferecido pelo Colégio Metodista Bennett, que mantinha o curso normal, posteriormente implanta-se em 1939 o Instituto Técnico para a Formação de Professores pré-primarias, devido iniciativa da educadora Heloísa Marinho, formada nesta escola, lecionando mais tarde em Institutos e Universidades do Rio de Janeiro.

Assim, torna-se importante destacar que este curso formou ao longo de dezoito anos, 548 educadoras de Escolas Maternais e Jardins de Infância, sendo esta iniciativa consolidada na época com o Centro de Estudos da Criança, criado por Lourenço Filho, primeiro diretor do Instituto de Educação do Rio de Janeiro (IERJ), “como um espaço de estudos e pesquisas sobre a criança e um centro de formação de professores especializados” (KUHLMANN JÚNIOR, 2000, p. 9).

O programa educacional do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, de 1932 previa para o “desenvolvimento das instituições de educação infantil a assistência física e psíquica às crianças na idade pré-escolar (creches, escolas maternais e jardins de infância) e de todas as instituições peri-escolares e pós-escolares” (FARIA, 1999 apud KUHLMANN JÚNIOR, 2000, p. 9). Observa-se assim, que aos poucos a nomenclatura deixa de considerar a escola maternal como se fosse para os pobres, definindo-a como uma instituição que atenderia

crianças entre dois e quatro anos, enquanto o jardim de infância seria para crianças de cinco a seis anos. Mais tarde essas instituições passaram a atender crianças de zero a seis anos, incorporando nomes como berçário, maternal, jardim e pré.

Kuhlmann Júnior (2000) evidencia que em 1935, ocorreu o surgimento de uma nova instituição chamada Parque Infantil situada no município de São Paulo, vinculado ao Departamento de Cultura (DC), sendo dirigido por Mário de Andrade, no qual permaneceu nesta instituição até 1938; e de Nicanor Miranda como chefe da Divisão de Educação e Recreio, permanecendo neste cargo até 1945. A criação do Departamento da Cultura possibilitou a regulamentação do Parque Infantil fazendo com que fosse iniciada sua expansão, contida em 1940 por Prestes Maia no exercício de sua gestão. No entanto, esta instituição tinha como proposta receber no mesmo espaço crianças de três a seis anos e as de sete a doze anos, fora do horário escolar.

O Parque Infantil expande-se em 1940 para outras localidades do país. Em 1942 o Departamento Nacional da Criança projeta uma instituição que reuniria todos os estabelecimentos do estado em um só, recebendo o nome de Casa da Criança. Neste lugar funcionaria a creche, a escola maternal, o jardim de infância, a escola primária, o parque infantil, o posto de puericultura e posteriormente um abrigo provisório para menores abandonados, além de um clube agrícola, para o ensino do uso da terra. Dessa forma, os médicos do Departamento Nacional da Criança dedicaram-se a creche e todo o sistema escolar, fazendo valer a presença da educação e da saúde no mesmo ministério, desmembrado em 1953 quando o DNCr passa a integrar o Ministério da Saúde até o ano de 1970, quando passa a ser substituído Pela Coordenação de Proteção Materno-Infantil.

Em 1967, o Plano de Assistência ao Pré-escolar, do Departamento Nacional da Criança (DNCr) do Ministério da Saúde, órgão que ocupava-se das creches começa a indicar “as igrejas de diferentes denominações tendo como intuito a implantação de Centros de Recreação, propostos como programas de emergência para atender crianças de zero a seis anos” (KUHLMANN JÚNIOR, 2000, p. 10)

De acordo com Kuhlmann Júnior (2000) a elaboração para este plano seguiu as orientações do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), no entanto, sua implantação não ocorreu de forma efetiva fazendo com que a igreja católica se empenhasse para a organização dos clubes de mães nas comunidades. Estas ações contribuíram para o surgimento de Movimentos de Luta por Creche, no final dos anos 1970 em vários lugares do país.

Ao longo das décadas, o avanço da industrialização e o aumento de mulheres no mercado de trabalho, especialmente da classe média, fez com que aumentasse a demanda por instituições de atendimento à infância. De acordo com Haddad (1993 apud PASCHOAL; MACHADO, 2009, p. 84), “os movimentos feministas que partiram dos Estados Unidos tiveram um papel especial na revisão dos significados das instituições de atendimento a criança, defendendo a ideia de que as creches e pré-escolas deveriam prestar atendimento para todas as mulheres, independentemente do trabalho ou condição econômica”.

Esses movimentos resultaram no aumento de instituições mantidas pelo poder público, passando a ser reivindicadas como um direito de todas as mulheres, baseado no movimento da teoria da privação cultural, defendida nos Estados Unidos na década de 1960 e no Brasil em meados de 1970. “Considerava-se que o atendimento a criança pequena fora do lar possibilitaria a superação das precárias condições sociais a que ela estava sujeita. Era a defesa de uma educação compensatória” (PASCHOAL; MACHADO, 2009, p. 84).

Kramer (1995 apud PASCHOAL; MACHADO, 2009, p. 84) ressalta que o discurso ao poder público em defesa do atendimento das crianças das classes menos favorecidas, parte de uma determinada concepção de infância, reconhecendo este período da vida da criança de maneira padronizada e homogênea. A ideia é a de que as crianças oriundas das classes sociais dominadas são consideradas “[...] carentes, deficientes e inferiores na medida em que não correspondem ao padrão estabelecido, faltariam a essas crianças privadas culturalmente, determinados atributos ou conteúdos que deveriam ser nelas inculcidos”.

De acordo com a referida autora a pré-escola funcionaria como uma mola propulsora para uma mudança social, na qual possibilitaria a democratização das oportunidades educacionais. Nesta perspectiva, a educação é considerada como promotora das condições sociais, vista como uma maneira de esconder os problemas da sociedade evitando discursos sobre aspectos políticos e econômicos mais complexos.

Devido à preocupação com o atendimento para a infância, à inserção crescente das mulheres no mercado de trabalho, para a garantia da sobrevivência da família em suas necessidades básicas, o processo de urbanização no país, somados à pressão dos movimentos sociais nas décadas de 1970 e 1980, fez com que ocorresse uma expansão do atendimento educacional, principalmente às crianças de quatro a cinco anos. Verificando-se na década de 1980 uma expansão significativa na educação de crianças de zero a três anos (BRASIL, 2006).

A urgência pelo atendimento educacional, a pressão pela demanda desta educação, a omissão da legislação educacional vigente, a difusão da ideologia da educação como uma compensação de carência e insuficiência de recursos financeiros, fizeram com as instituições de educação infantil se expandissem fora dos sistemas de ensino. Foram difundindo-se “formas alternativas de atendimento onde inexistiam critérios básicos relativos à infraestrutura e à escolaridade das pessoas que lidavam diretamente com as crianças, em geral mulheres, sem formação específica, chamadas de crecheiras, pajens, babás, auxiliares, etc” (BRASIL, 2006, p. 8).

Desta forma, “a trajetória da educação das crianças de zero a cinco anos, assumiu e assume, ainda hoje, no âmbito da atuação do Estado, diferentes funções, muitas vezes concomitantemente. Ora assume uma função predominantemente assistencialista, ora um caráter compensatório e ora um caráter educacional nas ações desenvolvidas” (BRASIL, 2006, p. 8).

Àries (1981 apud BRASIL, 1998, p. 2) enfatiza na obra “A história social da criança e da família” que o conceito de criança tem evoluído ao longo da história, e “oscilando entre pólos em que hora a consideram como um “bibelot” ou “bichinho de estimação”, ora um “adulto em miniatura”. Neste sentido, o conceito de infância tem sido construído historicamente emergindo assim, uma nova concepção de criança, de acordo com a cultura em que se encontra inserida em diferentes períodos.

De acordo com Kramer (2006, p. 800), estudos contemporâneos mostraram que as “crianças passaram a ser consideradas ao longo dos anos de 1930 – como cidadã, parte de sua classe, grupo e cultura [...] vistas como criadoras de cultura e produzidas na cultura [...] com a concretização de tendências para a educação infantil procurando valorizar o saber que as crianças trazem do seu meio sociocultural de origem”.

Kramer (2006) destaca que a história do atendimento a criança de zero a cinco anos no Brasil foi marcada pela criação e extinção de órgãos, superpondo programas com as mesmas funções. No entanto, verifica-se que até o final da década de 1970 não houve em termos de legislação ações que garantissem a oferta desse nível de ensino. Já na década de 1980 diferentes setores da sociedade “uniram forças como o intuito de sensibilizar a sociedade sobre o direito da criança por uma educação de qualidade desde o nascimento” (PASCHOAL; MACHADO, 2009, p. 85).

Cabe lembrar que uma pedagogia para a infância, com vistas ao atendimento para as crianças pré-escolares começava a ser construída, como já foi mencionado. De acordo com Faria (2005, p. 1023), apenas no ano de 1978 teremos a primeira experiência brasileira da educação da criança de zero a seis anos sob a responsabilidade de uma “Secretaria Municipal de Educação, diferente da tradicional divisão da educação: nas creches para as crianças de zero a três anos, pela Secretaria de Promoção Social/ Assistência Social/ Desenvolvimento Social e nas pré-escolas para as crianças de quatro a seis anos pela Secretaria da Educação”, que contemplaria a creche, a pré-escola e as séries iniciais do então primeiro grau.

Diante disso, essas crianças de zero a seis anos permaneciam nesta instituição em período integral numa edificação construída para este fim e como nos parques infantis, as crianças das séries iniciais freqüentavam em horário alternado ao da escola estadual. “Nascia aí a educação infantil mesmo antes de estar assim nomeada” (FARIA, 2005, p. 1023).

Foi somente em 1988 com a Carta Constitucional que tivemos a garantia o direito à educação das crianças de zero a seis anos em creche e pré-escolas, passando a configurar como direito do cidadão e dever Estado, tendo nos movimentos sociais um importante papel em defesa dos direitos das crianças assegurados na Constituição. Nesse contexto, “a proteção integral às crianças deve ser assegurada, com absoluta prioridade, pela família, pela sociedade e pelo poder público” (BRASIL, 2006, p. 9).

Sendo assim Paschoal e Machado (2009) enfatizam que a Constituição de 1988 afirma como sendo dever do Estado à educação das crianças de zero a seis anos de idade. A partir dessa lei, as creches, anteriormente vinculadas à área de assistência social, passaram a ser de responsabilidade da educação do Estado.

Portanto, estas instituições deveriam seguir como orientação não apenas o cuidado com as crianças, mas desenvolver um trabalho educacional. Assim, a década de 1990 inicia-se sob a égide do dever do Estado perante o direito da criança à educação, sendo reafirmados esses direitos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), pela Lei 8.069/90 no qual a criança e o adolescente devem ter assegurados os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana para o “[...] desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade” (BRASIL, 1994 apud PASCHOAL; MACHADO, 2009, p. 85).

Nos anos seguintes à aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente entre os anos de 1994 e 1996, foram realizados pelo Ministério da Educação (MEC), encontros e seminários cujo objetivo era discutir com os gestores das esferas municipais e estaduais de educação,

questões relacionadas à definição de políticas para a Educação Infantil. Desta forma, o MEC coordenou a elaboração do documento intitulado “Política Nacional de Educação Infantil”, no qual estabelece diretrizes pedagógicas tendo como objetivo à expansão da oferta de vagas para a criança de zero a seis anos e a promoção da qualidade do atendimento nesse nível de ensino.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996 evidenciou a importância da Educação Infantil, considerada como a primeira etapa da Educação Básica. Essa lei define que a finalidade da Educação Infantil é promover o “desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físicos, psicológico, intelectual e social, contemplando a ação da família e da comunidade” (BRASIL, 2006, p. 11).

De acordo com o Ministério da Educação o tratamento de vários aspectos como dimensões do desenvolvimento e não áreas separadas foram fundamentais, pois “evidencia a necessidade de se considerar a criança como um todo, para promover seu desenvolvimento integral e sua inserção na esfera pública” (BRASIL, 2006, p. 11).

Desse modo, o Ministério da Educação publicou em 1998 o documento “Subsídios para o Credenciamento e o Funcionamento das Instituições de Educação Infantil” que contribuiu significativamente para a formulação de diretrizes e normas para a educação da criança pequena no Brasil, e o “Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil” (RCNEI), no qual consiste em um conjunto de referências e orientações pedagógicas para a implementação de práticas educativas de qualidade para os Centros de Educação Infantil, com conteúdos e orientações didáticas para os profissionais que atuam com crianças de zero a seis anos de idade.

Ao concluir esse panorama histórico da educação infantil observa-se que o fortalecimento da sociedade industrial fez com que o mundo do trabalho sofresse diversas mudanças, em virtude do modo de produção capitalista. Desta forma, a indústria foi se desenvolvendo e aperfeiçoando os instrumentos de trabalho, que posteriormente foram adaptados e deram lugar às máquinas, ocorrendo assim, uma intensa transformação na organização social, nos ambientes de trabalho, com reflexos na economia, cultura e educação.

Com a inserção da mulher no mercado de trabalho, houve a necessidade de atendimento para as crianças pequenas, gerando mobilizações por parte da sociedade civil pelo direito a educação das crianças em idade de zero a cinco anos, para a construção de lugares onde as mães pudessem deixar seus filhos enquanto trabalhavam. Entretanto, é

importante evidenciar, que a educação oferecida há estas crianças recebeu ao longo da história várias nomenclaturas para designar o atendimento a esta faixa etária, entre eles: jardins de infância, escola maternal, sala de asilo, escola de tricotar, creche, pré-primário, pré-escola, etc. Nesse sentido, é necessário ressaltar que as políticas educacionais dirigidas para a infância no Brasil, caracterizaram-se de forma assistencialista, uma educação voltada para a classe pobre, para os cuidados de higiene, saúde e nutrição, no âmbito da assistência, de caráter filantrópico e compensatório.

O aumento da demanda por estas instituições somadas aos movimentos sociais civis, possibilitou um intenso debate na década de 1980, sobre a infância e pelos direitos das crianças, assegurados na Constituição Federal de 1988, no qual destaca a educação no Art.205 como um direito de todos, reafirmando no Art.208 – IV o dever do Estado com a educação, sendo está efetivada mediante a garantia de atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a cinco anos de idade. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990, também assegurou em lei o direito da criança há esse atendimento e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996 considerou a educação infantil como primeira etapa do ensino básico.

Sendo assim, a década de 1990 trouxe novos marcos para a educação, pois naquele período o país vivenciou mudanças na redemocratização do papel do Estado. Estas transformações geraram a necessidade de formulação de políticas voltadas para a educação, para consolidação do direito e da oferta do ensino, com qualidade. No entanto, vale ressaltar que a educação de crianças de zero a cinco anos ficou prejudicada, pois a reforma educacional dos anos 1990 focalizou os investimentos no Ensino Fundamental, não dando a mesma importância e prioridade aos demais níveis de ensino, desconsiderando as políticas para a educação infantil e para o ensino médio, níveis que compõem a educação básica. Neta ótica, a educação infantil passou a ser de responsabilidade do poder Público Municipal, no qual deve oferecer atendimento em creches e pré-escolas às crianças dessa faixa etária. Observa-se assim, que ainda são muitos os desafios enfrentados por este sistema de educação, que enfrenta dificuldades para obter a tão desejada melhoria na educação.

### 3 A REFORMA DO ESTADO, O NEOLIBERALISMO E A EDUCAÇÃO INFANTIL

Neste capítulo, discutiremos sobre as políticas públicas para a infância no Brasil, tendo como objetivo compreender as conseqüências do ideário neoliberal na política educacional brasileira, a partir da década de 1990. Nesse sentido, iniciamos uma breve retomada histórica sobre o surgimento do neoliberalismo e como essas transformações vêm afetando o campo da educação, em busca de uma educação ajustada aos parâmetros de reestruturação capitalista.

O neoliberalismo surgiu após a Segunda Guerra Mundial, na Europa e América do Norte onde imperava o capitalismo, sendo uma reação teórica e política contra o Estado de Bem-Estar Social<sup>1</sup>. De acordo com Morais (2001 apud LARA; SANTOS, 2007, p. 399), “o neoliberalismo não é uma tendência inovadora, é uma ramificação do liberalismo clássico<sup>2</sup> do século XIX”. Sendo assim, Morais (2001) destaca que sua propagação ocorreu no início do século XX com Ludwig Von Mises (1881-1973), tendo com discípulo Friedrich Von Hayek, no qual lança em 1944 o Livro “O Caminho da Servidão”, um manifesto de referência à ideologia neoliberal. Para o referido autor o neoliberalismo se caracteriza como:

Uma corrente de pensamento e uma ideologia, isto é, uma forma de ver e julgar o mundo social. [...] Um movimento intelectual organizado que realiza reuniões, conferências, congressos, edita publicações, cria think-tanks, isto é, centros de geração de idéias e programas, de difusão e promoção de eventos. [...] Um conjunto de políticas adotadas pelos governos neoconservadores, a partir da segunda metade dos anos 70, e propagadas pelo mundo a partir das organizações multilaterais criadas pelo acordo de Bretton Woods (1945), isto é, pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (MORAIS, 2001, p. 10).

Assim, de acordo com Sandroni (1994 apud NOMA; CARVALHO 2007, p. 222), “o neoliberalismo é uma doutrina político-econômica que representa uma tentativa de adaptar os princípios do liberalismo econômico às condições do capitalismo moderno”. Nesta ótica, o

---

<sup>1</sup> O Estado de Bem-estar social, “em sentido literal, foi constituído ao longo dos anos 60 e 70 nos países capitalistas mais avançados. Sua principal característica era a de destinar grande parcela do orçamento para os gastos com seguridade social” (previdência social, sistemas públicos de educação e saúde, assistência social) (MINTO 2006, p. 142).

<sup>2</sup> Desse modo, “o liberalismo clássico foi em certa medida a ideologia do capitalismo comercial e manufatureiro em expansão – e um ataque às regulações políticas produzidas pelas corporações de ofício e pelo Estado mercantilista” (MORAIS, 2001, p.10).

discurso neoliberal surge como ataque ao Keynesianismo, no qual defendia o pleno emprego, sendo suas ideias difundidas nos Estados Unidos, adotadas pelo governo Trumam. Nesse sentido, torna-se importante ressaltar que o Keynesianismo foi uma:

Modalidade de intervenção do Estado na vida econômica, com a qual não se atinge totalmente a autonomia da empresa privada. O propósito de tais políticas foi “[...] solucionar o problema do desemprego pela intervenção estatal, desencorajando o entesouramento em proveito das despesas produtivas, por meio da redução da taxa de juros e do incremento dos investimentos públicos” (SANDRONI, 1994 apud NOMA; CARVALHO, 2007, p. 222).

Entretanto, é necessário evidenciar que a hegemonia deste programa não se realizou rapidamente, mas levou mais de uma década para se consolidar. Assim, no ano de 1979, Margaret Thatcher<sup>3</sup> foi eleita como primeira ministra da Inglaterra, em 1980 Ronald Reagan<sup>4</sup> chegou à presidência dos Estados Unidos. De acordo com Lara e Santos (2007, p. 399), “o neoliberalismo se transformou numa verdadeira alternativa de poder no interior das principais potências do mundo capitalista”. Na visão dos neoliberais o Estado deve minimizar suas ações por meio de instituições privadas, com incentivo a livre concorrência no mercado capitalista. Desse modo, o Estado “reduziria seu papel executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais, como a educação e a saúde” (BRASIL, 1995 apud NOMA; CARVALHO, 2007, p. 225).

A crise econômica dos anos de 1980 reduziu a taxa de crescimento dos países centrais, lavando os países em desenvolvimento a terem sua renda estagnada. Esta crise teve como causa a Crise do Estado, ou seja, uma crise fiscal que influenciou no modo de intervenção do Estado, no modelo econômico e social. Dessa forma, a crise dos anos de 1930 decorreu do mau funcionamento do mercado e a grande crise dos anos de 1980, em virtude do colapso do Estado Social do século XX. Com a aceleração do desenvolvimento tecnológico ocorrido na segunda metade deste século, o sistema econômico mundial, passou por um conjunto de transformações no contexto da reestruturação capitalista, tornando a economia mundial

---

<sup>3</sup> Margareth Tchatcher (1925) foi eleita primeira ministra de Grã-Bretanha em 1979. Foi reeleita duas vezes em 1983 e 1987. Renunciou em 1990. A filosofia da “dama de ferro” era desmembrar as competências do Estado, pois a “intervenção estatal, o corporativismo e a assistência social deveriam ser determinadas pela economia de mercado, a iniciativa privada e pela responsabilidade de cada cidadão” (SILVA, 2006, p.31).

<sup>4</sup> Ronald Reagan (1911-2004) foi 40º Presidente dos Estados Unidos no período de 1981 a 1989 (SILVA, 2006).

globalizada, ou seja, tornou-se mais integrada e competitiva, passando a ser regulada por corporações e mercados transnacionais de capital (PEREIRA, 1997).

Em conseqüência, os Estados Nacionais perderam sua autonomia, tornando as políticas econômicas desenvolvimentistas não mais efetivas. Nesta perspectiva, Estado e Mercado não podem mais ser vistos como alternativas para transformação e coordenação econômica. Em geral o termo Globalização diz respeito a:

Um conjunto de fatores econômicos, sociais, políticos e culturais que expressam o atual estágio do capitalismo. [...] O termo globalização não é neutro, mas sugere um processo de adaptação. CHESNAIS (1996) prefere utilizar o conceito mundialização do capital, pois para esse autor, essa categoria explicita com mais clareza, o novo processo de reconfiguração mundial, bem como os mecanismos que comandam seu desempenho e sua regulamentação (CHESNAIS, 1996 apud OLIVEIRA; FONSECA, 2005, p. 56).

Desse modo, a Globalização pode ser entendida como uma construção ideológica, por que traz implícita a ideologia neoliberal “segundo a qual, para garantir desenvolvimento econômico e social basta os países liberalizarem a economia e suprir formas superadas e degradadas de intervenção estatal, a economia por si mesmo se define, criando um sistema mundial, auto-regulada, ou melhor, uma sociedade global livre regida por regras e sinais de mercado” (STIGLITZ, 2002 et al, apud OLIVEIRA; FONSECA, 2005, p. 56). Desta forma, o processo de Globalização ou Mundialização do Capital, em virtude das diferentes realidades socioeconômicas e culturais dos países em desenvolvimento, impõe desafios, sobretudo em países pobres. Sendo as políticas públicas e sociais “pensadas e postas em prática em um quadro de definição e implementação de políticas econômicas que atendam aos interesses hegemônicos, industriais e comerciais de conglomerados financeiros e de países ricos, como Estados Unidos, Japão e união Européia” (CHESNAIS, 1996 et al, apud OLIVEIRA; FONSECA, 2005, p. 57).

Hofling (2001, p. 31) aponta a diferença entre Estado e Governo, observa-se que o Estado é considerado como o conjunto de Instituições permanentes, com órgãos legislativos, tribunais, exército, entre outros, que possibilitam a ação do governo, sendo este considerado como o conjunto de programas e projetos políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros, configurando-se como orientação política de um determinado governo, assumindo e desenvolvendo as funções de Estado por um determinado período. De acordo com referida autora, as políticas públicas podem ser entendidas como:

O Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. [...] E políticas sociais se referem às ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (HOFLING, 2001, p. 31).

Com base nessas considerações Costa (2000), enfatiza que a discussão em torno do Estado Nação ganhou novos contornos a partir da década de 1990, quando se inicia um processo de reformas nos países desenvolvidos e posteriormente nos países em desenvolvimento, iniciando um novo período da história brasileira. A partir dessas observações é preciso voltar um pouco na história brasileira para entender as transformações econômicas, sociais e políticas, bem como as mudanças ocorridas no contexto mundial, nas relações de políticas externas entre os países, destacando a influência dessas mudanças na sociedade brasileira.

No ano de 1960, o modelo desenvolvimentista econômico da chamada “Era de Ouro” do capitalismo, no período de 1945 e 1960, entraria em declínio. Este modelo se caracterizou:

Pela presença ou intervenção do Estado na economia, a reestruturação deste modelo fazia com que grandes volumes de recurso estatais fossem destinados as atividades econômicas, dinamizando de forma direcionada, os setores da economia, por outro lado, investindo em políticas sociais (saúde, educação, previdência social, etc) como forma de garantir a reprodução da força de trabalho e reduzir as tensões sociais no contexto da Segunda Guerra (MINTO, 2006, p. 141).

De acordo com Minto (2006) este modelo de acumulação de capital funcionou pela caracterização do dinamismo reprodutivo e por uma estabilidade social, gerando empregos, aumento nos salários e dos gastos públicos. Sendo aquele contexto favorável a esse elevado dinamismo devido à expansão da produção industrial que necessitava de um grande número de trabalhadores. No Brasil, segundo Minto (2006, p.141), o período de prosperidade na economia mundial possibilitou a criação de um modelo de desenvolvimento baseado na chamada substituição de importações que consistia em “ampliar a base produtiva interna, com a construção de uma indústria de base no país, com infra-estrutura econômica necessária para a ampliação das indústrias nacionais nos principais ramos”.

Nesse cenário, as bases produtivas foram sendo alteradas, e as forças produtivas que correspondiam ao potencial criado socialmente pela combinação da força de trabalho com os meios de produção foram se alterando na medida em que as grandes linhas de produção começassem a serem substituídas pelas máquinas e mais tarde por robôs. Observa-se assim, que este padrão de financiamento público na economia foram os responsáveis pela crise do Estado “que investia na produção científica e tecnológica, subsidiava setores da indústria e da agricultura, além de oferecer aos trabalhadores uma espécie de salário indireto em favor da (saúde, educação, previdência social, etc), o que contribuiu para sua força de trabalho, tornando-a mais produtiva” (MINTO, 2006, p. 142).

Porém, estes gastos tornaram-se um peso para as finanças do Estado, devido o crescimento da população a economia se tornava mais produtiva e mais independente de mão-de-obra na indústria. Como afirma Eric Hobsbawm (1995 apud MINTO, 2006, p. 142) “o capitalismo já não funcionava tão bem quanto antes, mas que suas operações se haviam tornado incontroláveis”. Sendo assim, as décadas de crise de 1960 e 1970 foram os anos em que os Estados Nacionais perderiam o seu poder econômico, devido essa crise expandiu-se a miséria e o desemprego. No entanto, nos países mais avançados o Estado de Bem-Estar Social permitia que uma parte da população usufrísse desse benefício.

Minto (2006), ressalta que a expansão por este tipo de política social causou prejuízos nos orçamentos públicos, cujo crescimento não era capaz de acompanhar a demanda por este tipo de política, devido à ampliação da dívida pública e do Produto Interno Bruto (PIB), nos países capitalistas entre os anos de 1960 e 1970.

Ainda de acordo com o Minto (2006), a demora em perceber a dimensão desta crise fez com que os países adotassem as mesmas fórmulas econômicas da Era de Ouro por quase duas décadas. Nos países de terceiro mundo ocorreu a expansão de suas dívidas, levando para a falência financeira das políticas de ajustes naquele período. Para os países pobres essas tensões resultaram na redução do padrão de vida da população, com aumento do desemprego e alta na inflação, tornando-se uma crise estrutural.

No caso do Brasil, o crescimento econômico dos anos 1960 e 1970, mantido pelas altas taxas de expansão nos anos do “Milagre Econômico”<sup>5</sup> contribuíram para que os países

---

<sup>5</sup> O que se convencionou chamar milagre brasileiro foi um “período de rápido crescimento da economia brasileira, entre 1968 e 1973, beneficiando-se de ampliação do comércio mundial e do capital financeiro inter-relacional, num momento em que foram aumentadas excepcionalmente as trocas externas, e os empréstimos estrangeiros” (GENTILLI, 2004, p. 88).

menos desenvolvidos, incluindo o Brasil, se tornassem dependentes dos capitais estrangeiros, sob a forma de empréstimos financeiros que ajudaram no financiamento da produção nacional, no entanto, para que esses empréstimos fossem efetuados eram cobradas altas taxas de juros. Minto (2006), destaca que a crise dos anos 1970 levou para uma diminuição da atividade econômica nesses países, devido à escassez de capital, sendo necessário tomar novos empréstimos para que pudessem continuar o financiamento das atividades econômicas, fazendo com que a situação piorasse na medida em que as dívidas dos países ricos ampliavam-se provocando estragos irreversíveis na economia dos países.

O fim do Milagre Econômico e a crise mundial na década de 1990 no Brasil, fizeram com que a situação do país fosse agravada, pois com o fim da Ditadura Militar, adotou-se uma política de estatização das dívidas, no qual as empresas estatais assumiram as responsabilidades das empresas privadas, anulando a capacidade de investimento do Estado na economia, como nos tempos do nacional-desenvolvimentismo (MINTO, 2006).

De acordo com Minto (2006), os militares da década de 1970 provocaram o desequilíbrio no setor público e da dívida externa, resultando em altas taxas de inflação nos anos de 1980, fatores que contribuíram para o processo de declínio da ditadura. Observa-se assim, que a crise no Brasil não ocorreu de forma isolada, ela corresponde:

A um processo que se desenvolveu mundialmente e é próprio da dinâmica da acumulação e expansão do sistema capitalista. Essa crise não significa que a economia global deixou de crescer ou ficou estagnada, mas representa o momento da necessária reestruturação das forças produtivas e de reorganização das bases objetivas da produção em seus mais distintos ramos (indústria, serviços, comércio, etc.). Trata-se de um processo de re-dinamização econômica, em que busca a readaptação das bases materiais objetivas da produção aos interesses do capital internacional direcionando-as para a criação de novos patamares de produção que permitam a expansão e acumulação capitalista futura (MINTO, 2006, p. 145).

Nesta ótica, o processo para a reordenação do Estado na economia implicou na anulação do Estado de Bem-Estar Social. Isto significa dizer que, em função das transformações produtivas e tecnológicas da sociedade capitalista, houve a necessidade de retirar dos trabalhadores o acesso sobre os recursos públicos do Estado. Assim, torna-se importante ressaltar que:

[...] Para os neoliberais, as políticas (públicas) sociais são – ações do Estado na tentativa de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista, são consideradas um dos maiores entraves a este mesmo desenvolvimento e responsáveis, [...] pela crise que atravessava a sociedade. A intervenção do Estado constituiria uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa, a concorrência privada, e podendo bloquear os mecanismos que o próprio mercado é capaz de gerar com vistas a estabelecer o seu equilíbrio. [...] O livre mercado é apontado pelos neoliberais como o grande equalizador das relações entre os indivíduos e das oportunidades na estrutura ocupacional da sociedade (HOFLING, 2001, p. 37).

Com base nessas considerações o Brasil vivenciou nos anos de 1990 uma série de transformações decorrentes da organização de novos padrões, nas relações sociais da sociedade capitalista, de forma a adaptar-se as mudanças de acordo com as estratégias do capital. Costa (2000) destaca que o tema reforma do Estado ganhou espaço nos debates políticos e intelectuais na década de 1980. Nesse sentido, Inglaterra, Estados Unidos, Nova Zelândia e, países europeus como a Alemanha e Itália, foram os primeiros países a iniciarem as reformas liberais.

A globalização da produção e do mercado financeiro foi colocada como fato irreversível que exigia a remodelação dos Estados Nacionais. [...] A reforma do Estado é parte de um conjunto de medidas que criou “uma nova ordem mundial,” firmada a partir de mudanças significativas nas relações internacionais, com reflexos na organização interna dos diferentes países (COSTA, 2000, p. 53).

Segundo Costa (2000), a reforma do Estado no Brasil foi empregada devido o processo de redemocratização política e da crise econômica da década de 1980, construída por meio da elaboração da Constituição Federal de 1988. De acordo com Oliveira (1999 apud COSTA, 2000, p. 63), a crise do Estado brasileiro pode ser analisada por dois ângulos: o “primeiro ponto de vista parte da mobilização da sociedade civil contra o Estado Diretor em 1964, no qual persistiu por quase duas décadas”. Entretanto, ocorreu o esgotamento deste modelo de relação entre Estado e sociedade, resultando na redemocratização do país. Por outro ângulo, a crise foi posta pelo bloco dominante, como uma crise de sustentação financeira por parte do Estado.

Dessa forma, o ideário de reforma do Estado foi propagado na Inglaterra e Estados Unidos da América do Norte, implementado pelo governo Thatcher, com amplo processo de

privatização, visava cortes no orçamento público e no ajuste fiscal do Estado, essas ações geraram efeitos negativos nos serviços públicos utilizados pela maioria da população. “A tese colocada pelos governos conservadores da Inglaterra e Estados Unidos, de que o Estado precisava de reformas voltadas para o mercado, logo foi defendida para os demais países. Início-se uma ampla campanha em favor das reformas liberais, cuja expressão política foi denominada de neoliberalismo” (COSTA, 2000, p. 49).

Almeida e Lara (2005) enfatizam que o primeiro presidente eleito pelo voto direto, foi Fernando Collor de Mello em (1990-1992), responsável por dar os primeiros passos para que o neoliberalismo fosse introduzido no Brasil. Entretanto, Frigotto e Ciavatta (2003, p. 98) ressaltam que o governo Collor durou pouco mais de um ano, pois foi alvo de denúncias que o incriminaram, levando para o seu Impeachment como Presidente da República. Diante disso, ocorreu a posse do vice Itamar Franco (1992-1994), cujo seu governo durou pouco mais de dois anos, permanecendo a proposta liberal como horizonte político no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), no qual contemplou a continuidade dessas ações.

Assim, de acordo com Batista (1994 apud ALMEIDA; LARA, 2005, p. 108) FHC adotou medidas contempladas no “Consenso de Washington” para a redução dos gastos públicos, abertura da economia, reforma tributária, privatizações, redução do Estado sobre a economia e também a reforma do Estado, que segundo ele seria necessária para a reconstrução da economia globalizada, para uma administração gerencial, e eficiente.

A partir dessas observações Silva (2006, p. 42) aponta que:

No palco do capitalismo internacional e da estratégia neoliberal necessária, o Estado é tido como improdutivo, necessitando de reformulações nas suas ações e políticas, diante de um processo que faz parte da reestruturação do capitalismo em uma esfera universal.

De acordo com o ex-Ministro Bresser Pereira<sup>6</sup>:

a crise econômica na década de 1980 seria consequência do funcionamento irregular do Estado, de sua falta de efetividade, do seu crescimento distorcido, dos seus custos operacionais, do seu endividamento público e de

---

<sup>6</sup> Luiz Carlos Bresser Pereira foi Ministro do MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-1998).

sua incapacidade de se adequar ao processo de globalização em curso, que reduziu a autonomia e a capacidade dos Estados nacionais para gerirem suas próprias políticas econômicas e políticas sociais (SILVA, 2006, p. 43-44).

Nesta perspectiva, Pereira (1997, p. 7) destaca que:

A reforma do Estado envolve quatro problemas que embora, interdependentes, podem ser distinguidos: (a) um problema econômico-político – a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial – a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo – a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar.

Sendo assim, as estratégias de reforma do Estado no Brasil, envolvem as ideias de privatização, publicização e terceirização. Nesta perspectiva (PEREIRA, 1997, p. 19) aponta a “privatização como um processo de transformar uma empresa estatal em privada. Publicização consiste na transformação de uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal”. Terceirização conforme Bresser Pereira é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio. O referido autor citado acima pondera que: “[...] Uma forma de conceituar a reforma do Estado em curso, é entendê-la como um processo de criação ou de transformação de instituições, de forma a aumentar a governança e a governabilidade” (PEREIRA, 1997, p. 19).

Nessa ótica, a reforma do estado deve ser entendida dentro do contexto de redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social dos bens de serviços e passa a atuar na função de promotor ou regulador desse desenvolvimento (PEREIRA, 1997). Nesse contexto, Peroni (2008, p. 3) destaca que as políticas sociais foram consideradas como “serviços não-exclusivos do Estado, ficando sob o encargo da propriedade pública não-estatal ou privada”.

O papel do Estado para com as políticas sociais é alterado, pois com este diagnóstico duas são as prescrições: racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas como improdutivas, pela lógica de mercado. Assim, a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve se repassada para a sociedade: para os neoliberais

através da privatização (mercado), e para a Terceira Via<sup>7</sup> pelo público não-estatal (sem fins lucrativos) (PERONI, 2006 apud PERONI, 2008, p. 3).

Peroni (2008 apud OLIVEIRA; DABRACH, 2009, p. 3), ressaltam que diante da inoperância do Estado em resolver os problemas econômicos, e de certa forma de ser considerado como causador desse desequilíbrio ao investir em políticas sociais, consideradas improdutivas pelo mercado, a solução seria “racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que as instituições são permeáveis às pressões e demandas da população”.

O Estado-nação parece ter perdido sua centralidade tradicional enquanto unidade privilegiada de iniciativa econômica, social e política. Desse modo, [...] o Estado reduz sua capacidade de organização e de controle de seus bens, suas ideias, configuradas em ações e projetos e demandas sociais e econômicas, e sua própria soberania (SANTOS, 2005 apud OLIVEIRA; DABRACH, 2009, p. 3).

Observa-se assim, que as políticas educacionais no Brasil sofreram influências estabelecidas pelo modelo neoliberal que entraram em curso na década de 1990. Nessa época o Brasil encontrava-se sob a égide do governo Fernando Henrique Cardoso, sendo assim, torna-se importante evidenciar que nos anos de 1990 os organismos internacionais estabeleceram recomendações advindas da Conferência Mundial Sobre Educação para Todos, realizada na Tailândia em Março de 1990, patrocinada por agências internacionais como: Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial (BM), tendo como “principal eixo a ideia de satisfação das necessidades básicas de aprendizagem” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 98).

Cada pessoa, criança, jovem e adulto – deverá estar em condições de aproveitar as oportunidades educacionais de aprendizagem. Estas necessidades abarcam tanto as ferramentas essenciais para a aprendizagem (como leitura e escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas como os conteúdos básicos de aprendizagem [...] necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas capacidades. [...] A amplitude das necessidades básicas de aprendizagem

---

<sup>7</sup> Terceira via se refere a uma estrutura de pensamento e da prática política que visa adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das últimas duas ou três décadas. É uma Terceira via no sentido de que é uma alternativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o Neoliberalismo (GIDDENS, 2001 apud OLIVEIRA; DABRACH, 2009).

varia de acordo com o país em sua cultura e muda inevitavelmente com o transcurso do tempo (WCEA, 1990 apud FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 98).

Souza e Faria (2004, p. 928) destacam esse evento como um marco para os “nove países com maior taxa de analfabetismo do mundo”<sup>8</sup> conhecidos como “E9” ressaltam que o Brasil, foi instado a desenvolver ações para as políticas educacionais ao longo da década de 1990. Diante disso, as recomendações advindas desses fóruns e dos organismos internacionais serviram de referência para a criação do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) e para o Plano Nacional de Educação (1998).

De acordo com os referidos autores citados acima, as reformas no ensino ao longo dos anos de 1990, culminaram em mudanças no modelo de gestão da educação, na definição de competências das instâncias governamentais em relação à gestão e financiamento da Educação Básica (ABICALIL, 2001 apud SOUZA; FARIA, 2004). Nesse contexto, Frigotto e Ciavatta, (2003) destacam que o Banco Mundial como co-patrocinador da Conferência de Jomtien, adotou as conclusões da conferência, elaborando diretrizes políticas para a década de 1990, no qual ressalta os objetivos:

Eliminar o analfabetismo, aumentar a eficácia do ensino, melhorar o atendimento escolar e recomenda “a reforma do financiamento e da administração da educação, começando pela redefinição da função do governo e pela busca de novas fontes de recursos”, o estreitamento de laços da educação profissional com o setor produtivo e entre os setores público e privado na oferta da educação, a atenção aos resultados das políticas sociais. Retoma, também, a teoria do capital humano por meio da inversão em capital humano e atenção à relação custo benefício. A educação básica deveria ajudar a “reduzir a pobreza aumentando a produtividade do trabalho dos pobres, reduzindo a fertilidade, melhorando a saúde” e gerando atitudes de participação na economia e na sociedade (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 99-100).

Neste cenário, Oliveira e Dabrach (2009, p. 3) observam que a “educação cumpre um papel estratégico no desenvolvimento da economia, através da produção do capital humano” compreendido por Oliveira e Fonseca(2005, p. 58) como um “enfoque que orienta a educação no sentido de produzir competências e técnicas, de modo a assegurar e agregar valor aos

---

<sup>8</sup> “Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão” SOUZA e FARIA (2004, p.928).

recursos humanos no mercado”. Dessa forma, profundas modificações marcaram a década de 1990:

Os anos 90 foram marcados, no Brasil, por um clima de perplexidade e de aflição geral no que diz respeito à educação. Os governos Collor e Cardoso, de orientação neoliberal, caracterizaram-se por uma política educativa incoerente, combinando “um discurso sobre a importância da educação e um descompromisso do Estado no setor”, com um papel crescente da iniciativa privada e das organizações não governamentais (ONGs) (SAVIANI, 1996 apud DANTAS; JESUS, 2003, p. 112).

De acordo com Oliveira e Fonseca (2005, p. 58), os países passaram a programar “reformas políticas e educacionais para ampliar o grau de articulação e subordinação do processo de formação escolar às demandas e exigências da produção do mercado”. Os autores ainda destacam que o objetivo de tais reformas era atender às demandas decorrentes da globalização produtiva, visando uma escola competitiva e provedora da educação para que correspondesse às necessidades da acumulação flexível, voltada para a formação do trabalho, quanto na formação para o consumo. Segundo os referidos autores, a educação “visa contribuir com a composição da força de trabalho, a formação de consumidores e a preservação da ordem social” (OLIVEIRA; FONSECA, 2005, p. 58). Conforme o Banco Mundial são duas as tarefas relevantes ao capital que estão colocadas a educação:

a) ampliar o mercado consumidor, apostando na educação com geradora de trabalho e cidadania (incluir mais pessoas como consumidoras); b) gerar estabilidade política nos países com subordinação dos processos educativos aos interesses da reprodução das relações sociais capitalistas (garantir governabilidade (ANDRIOLI, 2002, s.p).

Segundo Oliveira (2002, p. 126), os anos 1990 refletiram em reformas, cujo objetivo principal era a “modernização do Estado brasileiro e sua adequação às exigências da economia mundial”. O referido autor também destaca a necessidade de reformas nos sistemas de ensino, a fim de assegurar as condições necessárias à realização da produção capitalista.

Essa extravagância política exigiria da educação a definição de um novo papel para a escola e um novo padrão educacional, em que a racionalidade e os critérios de mercado passassem a constituir novos referenciais de

competência administrativa e pedagógica, para as escolas e os sistemas de ensino (ARELARO, 2000, p. 100).

Krawczyk (2008, p. 799), destaca que “a reconfiguração do papel do Estado com a institucionalização do Estado Mínimo, resultou, no caso da educação, em um processo de centralização/descentralização em que o governo federal ficou responsável pela definição de parâmetros curriculares nacionais e implantação de um sistema de avaliação institucional comum para todo país”. Nesse contexto, (ROSEMBERG, 2002 apud RODRIGUES; LARA, 2006, p. 96), nos chama atenção para as metas das políticas neoliberais em relação à política educacional dos anos de 1990:

Focalização dos gastos sociais no Ensino Fundamental, em detrimento do Ensino Médio, da educação de Jovens e Adultos e da Educação Infantil; Descentralização, que se traduz em Municipalização; Privatização, através da construção de um mercado de consumo de serviços educacionais; Desregulamentação, no sentido de que o governo federal “abre mão do processo” (financiamento e gestão Municipal no caso do Ensino Fundamental e Educação Infantil), mas “controla o produto”, por meio dos currículos nacionais e da avaliação de resultados.

Nesta ótica, Oliveira (2002, p. 126), aponta que a “descentralização, como orientação para o planejamento”, estava prevista na Reforma do Estado na década de 1960, no Decreto nº. 200 de 1964, ganhando rigor na Reforma dos anos de 1990, no qual traz como eixo a flexibilização da gestão pública, cuja justificativa estava voltada para a melhoria no atendimento ao cidadão/contribuinte, reduzindo mediações.

A descentralização é compreendida como um meio de transferir para a escola a responsabilidade pela eficiência do ensino. [...] O intuito é levar as instituições públicas a adotar modelos gerenciais, próprios do setor privado, inclusive no que se refere à organização do trabalho e à busca de fontes alternativas de financiamentos para a escola (OLIVEIRA; FONSECA, 2005, p. 59).

Segundo Oliveira e Fonseca (2005, p. 58) a expressão Administração Escolar foi sendo, nos últimos anos, substituída pela expressão Gestão Educacional, refletindo adoção da gestão democrática da educação, presente na Constituição Federal. De acordo com os autores,

“a primeira refere-se ao aparato governamental, apoiado em concepção técnica racional e neutra e, a segunda possibilita a regulação das demandas e dos conflitos sócias”.

De acordo com Noma e Carvalho (2007, p. 227), as reformas educacionais foram direcionadas por padrões descentralizados de gestão, fundamentando-se na “transferência de poderes administrativos e financeiros para as instituições escolares e na promoção da participação da comunidade escolar por intermédio de mecanismos de gestão colegiada e representativa”.

Conforme salienta Rosemberg (2001 apud NOMA; CARVALHO, 2007, p. 227), os objetivos da reforma no campo educativo eram “[...] ampliar a oferta, acertar o fluxo de alunos/as, obter ganhos de qualidade e, ao mesmo tempo, restringir o uso de recursos públicos”.

Oliveira e Fonseca (2005, p. 59-60), nos mostram que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº. 9.394/96) “estabeleceu orientações para a gestão democrática da escola (Art.3), referindo-se ao espaço físico da escola, ao trabalho pedagógico, a participação de atores escolares e a integração entre escola e comunidade por meio de conselho escolar ou equivalente”. Diante disso, os referidos autores destacam ainda que a gestão educacional foi concebida como um conjunto de mudanças, processos intencionais e sistematizados, a fim de modificar as políticas, as atitudes, as ideias e os conteúdos curriculares.

De acordo com Noma e Carvalho (2007, p. 230):

Multiplicam-se os discursos a favor da autonomia da escola: gestão autônoma do sistema educativo é concebida como capaz de gerar respostas adequadas à realidade de cada estabelecimento de ensino e de cada comunidade. [...] A autonomia legitima a flexibilização organizacional do sistema como um meio capaz de assegurar uma diversificação/diferenciação da oferta em resposta às diferentes necessidades e preferências. [...] Implica ainda, que a comunidade deve ser responsável pela implementação de projetos que visem á manutenção da escola, o que é apresentado como uma forma de “empoderamento da comunidade escolar, [...] corresponde à transferência de poder decisório a grupos e indivíduos que são sub-representados e desfavorecidos, bem como implica a implantação de unidades administrativas relativamente independentes, tais como conselhos escolares, além da eleição direta dos gestores educacionais”.

Sendo assim, a flexibilização organizacional se faz presente no setor educacional, sendo evidenciado na LDB 9.394/96 no qual Carvalho (2005 apud NOMA; CARVALHO, 2007, p. 231) apontam as modificações da estrutura educacional da educação básica:

a) Autonomia para a escola elaborar e executar seus projetos pedagógicos, administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros; b) transferência de autoridade e de responsabilidade pela gestão da escola ao público diretamente envolvido e aumento da participação da comunidade na escola através de APMs, Conselhos Escolares e equivalentes; c) flexibilização da organização escolar, a qual poderá se organizar em séries anuais, períodos semestrais, [...] d) flexibilização do calendário escolar, que deverá adequar-se às particularidades locais, inclusive climáticas e econômicas; e) flexibilização da avaliação [...] flexibilização do currículo, [...] nova organização curricular, competência; h) aferição e reconhecimento dos conhecimentos adquiridos por jovens e adultos por meio informais; p) possibilidade de organização das turmas ou classes com alunos de séries distintas, como níveis equivalentes de atendimento na matéria, para o ensino de línguas estrangeiras, artes e outros componentes curriculares.

Oliveira e Fonseca (2005, p. 60), observam que a Constituição Federal de 1988 no Art. 206 “estabelece a descentralização da gestão educacional como um dos princípios orientadores para a igualdade das condições de acesso à escola e para garantir seu padrão de qualidade”, possibilitando maior autonomia para a gestão da escola, vista como uma estratégia para ampliar as exigências de co-responsabilidade entre os diferentes níveis administrativos (União, Estados e Municípios).

Oliveira e Dabrach (2009, p. 4) preconizam que o Art.11 da Constituição Federal aponta que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seu sistema de ensino”, definindo a atuação de cada ente federativo, com responsabilidade de cada um na oferta e atuação, sendo de responsabilidade da União a organização do sistema federal de ensino, dos territórios, bem como o financiamento das instituições de ensino públicas federais. Sendo assim, a Constituição referenda que entre as suas funções:

A União tem, “em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios” (BRASIL, 1998 apud OLIVEIRA; DABRACH, 2009, p. 4).

Os autores citados acima ressaltam que diante da função fixada a União, a Constituição Federal procura equalizar as oportunidades educacionais, tendo em vista as desigualdades regionais, a carência de recursos financeiros, técnicos, nos sistemas estaduais e municipais. Dessa forma, os programas nacionais definidos por meio do Sistema Federal de Ensino, na área da educação, estabeleceram diretrizes e financiamento para custear as despesas referentes à merenda escolar, transporte, programas de livros didáticos, dinheiro direto na escola e demais programas que comprovem as ações da União, ligadas aos sistemas Municipais de ensino. Além disso, os Municípios devem priorizar o Ensino Fundamental e a Educação Infantil, no entanto, os Estados e o Distrito Federal devem ter como enfoque o Ensino Fundamental e Médio. Neste sentido, “os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (OLIVEIRA; DABRACH, 2009, p. 4).

Diante disso, Souza e Faria (2004, p. 930), enfatizam que a Constituição de 1988 possibilitou que os “Municípios criassem seus próprios sistemas de ensino atribuindo aos mesmos autonomia relativa na formulação de políticas educacionais, em específico para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental”, [...] pois a esfera municipal detinha antes da emissão dessas normas apenas poder sobre o sistema administrativo.

Com a Constituição foi facultado aos Municípios, o direito de emitir normas e estabelecer políticas, viabilizando, com isto, a implantação do Regime de colaboração e não mais manutenção das relações hierárquicas entre as três esferas políticas de poder (União, Estados e Municípios), pelo menos no âmbito da lei (SOUZA; FARIA, 2004, p. 930).

Nesse sentido, “a descentralização e a municipalização do ensino implicaram na transferência, para o poder local, de encargos e decisões que, espera-se, possam garantir o atendimento à demanda e a uma melhoria na qualidade do atendimento” (DANTAS; JESUS, 2003, p. 109). De acordo com os autores a LDB em seu Art.11, inciso I, traz orientações para que os “Municípios assumissem o compromisso de organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados” (BRASIL, 1996 apud DANTAS; JESUS, 2003, p. 117).

Dantas e Jesus (2003) nos chamam atenção para o fato de que a LDB deixa claro em seu documento a responsabilidade do poder público Municipal em manter as escolas e órgãos educacionais em seu território, atribuindo competências para organizar os sistemas de ensino,

no qual os Municípios poderiam optar por uma dentre as três formas de organização prescrita pela LDB: “a) instituir seu próprio sistema de ensino; b) integrar-s ao sistema estadual de ensino e c) compor com o Estado, no âmbito de seu território, um sistema único de educação básica” (DANTAS; JESUS, 2003, p. 117).

De acordo com Saviani (1990 apud DANTAS; JESUS, 2003, p. 117) “essa lei do ponto de vista formal, mantém a mesma ambigüidade da Constituição Federal de 1988, no que diz respeito às orientações para a organização dos sistemas Municipais de ensino”. No entanto, o mesmo autor observa que a LDB considerou as dificuldades técnicas e financeiras que alguns Municípios teriam na organização dos sistemas de ensino, esse fato determinaria a forma como o plano educacional dos Municípios seria organizado. Conforme Dantas e Jesus (2003) essas orientações para os sistemas de ensino nos Municípios trouxeram dificuldades operacionais, devido estes estarem desvinculados dos sistemas estaduais, esta situação dificultou a reorganização dos sistemas de ensino e de um planejamento educacional adequado, no âmbito dos Municípios.

O cumprimento do regime de colaboração, citado no Art. 211 da Constituição Federal de 1988, seria necessário para viabilizar a funcionalidade dos sistemas municipais, criando espaços específicos para o planejamento das ações conjuntas entre União, os Estados, e os Municípios, numa tentativa de compartilhar ações voltadas para o interesse comum em oferecer no setor público um serviço educacional de qualidade, o que na realidade não acontece (DANTAS; JESUS, 2003, p. 118).

Krawczyk (2008) enfatiza que o regime de colaboração entre as diferentes esferas do governo, provocou nos Municípios o enfraquecimento do poder regulatório do Governo Federal, para reverter essa situação e diminuir as disparidades dos recursos financeiros aos Estados, houve a necessidade de criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério (FUNDEF) “um fundo fiscal que juntou os recursos das dotações orçamentárias dos estados e municípios e passou a distribuí-los de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas redes estaduais ou municipais de cada estado”, ficando a União responsável pela complementação de acordo com a necessidade da escola (KRAWCZYK, 2008, p. 810). A referida autora destaca que em 2006, o Congresso Nacional aprovou uma lei pelo qual esse fundo passou a contemplar a Educação Infantil, o Ensino Médio e a Educação de Jovens e adultos, denominado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização do Magistério (FUNDEB).

Diante dessas considerações Lara e Santos (2007, p. 401) enfatizam que no Brasil a Educação Infantil tem sido oferecida por instituições privadas, “pois os centros de educação infantil são de responsabilidade dos Municípios, o Estado legisla que este setor é exclusivo da rede pública e, desta forma, existem aqueles de caráter privado”.

De acordo com a LDB de 1996 no Art. 11 cabe aos Municípios:

Oferecer à educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (LARA; SANTOS, 2007, p. 401).

Pode-se então concluir que a década de 1990 no Brasil, foi marcada por reformas e transformações políticas, econômicas e sociais, decorrentes da reestruturação capitalista, resultando na implementação do ideário neoliberal na sociedade contemporânea, de modo a atender uma economia globalizada. Nesse contexto, a reforma do Estado e a busca pela sua modernização, desencadearam a reforma educacional, com a focalização dos gastos públicos no ensino fundamental, estas medidas fizeram com que ocorresse a descentralização da educação, traduzindo-se na municipalização e desregulamentação do ensino, no qual o governo passou a atuar na função de promotor ou regulador desses serviços, por intermédio da avaliação de resultados institucionais e da definição das diretrizes curriculares.

Vale ressaltar que a Constituição Federal de 1988 garantiu o direito à educação gratuita e obrigatória, porém não se estende a todas as crianças. Sendo assim, o contexto mostra que as políticas neoliberais precarizaram a distribuição de recursos na área educacional, principalmente para o desenvolvimento da Educação Infantil, que apesar da elaboração de tantos documentos para este nível educacional não foram suficientes para que fosse ampliado o atendimento em creches e em pré-escolas dentro de um determinado prazo, pois como foi dito anteriormente a ênfase foi dada ao ensino fundamental, seguindo as diretrizes do Banco Mundial,

Também é importante evidenciar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 trata da questão da descentralização da Educação Infantil para os Municípios, no entanto, este deve dar prioridade ao ensino fundamental, destacando que o atendimento as crianças de zero a cinco anos pode ser realizado em creches ou entidades

equivalentes, sendo que este atendimento também poderá ser oferecido fora das creches. Desta forma, a família tem sido a grande responsável pela Educação Infantil oferecida aos seus filhos, ocorrendo assim, uma inversão no texto constitucional, no qual o Estado tinha como o dever o oferecimento da educação, que agora passou a ser um compromisso da família, fazendo com que o Estado interfira o menos possível no setor educacional.

Nesta perspectiva, a reforma administrativa ocorrida no Brasil fez com que surgisse um novo modelo de organização e gestão da escola, em busca de eficiência, produtividade, inerentes da lógica capitalista, modificando assim, as práticas educativas, no qual o modelo capitalista de acumulação flexível passou a exigir um novo tipo de trabalhador, capaz de adaptar-se às mudanças tecnológicas, exigindo maior produtividade, competitividade e aumento do lucro.

Dessa forma, o novo perfil de trabalhador levou o capitalismo a redefinir a finalidade da escola aos interesses do mercado, consolidando-se assim, um novo modelo de educação, concebendo uma autonomia relativa à escola por meio da gestão democrática. Entretanto, é importante evidenciar que historicamente no Brasil, a restrição orçamentária e do conjunto de ações do Estado voltadas para a educação infantil trouxeram conseqüências para essas crianças, pois a ideologia neoliberal provoca desemprego, com precárias condições de vida, sendo a educação dessas crianças encargo da família, com apoio da sociedade, por meio de voluntariado e das ONGs.

## **4 A INDISSOCIABILIDADE ENTRE O CUIDAR E O EDUCAR E A QUALIDADE NA EDUCAÇÃO INFANTIL**

Este capítulo tem como objetivo apresentar discussões sobre a educação infantil principalmente no que se refere às práticas do cuidar e educar, voltadas para o atendimento das crianças de zero a cinco anos, bem como a discussão sobre a qualidade da educação oferecida nestas instituições. Historicamente, as práticas de educação infantil no Brasil, como em outros países, esteve ligado à inserção das mulheres no mercado de trabalho, devido às transformações políticas e econômicas causadas pelo capitalismo no século XIX. Dessa forma, o surgimento da sociedade industrial gerou reivindicações por parte da sociedade civil para a construção de lugares onde as mães pudessem deixar as crianças pequenas nas horas em que estivessem fora de casa. No entanto, como vimos no primeiro capítulo, a trajetória da educação infantil no Brasil, ocorreu de forma assistencialista, “com atuação de características compensatórias nas instituições públicas, com o intuito de sanar as supostas faltas e carências das crianças e suas famílias” (BRASIL, 1998 apud RIBEIRO, 2006, p. 72).

De acordo com Kramer (1992 apud RIBEIRO, 2006, p. 72), a educação compensatória aparece como um discurso para a solução da privação cultural “a fim de suprir as deficiências da saúde e nutrição, as escolares, ou as do meio sócio-cultural em que vivem as crianças, são propostos diversos programas de educação pré-escolar de cunho compensatório”. Vieira (1999) destaca que a educação assistencial oferecida nas creches e escolas maternais foi destinada às crianças oriundas de famílias pobres, enquanto os jardins de infância ou escolas infantis, chamadas mais tarde de pré-escolas, visavam o atendimento das crianças de famílias das elites.

Ribeiro (2006, p. 72-73) destaca que as instituições surgiram com objetivos de atender “os segmentos populares ou crianças de baixa renda e à elite, refletindo, a partir daí, no investimento nos níveis financeiro, pedagógico, relacional, organizacional, de estruturação física e material, profissional”.

Para Cerizara (1999 apud RIBEIRO, 2006) além do caráter assistencialista na educação infantil, também se pode constatar o caráter educativo que de acordo com a autora ocorreu sob duas formas de caracterização e trabalho realizados nas instituições. Conforme a autora as instituições estavam voltadas para a educação e escolarização de crianças pobres e menos

pobres, sendo posteriormente incorporado um modelo a qual transpõe para a educação infantil procedimentos utilizados nas escolas de ensino fundamental. “Se quis trazer para a educação infantil uma forma de agir que copiasse o trabalho da escola do ensino fundamental, [...] a criança pequena acaba por ter que ser submetida às disciplinas, a níveis de concentração para os quais ela ainda não está preparada ou pronta” (KUHMANN JÚNIOR, 2007, p. 5).

Percebe-se assim que a educação da criança de zero a três anos predomina-se cuidados relacionados à saúde, a higiene e a alimentação, enquanto a educação das crianças de quatro a cinco anos tem sido concebida e tratada como antecipadora, preparatória para o Ensino Fundamental. Diante dessas observações Kuhmann Júnior (2007) enfatiza que a intenção em superar a educação assistencialista, antecipou conteúdos do ensino fundamental exigindo das crianças um maior esforço e concentração, considerados inadequados à idade das crianças, ressaltando que a educação da criança pequena deve ser reconhecida a necessidade e o direito do brincar, do jogo, para o desenvolvimento integral da criança e não somente para a inteligência.

De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96 Art. 19 as instituições de ensino em diferentes níveis classificam-se como categorias administrativas:

I – Públicas assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo poder público;

II – privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado (MANHÃES, 1998, p. 35).

Sendo assim, Mackey e Reganham (2009, p. 61) esclarecem que o termo creche teve origem na França e significa manjedoura, sendo este termo utilizado até hoje para designar a “idéia de um lugar ou abrigo para as crianças carentes socialmente e culturalmente”. Ribeiro (2007, p. 73) nos chama atenção para o debate na década de 1990 em torno das concepções fragmentadas, dicotomizada e discriminadora sobre a especificidade da educação infantil, “buscando valorizar a indissociabilidade entre o cuidar e o educar como função das instituições que atendem crianças de zero a cinco anos de idade, diferenciando-a das etapas de ensino que a sucedem, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio”.

O binômio cuidar/educar revela a particularidade do trabalho a ser realizado com as crianças independente da faixa etária (0 a 3 ou 4 a 5 anos) ou o tempo de atendimento (parcial ou integral), rompendo e superando a dicotomização da função. É necessária uma articulação e integração das duas atividades, na qual uma não prevaleça sobre a outra e os espaços e horários de cada uma não sejam deter diálogos possíveis e cumplicidade entre os dois aspectos. O cuidar e o educar se entrelaçam, a existência de um não equivale à ausência do outro. “Enquanto se cuida, se age pedagogicamente e essas ações se mesclam; muitas vezes até se confundem” (WEIIS, 1999 apud RIBEIRO, 2006, p 73-74).

Neste sentido, Ribeiro (2006) ressalta que o cuidar e o educar se constituem por meio da interação social, estabelecida por vínculos afetivos entre os sujeitos envolvidos, promovendo o crescimento e o desenvolvimento da criança quando contemplam os aspectos cognitivos, expressivos, emocionais, sociais e culturais. A referida autora observa que o crescimento e o desenvolvimento infantil é influenciado pelo contexto social e cultural no qual a criança encontra-se inserida, assim, como pelas suas características físicas e psicológicas, pelas experiências individuais e sociais, como nos fatores que a acompanham.

A criança pequena é um ser humano completo e, ao mesmo tempo, em crescimento e em desenvolvimento. É um ser humano completo porque tem características necessárias para ser considerada como tal: constituição física, formas de agir, pensar e sentir. É um ser em desenvolvimento porque estas características estão em permanente transformação. É um ser em crescimento porque seu corpo está continuamente aumentando de peso e altura (...). As mudanças que vão acontecendo são quantitativas e qualitativas. (...) o crescimento e o desenvolvimento da criança pequena ocorrem tanto no plano físico quanto psicológico, pois um depende do outro (MACHADO, 1999 apud RIBEIRO, 2006, p. 74).

Assim, torna-se importante ressaltar que após a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96, ter estabelecido o atendimento e a educação as crianças de zero a cinco anos em creches e pré-escolas, foi lançado em 1998 o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI)<sup>1</sup>. De acordo com Brasil (1998) este documento consiste em um conjunto de referências e orientações pedagógicas que visam contribuir para as práticas

---

<sup>1</sup> Procurando espelhar as intenções do Ministério da Educação – MEC para a reorganização político pedagógica das instituições educativas nacionais, o Referencial Curricular de Educação Infantil – R.C.N.E.I. (1998), em seu volume I, aponta a necessidade de equilíbrio entre o cuidar e o educar. Tal equilíbrio é [colocado como] uma das condições para que aconteçam os avanços necessários no atendimento às crianças de zero a seis anos. Esse dado é reiterado no documento “Política Nacional de Educação Infantil: pelos direitos das crianças de zero a seis anos” (2003), que afirma, em uma de suas diretrizes, que “a Educação Infantil deve pautar-se pela indissociabilidade entre o cuidado e a educação” (PASCHALINI; MARTINS, 2008, p. 73).

educativas de qualidade nas instituições de educação infantil. Desta forma, o documento traz orientações para a ação docente e para a educação infantil no que diz respeito à dignidade, aos direitos das crianças e as suas diferenças individuais, culturais, sociais, étnicas, religiosas, etc.; o direito ao brincar; o acesso aos bens socioculturais, à expressão, a comunicação, a socialização através da inserção em práticas sociais, o atendimento aos cuidados essenciais para sua sobrevivência e ao desenvolvimento de sua identidade. Nessa perspectiva, o RCNEI apresenta o binômio cuidar e educar nas instituições de educação infantil, e o educar refere-se a:

[...] propiciar situações de cuidados, brincadeiras e aprendizagens orientadas de forma integrada e que possam contribuir para o desenvolvimento das capacidades infantis de relação interpessoal, de ser e estar com os outros em uma atitude básica de aceitação, respeito e confiança, e o acesso, pelas crianças, aos conhecimentos mais amplos da realidade social e cultural (BRASIL, 1998, p. 23).

Diante disso, o RCNEI (1998) aponta que a instituição de educação infantil deve tornar acessível às crianças elementos que enriqueçam o seu desenvolvimento e inserção social, proporcionado por meio de interação à identidade das crianças. No que se refere ao cuidar, o referido documento contempla o cuidado na instituição de educação infantil como sendo parte integrante da educação, exigindo assim, a interação entre o conhecimento e as habilidades como instrumentos de dimensão pedagógica, com integração de vários campos do conhecimento e cooperação de profissionais de diferentes áreas. Em relação ao cuidar o RCNEI implica em:

[...] dar atenção a ela como pessoa que está num contínuo crescimento e desenvolvimento, compreendendo sua singularidade, identificando e respondendo às suas necessidades. Isto inclui interessar-se sobre o que a criança sente, pensa o que ela sabe sobre si e sobre o mundo, visando à ampliação deste conhecimento e de suas habilidades, que aos poucos a tornarão mais independente e mais autônoma (BRASIL, 1998, p. 25).

Conforme o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil, o cuidar visa dar atenção à criança como pessoa em contínuo crescimento, desse modo, o “desenvolvimento integral depende tanto dos cuidados relacionais, que envolvem a dimensão afetiva e dos cuidados com os aspectos biológicos do corpo, como a qualidade da alimentação

e dos cuidados com a saúde, quanto da forma como esses cuidados são oferecidos e das oportunidades de acesso a conhecimentos variados” (BRASIL, 1998, p. 24).

É necessário ainda ressaltar que o RCNEI apresenta o conceito de criança como sendo o “sujeito social e histórico e faz parte de uma organização familiar que está inserida em uma sociedade, com uma determinada cultura, em um determinado momento histórico” (BRASIL, 1998, p. 21). Diante disso, a criança é compreendida pelo RCNEI como um sujeito singular que sente e pensa de maneira própria, sendo marcada pelo meio social, que também o marca. Nesta perspectiva, a criança se desenvolve e aprende através da interação com o meio em que vive utilizando-se de diferentes linguagens para a construção do conhecimento.

Nesta ótica, Corrêa (2003 apud PASCHALINI; MARTINS, 2008, p. 73) nos esclarece que o termo educar foi inspirado na expressão inglesa “educare”, apresentado pela psicóloga americana Bettye Cadwel, como “expressão daquilo que se entende ser o ‘ideal’ no atendimento a crianças pequenas, ou seja, uma perfeita relação entre educação e cuidado”. Sendo assim, a referida autora ressalta que a preocupação com o cuidado nas instituições de Educação Infantil emerge em meio ao processo de compreensão das especificidades desse segmento de ensino e história das instituições.

No Brasil, como em outros países, a discussão do cuidado como a dimensão imprescindível do trabalho educativo com as crianças pequenas surge relativamente há pouco tempo, no bojo das discussões sobre a própria história das especificidades e peculiaridades das diferentes modalidades de atendimento à criança, a saber, as creches e pré-escolas (CORRÊA, 2003 apud PASCHALINI; MARTINS, 2008, p. 74).

Tiriba (2005 apud PASCHALINI; MARTINS, 2008) afirma que o binômio cuidar/educar surgiu na década de 1990, com a incorporação das creches e pré-escolas nos sistemas de ensino como primeira etapa da educação básica. Neste contexto, a mesma autora nos chama atenção para o fato de que as creches se preocupavam exclusivamente no cuidado com as crianças, enquanto as pré-escolas privilegiavam a educação, negligenciando a dimensão do cuidado. Dessa forma, tornou-se necessário “integrar as atividades de cuidado, realizados nas creches, com as atividades de cunho claramente pedagógico, desenvolvidas nas pré-escolas” (TIRIBA, 2005 apud PASCHALINI; MARTINS, 2008, p. 74). Conforme a autora esta integração representou a tentativa de superação histórica entre a dicotomia da assistência e a escola.

Para Faria (2005 apud PASCHALINI; MARTINS, 2008, p. 75) “o objetivo principal da educação das crianças de zero a cinco anos [...] é o cuidado/educação (sem confundir com assistência/escola)”. Em perspectiva histórica, observa-se que as instituições de educação infantil nasceram com caráter educativo implícito em sua organização, Kuhlmann Júnior (1998 apud SARAT, 2001, p. 138) discute essa dicotomia em seus escritos, dizendo:

O pensamento educacional tem mostrado resistência em aceitar os elementos comuns entre as instituições constituídas para atender a segmentos sociais diferenciados. Insiste-se na negação do caráter educativo daquelas associadas a entidades ou propostas assistenciais, como se educar fosse algo positivo, neutro ou emancipador – adjetivos que dificilmente poderiam ser aplicados a elas. Isso pode ser observado em relação à Educação Infantil. O jardim de infância criado por Froebel, seria a instituição educativa por excelência, enquanto a creche e as escolas maternais – ou qualquer outro nome dado as instituições semelhantes as Salles D. asile francesas – seriam assistenciais e não educariam. Entretanto, essas últimas também educavam – não para a emancipação, mas para a subordinação.

Sarart (2001) salienta que historicamente o trabalho docente desenvolvido nas instituições de educação infantil era realizado por pessoas com pouca ou nenhuma formação profissional, cujo desafio é a superação da dicotomia entre o cuidado e a educação. Sendo assim, a autora mencionada destaca que mesmo que na gênese das instituições esteja presente o caráter educativo, percebe-se uma diferenciação nas propostas de atendimento que se efetivem na prática.

Nas informações históricas é comum a menção a dois tipos predominantes de estabelecimentos destinados ao atendimento à criança pequena desenvolvendo-se lado a lado, com objetivos e clientela bastante distintos. Um, com funções, sobretudo tutelares, funcionando a maior parte do dia e orientado para atender as necessidades básicas (segurança, higiene, bem-estar, proteção, alimentação e aquisição de hábitos) de crianças provenientes de famílias em condições precárias de sobrevivência. Outro de caráter intencionalmente educativo, dirigido prioritariamente às classes mais favorecidas, funcionando apenas algumas horas por dia e destinado a enriquecer e completar as experiências das crianças, através de atividades estruturadas (HADDAD, 1998 apud SARAT, 2001, p. 139).

Tanuri (2000 apud SARAT, 2001) destaca que a história da formação de professores no Brasil esteve marcada pela discriminação e desvalorização profissional. Pois as primeiras escolas normais foram criadas no Rio de Janeiro, Bahia, São Paulo, Pernambuco, entre outras,

sendo destinadas exclusivamente para os homens. Já as escolas normais para as mulheres foram abertas somente no final do Império onde se predominava a frequência feminina. A autora ressalta ainda que a inserção das mulheres no trabalho a partir da educação trouxe a concepção de que a educação de crianças pequenas, especialmente para a educação infantil poderia ser mais bem realizada pelas mulheres, aproximando-se da ideia de maternidade para a educadora, visto como um prolongamento de seu papel como mãe. A autora também afirma que este discurso começou a ser defendido por pensadores e políticos, consolidando a profissão como sendo um trabalho exclusivamente feminino.

Abramowicz (2003) descreve dois perfis diferentes das redes de ensino e profissionais que atuam na educação infantil<sup>2</sup> apontando as diferenças existentes na formação das profissionais e ao nome atribuído a essas trabalhadoras. De acordo com a autora as profissionais que atuam na pré-escola recebem o nome de professora, educadora e, atendentes, auxiliares, para as creches. Observa-se também, diferenças com relação aos salários e as exigências para a formação da profissional e a carga horária de trabalho. Sarat (2001) aponta que por um lado, existe uma profissional para as ações de cuidado, em tempo integral e com salários menores, por outro lado, uma profissional com formação em nível médio ou superior, responsável pela educação e geralmente com salários melhores.

Nesta ótica, o RCNEI evidencia que embora não existam informações abrangentes em relação aos profissionais que atuam com as crianças nas creches e pré-escolas, estudos realizados pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC), Secretaria de Educação Fundamental (SEF), Coordenação Geral de Educação Infantil (COEDI, 1994) mostraram que muitos desses profissionais não possuem formação adequada, com baixa remuneração. “Se na pré-escola, constata-se, ainda hoje, uma pequena parcela de profissionais considerados leigos, nas creches ainda é significativo o número de profissionais sem formação escolar mínima cuja denominação é variada” (BRASIL, 1998, p. 39). O mesmo documento pondera que as funções destes profissionais vêm passando por reformulações, indicando a necessidade de uma formação mais abrangente e unificada para os profissionais que atuam nas creches e pré-escolas. A LDB 9.394/96, no artigo 61, estabelece que:

---

<sup>2</sup> “As denominações são diversas para classificar a profissional que não recebe a designação de professor ou professora, mas realiza o trabalho com crianças na maioria das creches do Brasil” (SARAT, 2001, p.151).

Art. 61 – A formação de profissionais da educação, de modo a atender aos objetivos dos diferentes níveis e modalidades de ensino e as características de cada fase do desenvolvimento do educando, terá como fundamentos:

I – a associação entre teorias e práticas, inclusive mediante a capacitação em serviço;

II – aproveitamento da formação e experiências anteriores em instituições de ensino e outras atividades (MANHÃES, 1998, p. 50).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação dedica os artigos seguintes aos cursos de formação inicial de professores e sua localização institucional:

Art. 62 – A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, oferecida em nível médio, na modalidade Normal.

Art. 63 – Os institutos superiores de educação manterão:

I – cursos formadores de profissionais para a educação básica, inclusive o curso normal superior, destinado à formação de docentes para a educação infantil e para as primeiras séries do ensino fundamental;

II – programas de formação pedagógica para portadores de diplomas de educação superior que queiram se dedicar à educação básica;

III – programas de educação continuada para os profissionais de educação dos diversos níveis (MANHÃES, 1998, p. 51).

A discussão sobre a qualidade da educação para crianças de zero a cinco anos de idade oferecida nas instituições de Educação Infantil vem adquirindo maior destaque a partir da década de 1990 como foi dito anteriormente. Campos (2003) enfatiza que a produção de pesquisa e estudos sobre Educação Infantil cresceu no Brasil, sendo divulgada em eventos acadêmicos e revistas de educação, no qual fornecem dados significativos sobre a qualidade da educação em diversos contextos e sob diferentes aspectos.

Campos (2006 apud FULLGRAF, 2008, p. 29) destaca quatro aspectos relevantes para a educação infantil:

O primeiro fator decorre das profundas mudanças ocorridas no papel da mulher na sociedade contemporânea e, conseqüentemente, das transformações que ocorrem nos arranjos familiares que envolvem a proteção, o cuidado e a educação dos filhos. O segundo fator refere-se às

condições de vida da maioria das populações nas cidades urbanas e industrializadas, as quais provocaram grandes mudanças na forma como as crianças vivem sua infância. O terceiro aspecto está fundamentado na evolução das pesquisas sobre o desenvolvimento infantil, assim como nos estudos que constataam que a frequência a boas pré-escolas traz benefícios para as crianças e suas famílias. Por fim, indica-se o reconhecimento, no plano internacional, dos direitos das crianças, inclusive o direito à educação infantil de qualidade.

Abreu (2004, p. 4) nos chama atenção para o fato de que o atendimento às crianças de zero a cinco anos na Constituição e legislação educacional vigentes até 1988 “não era concebido como uma atividade de natureza educacional”, predominando-se um atendimento assistencial. Desta forma, antes da Constituição Federal de 1988 o atendimento a primeira infância destinava-se ao cuidado e amparo, a criança ainda não era vista como sujeito de direitos. Conforme a autora até a publicação da LBD não havia diretrizes para a educação pré-escolar, sendo esta atribuída apenas em “dispositivo de Lei nº. 5.692/71 da Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus, integrado ao capítulo do ensino de 1º grau (art. 19), estabeleceu-se que os sistemas de ensino velassem para que as crianças de idade inferior a sete anos recebessem educação em escolas maternas, jardins de infância, e instituições equivalentes” (ABREU, 2004, p. 4).

O debate e a mobilização em torno de políticas públicas voltadas para o reconhecimento dos direitos das crianças a educação ocorreu de acordo com Abreu (2004) após a Constituição, no Art. 208, inciso IV, que inscreve o atendimento a criança de zero a cinco anos de idade em creches e pré-escolas como sendo o dever do Estado e do Poder Público com a educação. Desta forma, os órgãos responsáveis nos níveis Federal, Estadual e Municipal devem desenvolver competências específicas e necessárias, como parâmetros para a avaliação da qualidade nos órgãos pertencentes aos sistemas de ensino. Sendo assim, a responsabilidade pela oferta da educação infantil para a população brasileira passou a ser dos Municípios.

Campos, Fullgraf e Wiggers (2006) destacam que a preocupação com a baixa qualidade no atendimento nas Instituições de Educação Infantil cresceu devido aos primeiros estudos relacionados às condições de funcionamento de instituições vinculadas a órgãos de bem-estar social. De acordo com as autoras estes estudos “revelaram as precárias condições dos prédios e equipamentos, a falta de materiais pedagógicos, a baixa escolaridade e a falta de formação dos educadores, a ausência de projetos pedagógicos e as dificuldades de comunicação com as famílias” (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006, p. 89).

A preocupação com a baixa qualidade da educação infantil trouxe a criança para o centro das discussões: percebia-se que era necessário basear o atendimento no respeito aos direitos da criança, em primeiro lugar, para que fosse possível mostrar a legisladores e administradores a importância da garantia de um patamar mínimo de qualidade para creches e pré-escolas. Foi principalmente no âmbito da atuação de grupos ligados à universidade e aos profissionais da educação que se formularam os princípios que seriam acolhidos pela Constituição Federal de 1988 e que foram em grande parte mantidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – de 1996 (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006, p. 90).

A partir da Constituição Federal (1988), da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), do Plano Nacional de Educação (2001) foram determinadas competências e responsabilidades para os sistemas de ensino complementados com diretrizes e resoluções formuladas pelo Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 2006, p. 13).

O documento Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (volumes 1 e 2) busca estabelecer padrões orientadores de qualidade para o sistema educacional no que se refere a organização e funcionamento das instituições de educação infantil, com enfoque na proposta pedagógica, gestão das instituições, profissionais e infra-estrutura.

Com relação à proposta pedagógica para as instituições de educação infantil, os Parâmetros de Qualidade determinam que estes:

[...] contemplam princípios éticos políticos e estéticos [...] que promovam as práticas de cuidado e educação na perspectiva da integração dos aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivo/lingüísticos e sociais da criança, entendendo que ela é um ser completo, total e indivisível [...] considerem que o trabalho ali desenvolvido é complementar à ação da família, e a interação entre as duas instâncias é essencial para um trabalho de qualidade [...] explicitem o reconhecimento da importância da identidade pessoal dos alunos, suas famílias, professores e outros profissionais e a identidade de cada unidade educacional nos vários contextos em que se situem [...] considerem a inclusão como direito das crianças com necessidades educacionais especiais [...] sendo desenvolvidas com autonomia pelas instituições de Educação Infantil a partir das orientações legais (BRASIL, 2006, p. 31-34).

Quanto à gestão das instituições da educação infantil, os Parâmetros determinam que:

[...] funcionem durante o dia, em período parcial ou integral, sem exceder o tempo que a criança passa com a família [...] que ocorra a organização em agrupamentos ou turmas de crianças nas instituições de Educação Infantil é

flexível e deve estar prevista na proposta pedagógica da instituição [...] a gestão das instituições de Educação Infantil é de responsabilidade de profissionais que exercem os cargos de direção, administração, coordenação pedagógica ou coordenação – geral [...] os gestores ou gestoras atuam em estreita consonância com profissionais sob sua responsabilidade, famílias e representantes da comunidade local, exercendo papel fundamental no sentido de garantir que as instituições de Educação Infantil realizem um trabalho de qualidade com as crianças que a freqüentam (BRASIL, 2006, p. 34-36).

No que diz respeito aos professores e demais profissionais que atuam nas instituições de educação infantil, os Parâmetros determinam que:

Os profissionais que atuam diretamente com as crianças nas instituições de Educação Infantil são professoras e professores de Educação Infantil. A habilitação exigida para atuar na Educação Infantil é em nível superior, pedagogia ou modalidade normal, admitindo-se, como formação mínima, a modalidade normal, em nível Médio [...] tendo como função garantir o bem-estar, assegurar o crescimento e promover o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças da Educação Infantil sob sua responsabilidade [...] a equipe de profissionais da instituição de Educação Infantil, composta por gestoras, gestores, professoras e professores, pode ser acrescida de outros profissionais. (BRASIL, 2006, p. 38-41).

Quanto à interação dos profissionais das instituições de educação infantil, os Parâmetros determinam que:

Gestoras, gestores, professoras e professores, profissionais de apoio e especialistas das instituições de Educação Infantil estabelecem entre si uma relação de confiança e colaboração recíproca. Garantem as condições de trabalho necessárias ao desempenho de suas funções: tempo, espaço, equipamentos e materiais. Participam de programas de formação regular e continuada promovidos pelos sistemas de ensino ou pelas instituições nas quais trabalham (BRASIL, 2006, p. 41).

Para a infra-estrutura das instituições de educação infantil, os Parâmetros estabelecem:

Espaços, materiais e equipamentos das Instituições de Educação Infantil destinam-se prioritariamente às crianças [...] espaços, materiais e equipamentos presentes na instituição de Educação Infantil destinam-se, também, às necessidades das famílias e/ou responsáveis pelas crianças matriculadas e dos profissionais que nela trabalham. (BRASIL, 2006, p. 42-43).

Fullgraf (2008) destaca que no Brasil, a população infantil de zero a cinco anos atinge cerca de 22 milhões de crianças e que muitas delas vivem em precárias condições de vida. Sendo assim, a autora ressalta que o Brasil conseguiu praticamente universalizar o acesso ao ensino fundamental obrigatório para crianças de sete a quatorze anos, porém, a educação infantil enfrenta grandes desafios.

(PNAD/IBGE) de 2004, apenas 40,4% do total das crianças com idade entre zero a cinco anos freqüentam uma instituição de educação infantil ou ensino fundamental. Ainda segundo a PNAD, a população de zero a três anos somava cerca de 11,5 milhões de crianças e a população de quatro a cinco anos 10,2 milhões de crianças. Com relação às crianças de zero a três anos, apenas 13,4% delas freqüentavam creche, sendo que a freqüência escolar de crianças de quatro a cinco chegava a 70,5%. Segundo os dados do Relatório Interministerial (2006), o percentual de atendimento para a faixa etária de quatro a cinco anos ultrapassou a meta de 60%, prevista no Plano Nacional de Educação (PNE), no entanto o atendimento à faixa etária de zero a três anos está muito aquém da meta estabelecida de 30%, evidenciando a baixa cobertura da rede pública de creches para as crianças pequenas. O relatório alerta que a baixa cobertura pode estar revelando não só um atendimento mais restrito às crianças de zero a três pela oferta pública de creches, mas também indicar que, para que se possa chegar mais próximo do desafio apontado pelo PNE, à expansão pela via pública deve ser mais expressiva (FULLGRAF 2008, p. 27-28).

Campos (1998 apud BRASIL, 2006, p. 9) nos lembra que o direito a educação infantil não inclui somente o acesso, mas a qualidade da educação oferecida. Neste sentido, o Art. 206 incisos VII da Constituição preconiza que o ensino deve ser ministrado com “garantia de qualidade” nas instituições de educação infantil, observa-se que está educação passa a ser uma obrigação do Estado e deve ser oferecida com qualidade (CORRÊA, 2003, p. 91).

Maria Malta Campos (apud FULLGRAF, 2008, p. 28) mostra que 95% das instituições públicas de educação infantil estão na esfera municipal, a elas devem ser somadas as 11.303 instituições privadas sem fins lucrativos, comunitárias, filantrópicas e confessionais, a autora afirma que a maioria é dependente de subsídios municipais para sobreviver. Ou seja, as creches e pré-escolas financiadas pelo poder público encontram-se, em sua esmagadora maioria, sob a responsabilidade dos municípios.

Segundo o Censo Escolar de 2005 (INEP apud CAMPOS M.M., 2007), as matrículas em creches privadas, sem fins lucrativos, representam 22% do total de 1,4 milhões de crianças que freqüentam creches no país, enquanto as

matrículas em pré-escolas sem fins lucrativos representam 8% do total de 5,7 milhões de pré-escolares (CAMPOS, 2007 apud FULLGRAF, 2008, p. 28).

Fullgraf (2008) observa que um dos fatores que mais influencia a escolaridade da criança é a renda familiar. Kappel (2005 apud FULLGRAF, 2008) alerta que a análise das taxas de escolarização, considerando as classes de renda mensal familiar per capita em salários mínimos, permite identificar a desigualdade entre as crianças de famílias com maior renda e aquelas com menor renda; desse modo percebe-se que à medida que aumenta a renda familiar, crescem os níveis de escolarização

Corrêa (2003, p. 86) enfatiza que estudos sobre a educação “parecem discutir, questionar e, no limite, apontar novos métodos, estratégias, meios etc. para uma melhoria da assim chamada qualidade da educação”. Rosemberg (2002 apud CORRÊA, 2003) toma a “equidade” como um dos eixos para se pensar a qualidade da educação infantil<sup>3</sup>. A autora considera o eixo da equidade fundamental para a definição de metas e critérios de qualidade.

Sacristán (1996 apud CORRÊA, 2003) destaca que a “qualidade” não se traduz em um conceito único, universal e absoluto, de tal modo que diferentes setores da sociedade e diferentes políticas educacionais podem tomá-lo de modo absolutamente diverso. O mesmo autor, ao discutir os problemas relacionados às reformas educacionais implementadas sem maiores considerações, faz uma menção acerca da questão da qualidade:

Outra das características estruturais das reformas educacionais atuais é sua justificação pela busca de uma melhor qualidade. Contraditoriamente, em tempos de crise de expansão e escassez de recursos, o apelo à qualidade aparece como palavra de ordem de justificação das reformas e das políticas educacionais. Um dos problemas mais recorrentes é que, especialmente os documentos legais que apresentam a busca de melhoria da qualidade como meta não especificam o que ela seria, como se expressaria ou em quais critérios poderia se pautar e, mais sério, quais seriam as ações concretas que viabilizariam o alcance de uma “nova” qualidade (SACRISTÁN, 1996 apud CORRÊA, 2003, p. 87).

---

<sup>3</sup> Em trabalho apresentado no 1º Simpósio de Educação Infantil promovido pelo MEC em 1994 (CORRÊA, 2003, p. 86).

Pinto (2000 apud CORRÊA, 2003) salienta que para que ocorra uma boa educação de qualidade, esta implica na discussão de recursos para o seu financiamento. Peter Moss<sup>4</sup> (apud CORRÊA, 2003, p. 88) diz o seguinte sobre o termo qualidade:

um conceito relativo, baseado em valores e crenças [...] sua “definição”, ainda que provisória, deve configurar-se como processo democrático, contínuo e permanente, que nunca chega a um conceito final e absoluto, devendo ser constantemente revisado e contextualizado no espaço e no tempo. Mais importante do que uma conceituação exaustiva, é o processo de sua discussão, do qual todos os envolvidos devem participar: educadores, famílias e crianças. Para além do âmbito técnico (da “excelência”), o conceito deve ser visto pelo âmbito filosófico: não é a busca da verdade absoluta, é campo de opções. [...] estando claro que qualquer conceito de qualidade não é neutro e que implica opções, quando se toma o eixo da qualidade para avaliar a oferta de educação – no caso, a infantil – é possível, e necessário, fazer opções para desenvolver critérios “universais”, embora situados historicamente, que se prestem a nortear essa avaliação.

Campos, Fullgraf e Wiggers (2006) em estudo<sup>5</sup> sobre a qualidade da educação infantil brasileira constataram as condições de funcionamento e as práticas educativas desenvolvidas no cotidiano dessas instituições e ressaltam a existência de padrões que se repetem nas creches e pré-escolas, a respeito da diversidade de condições existentes. De acordo com as pesquisadoras “são diferentes para as creches, oriundas dos órgãos de bem-estar, e para as pré-escolas, que sempre estiveram ligadas ao campo educacional” (FULLGRAF, 2008, p. 31).

Ainda de acordo com Campos, Fullgraf e Wiggers (2006) são muitos os obstáculos referentes ao financiamento, ampliação e melhoria da qualidade da educação infantil. Diante disso, estudos de Guimarães e Pinto (2001 apud CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006, p. 95) demonstram que a “maioria dos municípios, principais responsáveis pelo atendimento a essa faixa etária, não conta com recursos suficientes para consolidar redes de educação infantil de qualidade”. As autoras evidenciam a necessidade de novos recursos Federais para que as metas de expansão definidas pelo Plano Nacional de Educação possam ser efetivadas: [...] ao invés de investir na melhoria da qualidade de programas já existentes, se criam novos

---

<sup>4</sup> Um dos representantes da Rede da Comunidade Européia de Acolhimento de Crianças – Reac –, ao relatar o processo de discussão e elaboração de critérios de qualidade arrolados pela rede, bem como resultados de pesquisas na Europa sobre o termo “qualidade” (CORRÊA, 2003, p. 88).

<sup>5</sup> O levantamento bibliográfico teve como objetivo principal a coleta de resultados recentes de pesquisas sobre a qualidade da educação nas instituições de educação infantil brasileiras. Este levantamento foi realizado durante o ano de 2004, no contexto do projeto Revisão de políticas de educação infantil no Brasil, promovido pelo Ministério da Educação, que integrou a pesquisa da Unesco e OCDE (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006, p. 95).

programas, com nomes pomposos, para marcar a nova administração (PFEFFER; COOTE, 1994 apud CORRÊA, 2003, p. 87).

Guimarães e Pinto (2001 apud CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006, p. 93) descrevem que o Plano Nacional de Educação definiu metas de expansão e atendimento para as creches e pré-escolas em nível nacional, prevendo padrões de infra-estrutura, qualificação profissional, medidas administrativas, entre outros aspectos que compõe a educação básica. No que se refere à aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), implantado no país a partir de 1998, as autoras ressaltam que este fundo não conferiu prioridade à expansão da educação infantil. Dessa forma, as autoras afirmam que as diretrizes legais para o atendimento e melhoria da qualidade da educação não puderam ser efetivadas na prática. No que se refere à inclusão da educação infantil no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB)<sup>6</sup> a proposta deste fundo objetiva que “a educação básica e, conseqüentemente, que a educação infantil avance no Brasil sob diversos aspectos” (FULLGRAF, 2008, p. 31).

A tramitação da Proposta de Emenda à Constituição – PEC 415/05, desde sua origem na esfera governamental até sua aprovação pelo Congresso Nacional, foi pautada por debates e embates. A proposta de FUNDEB foi encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, no dia 14 de junho de 2005, e, nesta data, excluiu uma parcela significativa da educação infantil: não previu recursos para o atendimento das crianças de zero a três anos. A decisão do Governo Federal de excluir as creches do FUNDEB teria um impacto negativo na vida de milhões de crianças e de mulheres trabalhadoras, sobretudo as de baixa renda (FULLGRAF, 2008, p. 31).

Kuhlmann Júnior (2007, p. 2) nos chama atenção para o fato de que muitas prefeituras têm tentado escapar da necessidade de incorporar as creches ao sistema educacional, lançando programas alternativos. Campos (2006 apud FULLGRAF, 2008, p. 32) revela a existência de uma quantidade indefinida de instituições em funcionamento à margem dos sistemas educacionais, “essas instituições não estão sendo atendidas pela supervisão oficial, sendo que muitas nem estão contabilizadas nas estatísticas e outras tantas, que estão cobertas pelos Censos Escolares do MEC/INEP, não contam com as condições mínimas de infra-estrutura definidas pelo PNE”. Verifica-se assim: uma sobreposição de ação na área de assistência

---

<sup>6</sup> Este fundo foi criado pela Emenda Constitucional n.º. 53, publicada no Diário Oficial da União do dia 20 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Medida Provisória n.º. 339 de 28 de dezembro de 2006 (FULLGRAF, 2008, p. 31).

social, que ainda responde por instituições comunitárias conveniadas e nem sempre trabalha em colaboração com a área educacional (CAMPOS, 2006 apud FULLGRAF, 2008, p. 32).

[...] as políticas desenvolvidas pelas diferentes instâncias governamentais nem sempre respeitam as diretrizes legais ou são coerentes com elas. Em muitos estados e municípios, persistem concepções mais restritivas quanto à melhoria da qualidade do atendimento, reforçadas, muitas vezes, por agências internacionais que procuram incentivar serviços de baixo custo, desconsiderando a história vivida no país, os conhecimentos acumulados sobre as conseqüências dessas experiências e os esforços desenvolvidos por muitos grupos e movimentos na busca de melhorias para educação da criança pequena (CAMPOS; FULLGRAF; WIGGERS, 2006 apud FULLGRAF, 2008, p. 32).

De acordo com Kuhlmann Júnior (2007, p. 3) a educação da criança pequena exige qualificação, materiais e condições de trabalho que não tem como serem diminuídas, sem que isso afete a qualidade da educação e prejudique a criança. O mesmo autor pondera a necessidade de recursos para a educação infantil, sendo este um fato que assusta os governantes que acabam sendo seduzidos por políticas financiadas pelos organismos internacionais. Desta forma, Fullgraf (2007) e Campos (2006 apud FULLGRAF, 2008) destacam que as orientações produzidas pelas organizações internacionais para a área da educação infantil influenciam a educação brasileira e muitas vezes entram em conflito com a legislação vigente.

Sendo assim, Machado e Campos (2007) enfatiza que deve haver um compromisso e cooperação entre a União, os Estados e os Municípios para a garantia da qualidade preconizada nos parâmetros, pois de acordo com a autora os Municípios são as instâncias mais envolvidas com a educação infantil e aos Estados cabem a responsabilidade de manter os sistemas de ensino. “Mesmo que a União e os Estados não tenham nenhuma unidade escolar, eles têm a responsabilidade de compartilhar e de comparecer com insumos financeiros e com a formação de professores e de todos os profissionais” (MACHADO; CAMPOS, 2007, p. 3).

Nesse contexto, Campos (2007) aborda que os Municípios ficaram encarregados de oferecer a Educação Infantil, ocorrendo à retirada dos Estados nesta área, diminuindo o número de vagas e a obrigação de formação do professor.

Essa responsabilidade tem sido assumida de maneira precária por boa parte dos estados, como em programas de educação a distância de formação de professores em nível superior, em que só se inclui conteúdos da Educação Infantil quando as professoras de creche e pré-escola matriculadas pedem. E quando isso é feito, volta-se apenas para pré-escola, raramente se aborda as questões das creches, o tempo integral, o cuidar e o educar. Isso mostra que a transição das creches da área de bem-estar social para a Educação ainda não se completou. Mesmo que a unidade escolar já tenha mudado de secretaria, as pessoas que cuidam dos setores técnicos continuam com a mesma cabeça de antes. Nesse sentido, esse documento e todas as ações que se seguirão a ele têm o papel de consolidar uma transição que ainda está se dando (MACHADO; CAMPOS, 2007, p. 3).

Campos (2007, p. 2) enfatiza que o “conceito de qualidade deve supor a igualdade no acesso a escola” afirmando que o grande desafio é alcançar “ganhos qualitativos significativos para todos e não apenas para alguns”. Para atingir este objetivo a referida autora salienta que os três níveis de governo deveriam fazer esforços conjuntos, e a sociedade civil deveria se mobilizar-se para atingir as seguintes metas:

Garantir a todas as crianças entre 6 e 14 anos o acesso aos 9 anos do ensino fundamental [...] assegurar que as escolas mantenham controle sobre a frequência dos alunos ao ensino obrigatório [...] assegurar recursos mínimos como água potável; sanitário; luz elétrica; merenda diária; mesas e cadeiras para todos os alunos; biblioteca ou sala de leitura com livros acessíveis aos alunos; livros didáticos distribuídos no primeiro dia do ano letivo; material pedagógico básico; área externa para recreio e educação física; condições de segurança dentro e no entorno do prédio escolar [...] professores qualificados em número suficiente [...] formação continuada dos professores [...] a pré-escola deve ser universalizada para as crianças de cinco anos e, em seguida, para a faixa dos quatro anos. Quanto à creche, deve-se ampliar sua cobertura com garantia de qualidade (CAMPOS, 2007, p. 2-4).

Logo é correto concluir que a educação infantil tornou-se uma etapa significativa no cenário educacional, e passou por muitas transformações ao longo de sua história. Nesta perspectiva, a creche foi introduzida no Brasil para suprir as necessidades das mães trabalhadoras que ingressavam no mercado de trabalho, no entanto, esta educação e cuidado destinado às crianças de zero a cinco anos configurou-se por muitos anos num atendimento exclusivamente assistencial e compensatório. Aos poucos o caráter assistencial foi sendo substituído pelo caráter pedagógico, sendo a década de 1990 instituída como a década da educação, reconheceu-se o direito da criança em diversos documentos e a Constituição

Federal de 1988 definiu como dever do Estado sua oferta por meio dos Municípios o acesso para as crianças com idade entre zero a cinco anos, em creches e pré-escolas.

Sendo assim, a educação infantil foi considerada como a primeira etapa da educação básica, cuja etapa não é obrigatória, o foco central encontra-se no ensino fundamental no qual grande percentual dos recursos é destinado, de acordo com recomendações dos organismos internacionais. Vale lembrar que foram muitos os documentos produzidos para definir critérios de qualidade para a educação básica, mas este nível de ensino ainda enfrenta sérios problemas em relação ao financiamento. Consequentemente não há oferta suficiente para todas as crianças nos Municípios e a demanda por este nível de ensino continua restrito para uma grande parte da população, pois as famílias que possuem condições econômicas buscam atendimento em instituições privadas e as famílias com menos acesso procuram instituições filantrópicas para suprir suas necessidades. Nesse sentido, as dificuldades de acesso, a ampliação da oferta e a falta de recursos para a execução de projetos, para a educação infantil constituem-se como um problema para que ocorra uma educação gratuita e de qualidade, tão desejada por todos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de infância no decorrer da história passou por transformações, pois durante séculos a criança foi vista como um ser sem importância, tratada como um adulto em miniatura, assumindo funções de responsabilidade, convivendo com os adultos e ajudando-os em suas tarefas. No entanto, o conceito de infância foi sendo modificado no em consonância com as transformações sócio-econômicas da sociedade ocorridas no século XVII, mudanças que contribuíram para uma nova estrutura de sociedade e para a construção de sentimento de infância, com novo olhar para a criança que ganhou mais afetividade e passou a ser valorizada por parte da família. Desta forma, surge a preocupação da sociedade com a educação e o aprendizado das crianças, que antes ocorria pela convivência com outras crianças, com os adultos nas tarefas do dia-a-dia, passando a ser substituído pela escola que passou a ser responsável pela formação dessas crianças. Pois por muito tempo o cuidado e a educação das crianças estiveram sob a responsabilidade das famílias.

A história de atendimento para a infância surgiu na Europa no século XVIII com a Revolução Industrial para atender os filhos dos operários, cujas mães trabalhavam nas fábricas. Devido o alto índice de pobreza, de mortalidade infantil, de crianças órfãs e abandonadas, foram desenvolvidos trabalhos assistenciais e filantrópicos voltados para solucionar os problemas sociais, estes trabalhos eram realizados por membros da comunidade, por meio de trabalho voluntário. Posteriormente a criação de instituições para o atendimento das crianças pequenas esteve voltada para o cuidado e a educação. Essas instituições receberam o nome de creche e jardins de infância, sendo expandidos para outros países e outros modelos de propostas educativas.

No Brasil, os primeiros jardins de infância surgiram no século XX, e foram destinados as crianças da elite. Entretanto, com as mudanças ocorridas na esfera social e política começa-se a discutir o atendimento e a educação para a infância, este atendimento estava vinculado a trabalhos de assistência, a cuidados médicos, higiene e alimentação, criando-se assim associações e instituições educacionais destinadas ao atendimento dessas crianças. Nesta perspectiva, foram surgindo vários órgãos de amparo social e jurídico para a infância. Percebe-se assim, que a educação era realizada de forma fragmentada e a maioria das creches públicas oferecia atendimento de baixa qualidade ou até mesmo precários, enquanto isso

crescia o número de escolas particulares e que desenvolviam atividades educativas, para o desenvolvimento cognitivo, emocional e social da criança.

A caracterização da educação infantil como um direito das crianças de zero a cinco anos no sistema educacional foi concretizado na Constituição Federal de 1988, no qual o artigo 227 expressa os direitos das crianças, enfatizando claramente o direito à educação, conquistado por meio de movimentos sociais a fim de garantir a consolidação dos direitos das crianças e dos adolescentes na Constituição. A educação infantil foi caracterizada como nível de ensino, destinada ao atendimento de crianças de zero a três anos em creches e pré-escolas para crianças de quatro a cinco anos, garantindo-lhes acesso ao ensino obrigatório e gratuito. O atendimento educacional para essa faixa etária foi concebido como um dever do Estado o qual atribuiu responsabilidade aos Municípios para a concretização dessa oferta em cooperação com a União e o Estado.

A educação infantil na política educacional passou a ser a discutida como uma política pedagógica, um avanço para a superação das políticas assistencialistas, a partir desse momento a criança passou a ser reconhecida como sujeito de direitos. O direito a educação infantil também foi assegurado em outros documentos, o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) dispõe que a criança e o adolescente têm direito a educação, devendo ser garantido pelo Estado conforme o art. 54, já a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional lei 9.394/96 retoma os direitos garantidos na Constituição e atribuiu um amplo sentido para a educação infantil, possibilitando sua integração no sistema educacional utilizando a nomenclatura educação infantil para denominar a primeira etapa da educação básica, sendo composta pelo ensino fundamental e médio.

No entanto, as orientações para o sistema educacional não incluíram a obrigatoriedade do ensino para a infância, não sendo estabelecido em lei um percentual destinado a este nível de ensino, com focalização dos gastos no ensino fundamental devido acordos realizados pelo Brasil para a aquisição de empréstimos financeiros com organizações internacionais para a implementação de programas governamentais financiados em cooperação com essas agências. Apesar de tantas regulamentações a educação infantil não está tão integrada aos sistemas de ensino como previsto nesses documentos.

A reforma do Estado brasileiro na década de 1990 foi realizada pelo discurso de modernização no Brasil, no qual procurou ajustar à educação as demandas do mercado capitalista, este processo de reformas constituiu-se por meio de políticas e ajustes estruturais, administrativos e econômicos, o qual a reforma educacional do ensino está inserida. Desta

forma, a década de 1990 caracterizou-se por meio de ajustes neoliberais, com descentralização de poderes, desregulamentação, privatização, redução de gastos, das funções sociais e econômicas do Estado, que foram repassadas para as esferas municipais, estaduais e para a sociedade civil, reduzindo sua interferência e responsabilidades na execução e financiamento de políticas públicas, sociais e educacionais.

Sendo assim, a educação infantil destinada às crianças de zero a cinco anos de idade tem sido efetivada de forma lenta e ainda enfrenta grandes desafios, pois este nível de ensino não é prioridade das agências internacionais financiadoras da educação, os recursos destinados aos programas governamentais não são suficientes para atender a população infantil do país, ocorrendo assim, uma redução por parte dos Municípios no atendimento e no número de vagas oferecido para este setor educacional, com aumento significativo na demanda que continua restrito para somente uma parcela da população, outra parcela busca nas instituições filantrópicas a assistência e a escolarização para os seus filhos, com profissionais não especializados e locais não apropriados como ocorre em muitos Municípios e conseqüentemente levam para a privatização desse setor.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOWICZ, Anete. O direito das crianças a educação infantil. **Pro-Posições**, Campinas, v. 14, n. 3, ano 42, p. 13-24, set./dez. 2003.

ABREU, Mariza. Educação Infantil no Brasil: legislação, matrículas, financiamento e desafios. **Consultoria Legislativa da área VX da Educação, Cultura, Desporto, Ciência e tecnologia**. Brasília, DF, p. 2-18, ago. 2004. Disponível em: <<http://firgoa.usc.es/drupal/node/6389>>. Acesso em: 17 ago. 2010.

ALMEIDA, Shirlene Vieira de; LARA, Ângela Mara de Barros. A Educação Infantil na década de 1990: algumas reflexões em tempos de ajustes neoliberais. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 17, p. 106-117, mar. 2005.

ANDRIOLI, Antônio Inácio. As políticas educacionais no contexto do neoliberalismo. **Revista Espaço Acadêmico**, São Paulo, ano 2, n. 13, jun. 2002. Disponível em: <<http://firgoa.usc.es/drupal/node/6389>>. Acesso em: 10 set. 2010.

ARCE, Alessandra. Lina, uma criança exemplar! Friedrich Froebel e a pedagogia dos Jardins-de-infância. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 20, p. 107-120, maio/ago. 2002.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. **Resistência e submissão**: a reforma do educacional na década de 1990. Campinas: Autores Associados, 2000.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto, Secretaria Nacional de Educação Fundamental. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC/SEF, 1998. v. 1. Introdução.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Conselho Nacional da Educação. **Parecer CNE/CEB nº22/98**. Brasília, DF: MEC, 1998.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária da Educação Básica. **Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil**. Brasília, DF: MEC, 2006. v. 2.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária da Educação Básica. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília: MEC, SEB, 2006. p. 3-32.

CAMPOS, Maria Malta. Quais são as medidas mais urgentes para melhorar o ensino básico brasileiro? **Difusão de Idéias**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, p. 1-4, set. 2007.

CAMPOS, Maria Malta; FULLGRAF, Jodete; WIGGERS, Verena. A qualidade da educação infantil brasileira: alguns resultados de pesquisa. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 127, p. 87-128, jan./abr. 2006.

CORRÊA, Bianca Cristina. Considerações sobre a qualidade na educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 119, p. 85-112, jul. 2003.

COSTA, Lúcia Cortes da. O governo FHC e a reforma do Estado brasileiro. **Pesquisa e Debate**, São Paulo, v. 11, n. 1, ano 17, p. 49-79, 2000.

DANTAS, Cátia, Verônica Nogueira; JESUS, Tércio Rios de. Políticas públicas e reformas educacionais no Brasil: enfoque no planejamento educacional no âmbito dos municípios. **Revista Faced**, Salvador, n. 17, p. 109-124, 2003.

FARIA, Ana Lúcia Goulart. Políticas de Regulação, Pesquisa e Pedagogia na Educação Infantil, Primeira Etapa da Educação Básica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1013-1038, out. 2005. Especial.

FRAGA, Alexandre. Da Rotina a Flexibilidade: Análise das Características do Fordismo Fora da Indústria. **Revista Habitus**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 1-9, 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educ.Soc.**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-139, abr. 2003.

FULLGRAF, Jodete Bayer Gomes. O lugar da educação infantil na sociedade contemporânea. **Ciên. Let.**, Porto Alegre, n. 43, p. 25-40, jan./jun. 2008.

GENTILLI, Victor. O Jornalismo brasileiro do AI-5 à distensão: “milagre econômico”, repressão e censura. **Estudos em Jornalismo e Mídia**, Florianópolis, v. 1, n. 2, p. 87-99, 2º semestre, 2004.

GORENDER, Jacob. Globalização, tecnologia e relações de trabalho. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 29, p. 310-361, jan./abr. 1997.

HOFLING, Eloísa de Matos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, ano 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

KRAMER, Sonia. As crianças de zero a seis anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 797-818, out. 2006.

KRAWCZYK, Nora Rut. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Cadernos de Pesquisa**, Campinas, v. 38, n. 135, p. 797-815, set./dez. 2008.

KUHLMANN JÚNIOR, Moisés. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, n. 14, p. 5-18, maio/ago. 2000.

KUHLMANN JÚNIOR, Moisés. Educação infantil: segmento que deve ser valorizado. **Difusão de Idéias**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, p. 1-5, out. 2007

KUHLMANN JÚNIOR, Moisés. Menos assistencialismo, mais pedagogia. **Difusão de Idéias**, São Paulo: Fundação, Carlos Chagas, p. 1-8, maio 2007.

LARA, A.M.B; RODRIGUES, G.S.A avaliação das propostas do Banco Mundial para a educação infantil: influência e conseqüências nos países periféricos. **Estudos em Avaliação Educacional**, Maringá, v. 17, n. 333, p. 89-104, jan./abr. 2006.

LARA, A.M.B; SANTOS.C.A.A. Estado, neoliberalismo e educação infantil: reflexões preliminares. **Arq Mudi.**, Maringá, n. 11, Suplemente 2, p. 398-402, 2007.

MACHADO. Maria Lucia; CAMPOS, Maria Malta. Qualidade na educação infantil: um processo aberto, um conceito em construção. **Difusão de Idéias**, São Paulo: Fundação Carlos Chagas, p. 1-6, jan. 2007.

MACKEY, Leticia; REGANHAM, Simone Gonçalves. A importância da educação infantil no processo de escolarização. **Revista das Faculdades Integradas Claretianas**, Rio Claro, n. 2, p. 58-70, jan./dez. 2009.

MANHÃES, Luiz Carlos Lopes. **Implantando a educação básica**. Florianópolis: UFSC, Centro de Ciências da Educação, Núcleo de Publicações, 1998.

MELO, Nildo Aparecido. Reestruturação capitalista e a base produtiva de Presidente Prudente: fordismo/taylorismo e acumulação flexível e as relações com a empregabilidade dos trabalhadores. **Geografia em Atos**, Presidente Prudente: UNESP, n. 8, v. 2, p. 22-29, 2008.

MINTO, Lalo Watanabe. A administração escolar no contexto da nova república. **Revista Histedbr On-line**, Campinas, Número Especial, p. 140-165, ago. 2006.

MORAIS, Reginaldo. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai? São Paulo: SENAC, 2001.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 29-51.

NOMA, Amélia Kimiko; CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. Práticas educativas nos anos 90: novos modelos de administração pública e de gestão da educação brasileira. In: ROSIN, Cheila Maria; RODRIGUES, Elaine (Org.). **Infância e práticas educativas**. Maringá: Eduem, 2007. p. 221-233.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola**. Belo Horizonte: Autentica, 2002.

OLIVEIRA, João Ferreira de; FONSECA, Marília. A educação em tempos de mudança: a reforma do Estado e educação gerenciada. **Impulso Piracicaba**, Piracicaba, v. 16, ano 40, p. 55-65, 2005.

OLIVEIRA, Oséias santos de; DABRACH, Neila Pedrotti. A reofrma do Estado e implicações para a gestão educacional. **Revista Espaço Acadêmico**, São Paulo, n. 96, p. 1-7, maio 2009.

PARO, Vitor Henrique. **Administração Escolar**: introdução crítica. 8.ed. São Paulo: Cortez, 1999.

PASCHALINI, Juliana Campregher; MARTINS, Lígia Maria. A educação infantil em busca de identidade: análise crítica do binômio “cuidar e educar” e da perspectiva anti-escolar em educação infantil. **Psicologia da Educação**, São Paulo, n. 27, p. 71-100, 2008.

PASCHOAL, J. D.; MACHADO, M. C. G.; A História da Educação no Brasil: Avanços, Retrocessos e Desafios Dessa Modalidade Educacional. **Revista HISTEDBR**, Campinas, n. 33, p. 78-95, mar. 2009.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Ministério da administração federal e reforma do Estado. **Cadernos Mare da Reforma do Estado**. Brasília, DF, v. 1, p. 7-57, 1997.

PERONI, Vera Maria Vidal. Políticas públicas e gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. **Anped Sul**, Itajaí, n. 22-24, p. 1-15, jan. 2008.

RIBEIRO, Maria Izabel. Educação Infantil: uma reflexão sobre o currículo e formação de professores(as). **Diálogos Possíveis**, Salvador: FSBA, p. 71-80, jul./dez. 2006.

ROCHA, Rita de Cássia Luiz da. História da Infância: reflexões acerca de algumas concepções correntes. Guarapuava, Paraná: **ANALECTA**, v. 3, n. 2, p. 51-63, jul./dez. 2002.

ROCHA, E. A. C. A pesquisa em educação infantil no Brasil: trajetória recente e perspectiva de consolidação de uma pedagogia. **Revista HISTEDBR**, Campinas, n.23, p.219-223, set. 2006

RIBEIRO, Renato Vieira. **Teorias da Administração**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2007.

SARAT, Magda. Formação Profissional e Educação Infantil: uma história de contrastes. **Guairacá**, Guarapuava: Universidade Estadual do Centro-Oeste, n. 17, p. 135-158, 2001.

SILVA, Jani Alves da. **Políticas públicas para a educação infantil em revistas dirigidas: uma análise da revista nova escola e revista criança na década de 1990**. 2006. 183f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá: 2006.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino na Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós LBD 9.394/96. **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, out./dez. 2004.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. A Formação do profissional de educação infantil no Brasil no contexto da legislação, das políticas e da realidade de atendimento. **Proposições**, Campinas, v. 10, n. 1, ano 28, p. 28-39, mar. 1999.