

# Políticas públicas de educação infantil e o direito à educação

---

Public policies for early childhood education and the right to education

---

Políticas de educación infantil y el derecho a la educación

---

**Adriana M. Momma-Bardela \***  
Universidade Estadual de Campinas.

**Eric Ferdinando Kanai Passone\*\***  
Universidade Estadual de Campinas

## RESUMO

O presente artigo apresenta uma leitura crítica sobre o processo histórico da institucionalização das políticas públicas de educação infantil no Brasil. Nesse longo caminho, a infância foi objeto de controle das ações do Estado e da sociedade, distante da atual noção de direito e de dever do Estado de assegurar direitos sociais às nossas crianças. A garantia cidadã do direito à educação infantil, como conquista histórica da mulher, dos movimentos sociais e da sociedade como um todo, retrata um avanço em termos institucionais, culturais e sociais. As recentes formulações jurídicas em torno da educação infantil podem ser compreendidas ora como movimento progressivo ora regressivo no que concerne ao direito à educação dos mais novos.

---

**Palavras-chave:** Educação infantil. Políticas públicas. Direito à educação. Cidadania.

## ABSTRACT

This article presents a critical reading of the historical process of institutionalization of public policies of child education in Brazil. In this long journey, childhood was the subject of control of the actions of the State and society, apart from the current notion of right and duty of the State to ensure social rights to our children. The citizen guarantee right to childhood education, as women's historic achievement of social movements and of society as a whole, portrays a breakthrough in institutional, cultural and social terms. The recent legal formulations around the early childhood education can be understood as both progressive and regressive movements when considered as the right to education of the young.

---

**Keywords:** Early childhood education. Public policies. Right to education. Citizenship

## RESUMEN

El presente artículo presenta una lectura crítica del proceso histórico de la institucionalización de las políticas públicas acerca de la educación infantil en Brasil. En este largo camino, la infancia fue el control objetivo de las acciones del Estado y la sociedad, lejos de la actual noción del derecho y el deber del Estado de garantizar los derechos sociales a nuestros hijos. La garantía del derecho a la educación infantil, como la conquista histórica de la mujer, los movimientos sociales y la sociedad en su conjunto, representa un gran avance en términos institucionales, culturales y sociales. Las recientes formulaciones legales en torno a la educación de los niños pueden ser comprendidas tanto en forma progresiva como a veces regresiva en lo que concierne al derecho a la educación de los más jóvenes

---

**Palabras-clave:** Educación de la primera infancia. Política pública. Derecho a la educación. Ciudadanía

## Introdução

**A** opção em problematizar as políticas públicas de Educação Infantil no Brasil sob a perspectiva do direito pressupõe considerar o arcabouço institucional jurídico e político cultural desde uma abordagem histórica. Isto implica a leitura dos movimentos e contradições de projetos políticos que disputam, na arena política e social, a hegemonia de seus valores, de suas ideais, de suas visões de mundo, de sociedade e de educação. No país, a reforma política e educacional dos últimos trinta anos, sob a hegemonia do pensamento neoliberal impõe um amplo planejamento educacional sustentado pela lógica econômica dos mercados de serviços, da eficácia e da produtividade, o qual retrata o retrocesso sócio histórico e psicossocial em relação às conquistas dos direitos de cidadania, em especial, o direito à educação – direito *par excellence* das sociedades políticas democráticas cuja função maior é formar o cidadão.

Nesse cenário, pensar as políticas de educação infantil como direito à educação retoma o sentido histórico de conquista dos direitos sociais, em que o Estado deve assegurá-los. No entanto, nas últimas décadas, vimos à substituição paulatina dos direitos sociais pela ideia de “serviços sociais”, deslocamento de cunho neoliberal que influenciou diretamente a reforma administrativa do Estado brasileiro, nos anos 1990, em que a noção de “serviços de bens” veio obliterar o sentido da conquista política e do reconhecimento do indivíduo como portador de direitos, ambos historicamente constituídos na particularidade política, econômica e cultural da sociedade brasileira.

Desse modo, reitera-se que não se trata de uma leitura linear da história e da materialidade das propostas; parte-se, portanto, do pressuposto de que “*as Leis fazem parte substantiva de um complexo jurídico que medeia, pelo Direito, permanentemente as relações entre Estado e Sociedade*” (CURY, 2002), bem como de suas contradições, conflitos e desigualdades políticas, econômicas e sociais. Estas que, também, determinam historicamente o acesso desigual aos direitos e deveres, de acordo com as possibilidades que se concretizam no plano sociopolítico e econômico. Tal posição sugere a problematização do conceito de direito e uma leitura das transições e processos imanentes ao mesmo.

Carvalho (2004), em obra intitulada *Cidadania no Brasil: O longo caminho*, problematiza a cidadania como conquista histórica, social e política, mas também a analisa como campo teórico, conceitual e categoria de pesquisa e produção de conhecimento. Desta forma traz em evidência seus significados historicamente constituídos e perspectivas, com base nas contribuições de Thomas Humphrey Marshall (1893-1981). Ao estudar a realidade inglesa, Marshall (1967, p.73) considerava que a noção de cidadania abarcava três dimensões, ou três direitos constitutivos: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais. A educação surge como um pré-requisito essencial para o exercício das liberdades civis e políticas.

Com base em sua hipótese sociológica de existência da igualdade humana essencial implícita na condição “do homem” como membro de uma determinada sociedade, como garantia de *status de cidadão*, o autor problematiza as desigualdades sociais como resultantes das disparidades de poder e do funcionamento das economias de mercado (base econômica).

Para Marshall, a ampliação progressiva de direitos (civis, políticos e sociais), nos países centrais da Europa, foram preponderantemente de ordem política, logo, o surgimento das políticas igualitárias do século XX se deu em função da ampliação progressiva dos direitos civis, no século XVIII; dos direitos políticos, no século XIX; e, dos direitos sociais, no século XX (MARSHALL, 1967). Para o autor, a educação surge como um pré-requisito necessário para a liberdade civil e para a democracia política do Estado-nação e da sociedade, isto é, para o qual “o direito à educação é um direito social de cidadania

genuíno” e imprescindível para a formação de uma sociedade entre iguais, fundada na liberdade e no pressuposto da autonomia política.

Nessa perspectiva na Inglaterra, Alemanha e França, os direitos de cidadania (civis, políticos e sociais) foram consequências das conquistas gradativas ocasionadas por meio das lutas sociais.

Como sabemos, a constituição de espaços de assistência e educação à criança de tenra idade está diretamente relacionada à emergência e ao desenvolvimento dos direitos sociais no país. Tal processo envolve aspectos relacionados à nossa cultura política, que transpassa instituições, organizações e grupos profissionais, como o autoritarismo social, o clientelismo, o patrimonialismo e o populismo político.

Como retrato das características de nossa cultura política, cuja herança singular remete ao processo histórico – colônia de exploração, sociedade escravagista, elitismo conservador e coronelista -, podemos afirmar que, no início do século XX, o conservadorismo arcaico das elites latifundiárias do país refreou a difusão legítima dos ideais liberais e republicanos, isto é, a concepção de que a educação fundamental torna-se imprescindível para a formação de uma sociedade de cidadãos, esta fundada na liberdade e na autonomia política.

As relações de “estadania”, como entende Carvalho, se referem à ação paternalista do Estado, marca de nosso autoritarismo social e institucional no processo histórico quanto à emergência dos direitos sociais, em contraposição ao reconhecimento, por parte do Estado, da participação de cidadãos ativos no processo político e dos direitos universais.

Ao nos voltarmos à história brasileira, a partir de um exame das Constituições brasileiras, observamos que a educação básica, incluindo a educação infantil (0 a 6 anos de idade), somente foi contemplada efetivamente a partir da constituição federal de 1988. Enquanto em muitos países o acesso às escolas maternas e à escolarização fundamental iniciou-se no século XIX, no Brasil, embora o ensino primário gratuito e obrigatório estivesse inscrito na legislação brasileira desde a Constituição de 1934, será somente no fim do século XX, com a Constituição de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei n. 9.394 de 1996 -, que a universalização do ensino fundamental começou a se efetivar, embora isto não tenha implicado a garantia da educação básica (educação infantil, fundamental e ensino médio) de qualidade para todos, nem tenha contemplado uma política pública educacional sustentável de modo equitativo.

Com o processo de reabertura política no Brasil no qual, apresenta-se como marco a Constituição Federal de 1988, a respectiva Lei indica no artigo 208, *inciso IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade* (emenda de 2006). A educação infantil foi institucionalizada em lei como parte do processo socioeducativo, no qual a creche e pré-escola constituem-se espaços e contextos específicos para as crianças. Todavia, esse “direito” coloca-se parcializado em virtude de o inciso I do referido artigo mencionar que: “Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - educação **básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade** [...]” (BRASIL, 2009, grifo nosso).

Com a recente obrigatoriedade escolar dos quatro aos dezessete anos de idade surgiram novas possibilidades de incluir milhares de crianças e adolescentes nos sistemas educacionais. Como, também, priorizou-se o atendimento a esta faixa etária, em detrimento a faixa etária de zero a três. Estima-se, atualmente, que no país exista aproximadamente 10.600.000 crianças na faixa etária de 0-3 anos, das quais aproximadamente 2.500.000 encontram-se matriculadas em creches, correspondente a 23,5% do total de crianças nesta faixa etária. Em relação às crianças de 4 a 5 anos de idade, 82,2% estão matriculados na pré-escola, representando aproximadamente 4.500.000 de crianças nesta faixa etária

(PNAD, 2012). Como previsto no Plano Nacional de Educação 2014-2024, espera-se a universalização da pré-escola até 2016 e o atendimento de 50% das crianças de 0-3 anos em creches em até dez anos.

Desse modo, diante do cenário de insuficiência de vagas nas creches, tanto as famílias quanto o poder público têm optado por “alternativas” que, contraditoriamente, não vem ao encontro daquilo que se poderia chamar de educação infantil de qualidade. Embora seja visível o campo dos avanços em termos teórico conceituais, político normativos, entre outros (mobilizações dos movimentos sociais e movimento das mulheres, a Constituição (1988), o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996)), ainda é grande o risco de se reproduzir a perversa “arte do disfarce”, no campo das políticas de educação infantil no país, com a oferta de espaços/contextos “educativos” de baixo custo, de cunho informal ou alternativo. Tais ações já são bastante conhecidas na área, com o agravante da privatização que incide de diversas maneiras na educação básica, e de modo extensivo no atendimento em creches da educação infantil.

## **Constituições federais, leis de diretrizes e bases da educação nacional e a educação infantil no Brasil**

Enquanto nos países capitalistas “desenvolvidos” o direito à escolarização difundiu-se já no século XIX, na América Latina, a difusão tardia da educação escolar deveu-se à dominação colonial, ao regime escravista e a pouca importância atribuída pelas elites à educação. De um modo geral, pode dizer que, no período de conformação do Estado nacional, as elites buscaram na educação um meio de produzir unidade cultural, coesão social e sentido de nacionalidade. Surge, assim, uma noção de infância que era alvo de ações assistenciais e segregacionistas cujo lema era “salvar a criança” para garantir um futuro ao Brasil. No período do pós-guerra, tratou-se sobretudo de formar o mercado consumidor e a mão de obra para atender às necessidades do desenvolvimento econômico.

A partir da leitura e análise das Constituições Federais do Brasil, podemos dizer que, antes de 1988, a questão da infância restringia-se ao “amparo e à assistência”, contrapondo-se, conforme CURY (1998), à questão do dever e do direito.

[...] não é sob a figura do Direito, mas sob a figura do Amparo e da Assistência que o infante entra em cena. Desta maneira, as expressões que, recorrentemente, aparecerão no corpo das Constituições Federais será, ou o silêncio, como é o caso de 1891, ou a expressão Amparo à infância, ou então, como na Constituição de 37, que afirma que à infância à qual vier faltar recursos, o Estado deverá providenciar cuidados especiais. Portanto, a figura nesse caso, coerente com o Estado Novo, é Cuidado e não Dever, é Amparo e não Direito. A Constituição de 46 de novo assume a expressão Assistência. Somente com a Constituição Federal de 67 e da Junta Militar de 69 é que se introduz, pela primeira vez, a noção de que uma Lei própria providenciará a Assistência à Infância. Mas continua havendo a figura da Assistência e do Amparo, agora na forma de uma Lei, e não simplesmente de uma forma genérica, feita através de qualquer tipo de instrumento (CURY, 1998, p.10).

Essa realidade revela nossa tradição histórica de deixar em segundo plano a educação e o cuidado da criança pequena. Desde o Brasil Império, o silêncio em relação à educação infantil (0 a 6 anos de idade) marcou a Constituição Política de 1824:

A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. [...] XXXII. A Instrucção primaria, e gratuita a todos os Cidadãos; XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão

ensinados os elementos das Ciências, Bellas Letras, e Artes. (Art. 179 - Constituição Rio de Janeiro, 11 de Dezembro de 1823).

Ainda que houvesse menção às dimensões dos direitos civis e políticos dos “cidadãos”, e a “instrução primária” – período que compreende parte da “primeira infância” – fosse inscrita como “gratuita a todos”, na prática ela não se constituía obrigatória e, tão pouco era efetiva responsabilidade do Estado. No contexto escravocrata do império, o prosseguimento aos demais níveis da educação escolar e, em especial, ao ensino superior, constituíam-se como privilégio de poucos. O que implica aferir que, neste contexto inicial, até o início de século subsequente, a educação não se configura como direito efetivo. Desse modo, tanto no que tange aos objetivos proclamados quanto ao campo dos objetivos reais, a educação foi destinada à população sócio economicamente favorecida. (SAVIANI, 2001).

No Decreto n. 7.247, de 19 de abril de 1879, o Art. 5º propõe que: “*Serão fundados em cada districto do município da corte, e confiados á direcção de Professoras, jardins de infância para a primeira Educação dos meninos e meninas de 3 a 7 annos de idade.*” Um aspecto relevante diz respeito à proposição da criação de jardins de infância para crianças entre 3 e 7 anos de idade. Esse poderia ser considerado, segundo o autor, como um dos primeiros passos para a longa caminhada até a inclusão da educação infantil, como uma das etapas da educação básica e a escolarização, a partir dos 4 anos, como obrigação do poder público, como destacado por Gonçalves (2010, p.54-55):

Cabe destacar que o ingresso de crianças desta faixa etária no ambiente escolar era uma experiência praticamente inédita no Brasil. A noção do que seria o jardim de infância só veio a ser propagar na década de 1870 e, mesmo assim, foram raríssimas as experiências por esta época, sendo uma delas a do Colégio Menezes Vieira, do Rio de Janeiro, iniciada em 1875, ou seja, cerca de quatro anos antes do Decreto de Leôncio de Carvalho. Conforme Bida (2007), consta na história da educação que o primeiro jardim de infância brasileiro teria sido fundado somente em 1896, por Gabriel Prestes, em São Paulo, apesar da iniciativa pioneira de Emília Erichsen, em 1862, na província do Paraná, exemplarmente descrita pela citada autora em sua pesquisa. Todavia, a experiência paulista foi a mais notável do período por se tratar do primeiro jardim de infância público do Brasil, instalado na renomada Escola Normal Caetano de Campos. A rigor, os jardins de infância continuaram incomuns até os primeiros anos da década de 1920, quando ainda havia pouco menos de 50 instituições com oferta de creche ou jardim de infância reconhecidas oficialmente. Somente na segunda metade da década, com o início do surto urbano-industrial que iria se consolidar na década seguinte, é que o número de estabelecimentos de educação infantil teve considerável incremento, principalmente nas capitais.

Apesar da adesão ao discurso internacional de “salvar a criança” para o “futuro da nação”, as ações efetivas estiveram sempre aquém das intenções, ficando ao encargo de associações sociais privadas e articuladas em torno de três interesses: o médico-higienista - preocupados com a mortalidade infantil e a introdução de práticas de puericultura; o jurídico-policial, voltado à assistência à infância abandonada e desvalida; e, o religioso – voltado à educação assistencialista e moral (KUHLMANN JR, 1991). Como explica Corrêa (2002, p. 17) “[...] independentemente de se vincular a assistência ou a educação, todas as instituições de educação infantil – creche, jardim, pré-escola, sempre tiveram um projeto educacional. O problema é que esses programas ora voltavam-se para a submissão ou para o atendimento e formação da classe média e da elite”.

Após 67 anos, promulgam-se a *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* (1891), sendo que, a mesma limita-se a fazer menção à laicidade do ensino. Nos termos da letra constitucional,

o que é possível aferir a despeito desta realidade é que a Carta Magna da república, baseada nos princípios liberais norte-americanos, apresentou centralidade nos temas concernentes a descentralização dos poderes; do regime político escolhido; a “separação” entre igreja e Estado, entre outros. No entanto, questões concernentes aos direitos sociais, incluindo a educação, permaneceriam enquanto secundários.

Cabe-nos lembrar que, em 1890, cerca de 85% da população era analfabeta. Segundo Paiva (1990, p.7), iniciamos a república com 14 milhões de habitantes e 250 mil alunos em escolas primárias; trinta anos depois, registrava-se cerca de 1 milhão de alunos para uma população de 30 milhões. Com a proclamação da República em 1889, a Velha República herda do Império um quadro educacional caracterizado pela extrema precariedade dos serviços provinciais de educação.

Tal cenário ilustra o contexto da *Constituição Republicana* cuja visão individualista e conservadora das oligarquias derrubaram as emendas progressistas que propunham o ensino obrigatório. Se, a escola, como mecanismo de realocação dos indivíduos na estrutura de classes era dispensável naquela época, restava-lhe ainda duas funções, a da reprodução das relações sociais de dominação e a da reprodução simbólica da ideologia dominante, funções que a Igreja mantinha sob seu controle.

Esse quadro explica as tensões existentes sobre a concepção de educação no início do século XX, isto é, se a educação deveria ser de responsabilidade do Estado ou da família. Se fosse considerada como direito da família, legitimava-se o subsídio público para as ações educativas de cunho privado. Em 1920 surge o movimento de educadores preocupados com a formação cultural e educacional da sociedade, culminando na criação da Fundação Brasileira de Educação, em 1924, essa também tensionada entre dois grupos de interesses, um ligado à Igreja Católica e o outro aos defensores da educação pública, laica, obrigatória e gratuita.

A partir da revolução de 1930, criam-se o Ministério da Educação e Saúde Pública (1930), os Institutos de Aposentadora e Pensões (1933), o Departamento Nacional da Criança (1940), a Legião Brasileira de Assistência (1942), o Serviço de Assistência ao Menor (1941).

Destacamos, também, o “programa” educacional proposto no “Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932, que previa instituições para crianças em idade pré-escolar, marco histórico que sistematiza o ideário de uma elite intelectual liberal mais progressista, que entrevia a possibilidade de intervir na sociedade por meio da educação e da cultura. O Manifesto representou a defesa da escola pública cujos princípios que o fundamentam, filosoficamente e socialmente, podem ser resumidos nos seguintes aspectos: a) função essencialmente pública; b) gratuidade, com o acesso de todos às escolas oficiais, garantindo o acesso equitativo da escola pública; c) uma escola única, com educação comum e igual a todos, que atendesse crianças e jovens de 7 a 15 anos; d) princípio de laicidade; e, e) obrigatoriedade. O movimento dos pioneiros resgatava a função da Educação na sociedade moderna, como dever do Estado, na garantia da formação de um sistema nacional de educação. O Manifesto faz menção as escolas maternais e jardins de infância, no entanto, ao apontar para a reforma integral da organização em âmbito nacional, a partir da escola infantil de 04 a 06 anos até a Universidade, não contemplava a educação de 0-3 anos (MANIFESTO DOS PIONEIROS, 2006).

A partir do governo provisório da primeira metade da década de 1930, podemos dizer que o texto constitucional foi amplamente influenciado pelas ideias de reconstrução educacional dos pioneiros, representando, em certo sentido, uma vitória do movimento renovador – ideia que relaciona o avanço da sociedade democrática com a educação de base e à formação da sociedade. Em 1934, a Constituição promulgada trouxe um detalhamento dos compromissos consubstanciados nos termos da Lei, para fins de viabilização dos direitos à educação. Neste período, a Constituição contemplou como

centralidade o desafio de fixar o *Plano Nacional de Educação*, com vistas ao início da “sistematização” da educação no Brasil. Não é mencionada a educação infantil de 0-6 anos, mas o Estado aporta ao “ensino primário”, previsto para crianças com idade superior a 7 anos.

De uma forma geral, a *Constituição da Revolução* enumerou minuciosamente a separação de poderes entre os Estados e a União, ampliando a margem de ação do poder central e coibindo as tendências autonomistas da Constituição de 1891; fortaleceu o papel do Estado na sua função moderna de garantir a educação pública, de modo independente da Igreja Católica, sendo que, o ensino religioso tornou-se de frequência facultativa. A educação surge, pela primeira vez na história, como um direito de todos (Art.149); fixa-se a obrigatoriedade do Plano Nacional da Educação (PNE); o art. 150 estabeleceu as competências da União, normas para elaboração do PNE, explicitando a extensão do direito à Educação por meio de: a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos; b) tendência à gratuidade do ensino ulterior ao primário. A vinculação orçamentária também foi prevista para o financiamento (art. 156), em que previa a vinculação percentual de 10% para União e Municípios, e 20% aos Estados e ao Distrito Federal.

Com o período autoritário populista da era Vargas, as propostas para Educação sofreram um refluxo com a *Constituição do Estado Novo* de 1937, predominando a articulação entre o poder público, o setor privado e o religioso – marca de retrocesso jurídico que garantia a primazia ao ensino religioso e privado. Pode-se inferir que, a Constituição de 1937, conhecida como “Polaca”, formalizou em termos institucionais a ditadura do “Estado Novo”, trazendo um enfoque altamente centralizador, na figura do executivo em relação aos rumos da política pública. A educação pública torna-se residual e sinônimo de assistência aos pobres, numa estrutura social conservadora e estratificada, isto é, a educação volta a ser tratada de forma restrita e residual.

O Estado aprofundou sua articulação com o setor privado, no processo de construção das bases nacionais voltadas para a assistência materno-infantil e à educação. A *Constituição do Estado Novo* destrói as bases da federação, da autonomia dos poderes, minando com a independência sindical e fechando todos os partidos; o ensino religioso volta a ser contemplado como matéria de cunho ordinário de escolas primárias, morais e secundárias. O governo central fixa as bases e determina os quadros da educação nacional e as diretrizes: atenuou-se o papel do Estado, que limita suas responsabilidades; desapareceu do texto de lei a vinculação orçamentária destinada ao financiamento. Sob o autoritarismo populista de Getúlio Vargas, o ensino profissional destinado às classes trabalhadoras torna-se prioridade.

Durante o período, a reforma Capanema, tendo Gustavo Capanema como ministro da Educação, priorizava a educação particular em detrimento ao dever do Estado, ou seja, a educação retorna a ser responsabilidade da família, sendo que o Estado devia atuar de forma subsidiária, como aponta o art. 130, o qual prevê a “gratuidade apenas para os mais necessitados”. Assim, como característica central do período, a Constituição de 1937 retirou a vinculação orçamentária e afirmou a dualidade do ensino entre cultura geral e educação profissional, em que as leis orgânicas do ensino centraram-se na formação primária profissional para as massas populares e instrução secundária e superior para as elites dirigentes. Se observada em contraponto com a Constituição Federal de 1934, a Constituição de 1937, no tocante a concepção de educação, aponta para retrocessos em se tratando de políticas públicas de educação.

Com o fim do Estado Novo, no contexto político da democracia populista e do ideário econômico nacional-desenvolvimentista, caracterizado pelo aprofundamento do modelo de substituição das importações e abertura para o capital internacional, a denominada *Constituição Liberal* de 1946 restabeleceu a independência dos poderes, instaurando a autonomia dos Estados e os direitos individuais. No âmbito da educação, coube à União legislar sobre diretrizes e bases da educação

nacional, aproximando-se da Constituição de 1934 quanto ao direito à educação, com a obrigatoriedade e concurso para o magistério; descentralização administrativa e pedagógica; retorno do orçamento vinculado – 10% da União e 20% dos Estados, Municípios e DF -, para o financiamento do ensino público.

Embora a Constituição de 1946 venha substituir a ultrapassada proposta educacional do Estado Novo, ela surge em contexto de ambivalência e contradição entre os grupos de poder, ora defendendo uma posição mais liberal, ora conservadora, no âmbito educacional. No que diz respeito à educação de crianças na faixa etária que compreende o atendimento em creches e pré-escolas, não há menção quanto à responsabilidade por parte do Estado de promover cuidados e educação aos mais novos, somente no Título VI – *Da família, da educação e da cultura* – menciona de modo genérico a “assistência à maternidade, à infância e à adolescência” (Artigo 164).

No final dos anos 1950 surge a Campanha em Defesa da Escola Pública, fazendo frente ao projeto que visava privatizar o ensino, conhecido como o “substitutivo Lacerda”. Tal ambivalência foi expressa na Lei Diretriz e Bases da Educação Nacional cujo primeiro projeto foi apresentado em 1948, na Câmara dos Deputados, e o texto final sancionado somente em 1961. A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional começou a tramitar em 1948 na gestão Gustavo Capanema. O trâmite de aprovação do documento revela o conflito predominante entre interesses privatistas e públicos que inviabilizaram a votação e o “consenso”, no sentido de uma sistematização que contemplasse os interesses mais progressistas. A respectiva LDB só foi aprovada em 1961 (Lei 4.024/61).

Considera-se que a LDB “nasceu” tardia pelos impasses entre interesses republicanos e privatistas, dentre outros, que tencionaram os diálogos políticos; com isso tivemos uma LDB que demorou quase 13 anos para sua sanção, sendo que o texto final acabou por garantir o ensino particular e omitir a gratuidade de ensino. Em contraposição, a Lei 5692/71 demorou um mês para sua tramitação, em virtude da inexistência de oposição, na ditadura militar, para se pronunciar no âmbito do legislativo e executivo brasileiro.

De um modo geral, a educação escolar evidencia sua ênfase na correlação com o sistema produtivo preparatório para o trabalho (força de trabalho) e, nesta perspectiva, o “conhecimento” é tido como uma “alavanca” para promover o desenvolvimento sócio econômico de países “subdesenvolvidos”(CARDOSO, 1970), discurso reiterado em diversos contextos internacionais e referendada na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Com o retrocesso político do golpe militar de 1964 surgia a *Constituição do Regime Militar de 1967*, caracterizada pela centralização do poder e pela eleição indireta, restringindo a autonomia dos Estados ao princípio econômico (tributos). Paradoxalmente, como estratégia de cooptação ideológica e controle dos bolsões de pobreza, o Estado ditatorial retoma a discussão sobre a gratuidade e obrigatoriedade do ensino, ao mesmo tempo em que desaparece a vinculação orçamentária do financiamento. A Constituição de 1967 ampliava o período de escolarização obrigatória para oito anos, tornando-o obrigatório com a Lei 5.692 de 1971.

Em 1969 – a Emenda Constitucional n. 1, conhecida também como “Constituição de 1969” – a Draconiana<sup>1</sup>, pois representou a incorporação do AI-5 no âmbito da Segurança Nacional e a suspensão dos direitos civis – a, retoma-se o financiamento e a vinculação orçamentária, com a vinculação de 20% aos municípios. Tal Constituição reconheceu, pela primeira vez, a educação como “direito de todos e dever do Estado”. Entretanto, sabemos que o período massificou a educação pública do país (07 aos 14 anos) com ênfase na expansão quantitativa, desmantelando o ensino de 2º grau, que passou

---

<sup>1</sup>Drakón, legislador grego, séc, 7 A.C, puniu todos os seus seguidores que descumpriram o seu código.



“legalmente” a se constituir como ensino regular e profissionalizante – posteriormente revogada pela Lei 7044/82. O período ficou conhecido por aprofundar a precarização das condições de trabalho e do trabalhador da educação – profissionais da educação pública, entre outros. A educação escolar como “arma branca” e aparelho ideológico do Estado.

Em nenhum dos trechos excertados dos respectivos documentos de referência (anteriormente mencionados) observa-se menção a Educação Infantil. Todavia, com base em Oliveira (1988) é possível afirmar que a década de 1970 é marcada por um período de expansão de “creches” e “berçários” mantidos por instituições particulares voltadas, em especial a crianças sócio economicamente favorecidas (“filhos/as de profissionais liberais”). Estes/as tinham como proposta pedagógica o desafio de estimular o desenvolvimento das crianças em suas dimensões cognitivas, emocionais e psicossociais, diferentemente das creches ou centros infantis vinculados às fábricas voltados aos filhos e filhas de mulheres pobres e trabalhadoras.

Os Ministérios da Saúde, da Educação, da Justiça, da Previdência e Assistência Social têm em comum o seu braço de execução, a Legião Brasileira de Assistência – LBA. A partir de 1967, o Departamento Nacional da Criança cria o Plano de Assistência ao Pré-escolar, a partir de unidades emergenciais denominadas “Centros de Recreação”, e, em 1974 o Projeto Casulo (1997) articulado com a LBA, o qual indica o início da expansão do atendimento pré-escolar em massa e a baixo custo (KRAMER, 1982). Paralelamente, a Coordenação de Educação Pré-Escolar – COEPRE – ligada ao Ministério da Educação e criada em 1974, junto com o Serviço de Educação Pré-escolar – SEPRE – passa a vincular o atendimento do pré-escolar compreendido como “terapêutica” para carências sociais e culturais, além de ser uma solução milagrosa (KRAMER, 1982). Surgem o Programa de Educação Pré-escolar em 1975 e o Programa Nacional de Educação de Pré-escolar, no início da década de 1980, com prioridade de atender 50% das crianças de 4 a 6 anos até 1985. A LBA e o MOBREAL, por meio de convênio com a Fundação Educar, disputavam recursos para atender o mesmo público. Como destacou Kramer, todo este período foi impulsionado ideologicamente pelas teorias de privação cultural e educação compensatória, em que a educação pré-escolar passou ser considerada uma necessidade pelo governo, com forte influência da Unesco e Unicef, nos anos 60 e 70, aprofundando o modelo de atendimento de baixo custo, caracterizado pela falta de capacitação e pelo voluntariado comunitário cujas ações de baixo custo poderiam compensar os déficits e deficiências do desenvolvimento cognitivo e emocional da criança. Desse modo, tanto a Constituição Federal de 1967, quanto a Emenda Constitucional de 1969 inserem a criança, anterior a faixa etária de 07 anos, como questão de “assistência” e “amparo, e não como direito e dever do Estado.

Embora o processo de urbanização do Brasil tenha se iniciado a partir de 1530 é no século XVIII que há um ciclo migratório significativo reorganizando o eixo produtivo açucareiro no Brasil. No entanto, somente a partir da década de 1960 é que o Estado Brasileiro intervém no processo de organização dos espaços territoriais, com vistas à consolidação de um Projeto de Integração Nacional, sob a perspectiva da Modernização e Desenvolvimento Sócio Econômico. O fortalecimento e ampliação de um “parque” industrial, correlacionado à urbanização da sociedade, com vistas a conformação de uma sociedade de consumo, fez-se necessário como parte do projeto de sociedade “desenvolvimentista” (MARICATO, 2008).

É nesse contexto, que as mulheres que trabalhavam – nas zonas rurais e nas fábricas – a, de forma subumana (incluindo crianças), começam a ser inseridos no mercado de trabalho formal com maior expressividade. Tem-se no Brasil, a aprovação do Decreto n. 24.417-A de 17 de maio de 1932, considerada a primeira lei que versa a respeito da situação da mulher trabalhadora e visa a sua proteção contra a histórica exploração. Em 1943, aprova-se a Consolidação das Leis do Trabalho Brasileiro - Decreto Lei n. 5.452, no dia 1º de Maio do respectivo ano. Neste documento faz-se a seguinte indicação:

§ 1º Os estabelecimentos em que trabalharem pelo menos 30 (trinta) mulheres, com mais de 16 (dezesseis) anos de idade, terão local apropriado onde seja permitido às empregadas guardar sob vigilância e assistência os seus filhos no período da amamentação. (Vide art. 7º, XXV da Constituição Federal de 1988). § 2º A exigência do § 1º poderá ser suprida por meio de creches distritais mantidas, diretamente ou mediante convênios, com outras entidades públicas ou privadas, pelas próprias empresas, em regime comunitário, ou a cargo do SESI, do SESC, da LBA, ou de entidades sindicais. (Artigo com redação dada pelo Decreto-Lei n. 229, de 28/2/1967) (Seção IV Dos Métodos e Locais de Trabalho - Art. 389. Toda empresa é obrigada: - in: CLT 1943)

**Seção V - Da Proteção à Maternidade** (Vide art. 7º, XVIII da Constituição Federal de 1988 e art. 10, II, "b" do ADCT): "Art. 392. A empregada gestante tem direito à licença-maternidade<sup>2</sup> de 120 (cento e vinte) dias, sem prejuízo do emprego e do salário. ("Caput" do artigo com redação dada pela Lei n. 10.421, de 15/4/2002) § 1º A empregada deve, mediante atestado médico, notificar o seu empregador da data do início do afastamento do emprego, que poderá ocorrer entre o 28º (vigésimo oitavo) dia antes do parto e ocorrência deste. (Parágrafo com redação dada pela Lei n. 10.421, de 15/4/2002)

Com base nas respectivas observações, articulando-o ao contexto sócio histórico, há a obrigatoriedade da educação escolar a partir dos 07 anos e, em dois polos extremos, o cuidado e a assistência a bebês e crianças – filhos e filhas de mulheres trabalhadoras de um lado e, de outro, filhos e filhas de profissionais liberais, em instituições com fins socioeducativos. O direito da mulher ao trabalho, à maternidade e, como correlato, o direito da criança ao cuidado e/ou educação, trazem em evidência uma sociedade pautada historicamente na exclusão, na diferença e opressão dos pobres pelos ricos, de mulheres pelos "homens", de crianças pelos "homens". De "homens" que historicamente detêm os meios de produção e necessitam da contradição sócio econômica como forma, fim e meio para a exploração do "outro".

Desde a Roda dos Expostos, às Casas Abrigo, observa-se diferenciação e discriminação no tratamento de crianças em condições degradantes e marginais. A dimensão de sua cidadania vê-se pulverizada e intangível no sentido ontológico e político, se considerarmos os seus direitos como existência subjetiva e histórica. Este cenário, no qual "emergem" as contradições e bandeiras de luta por inscrições democráticas, pautadas nos princípios e ideais de justiça, solidariedade e igualdade marcam o pano de fundo das políticas públicas de educação infantil no Brasil e, quiçá, no mundo (FREITAS, 2011; KUHLMANN JR, 2000).

## Educação Infantil no Brasil: algumas recorrências

Com o processo de reabertura política no Brasil, a Constituição Federal de 1988 inclui pela primeira vez, no artigo 208, inciso IV - *educação infantil, em creche e pré-escola*, como parte integrante do "sistema educacional".

Observa-se que a educação infantil de 0 a 3 é secundarizada em termos de políticas públicas de educação infantil. Mesmo diante dos avanços sócio econômico e políticos, observa-se que a educação escolar, vem impondo à educação infantil uma concepção de educação e sociedade enfaticamente voltada ao setor produtivo, competitivo em escala e âmbito global/mundial.

---

<sup>2</sup> Na época, a duração da licença correspondia a oito semanas após o parto.

Acrescida a estes e outros fatores, tem-se como cenário o crescimento da participação feminina no mercado de trabalho. Embora haja previsão da licença a maternidade de 120 dias, no caso previdenciário brasileiro (e 180 em alguns casos). Segundo informações da OIT, disponibilizadas em 1998, é previsto que “80 por ciento de todas las mujeres de los países industrializados y 70 por ciento de las mujeres de todo el mundo estarán trabajando fuera del hogar durante su período de procreación y de educación de los hijos.” (OIT, 2013). Nesta configuração, podemos interrogar: com quem ficam as crianças? Onde ficam? Como e em que condições?

O direito à educação infantil, direito da criança ao cuidado e ao tempo de infância (seu cuidado-educação) estão estritamente atreladas ao direito da mulher, à sua cidadania plena e ao respeito e valorização de sua condição de subjetividade histórica (BRASIL, 2010; BRASIL, 1988, 2006).

Ainda que haja a afirmação de “assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 5 (cinco) anos de idade em creches e pré-escolas”, a alteração introduzida no texto constitucional da EC 59/2006, que define a obrigatoriedade e gratuidade do atendimento escolar dos 04 aos 17 anos, indica uma lacuna no atendimento ao direito à educação infantil de 0-4 anos, bem como o dever do Estado em garantir “assistência e educação gratuitas” a esta etapa inicial da vida.

E em algumas situações mais controversas, sabemos que, no cotidiano das relações sociais, algumas famílias vêm acionando o “poder público”, pela via judicial, para “garantir” o “seu” direito (da criança) à educação – à custa da precarização de condições de trabalho de professores, monitores/agentes de educação básica.

Como já mencionado, no caso do Brasil, a Consolidação das Leis Trabalhistas permite que mulheres vinculadas ao trabalho formal retornem as suas atividades laborais após 120 dias de licença a maternidade (e até mesmo 180 dias). Neste caso, as crianças com mães trabalhadoras ou arrimo de família e, em especial as que não possuem uma rede de apoio familiar, demandam a creche como direito da criança na correspondência de seu direito como mulher que luta pelos direitos à participação social mais ampla e em condições de dignidade e “igualdade”.

Por outro lado, o trabalho de Correa e Adrião (2010, p.7) indicam que a creche não se encontra vinculada somente a ideia do “mal necessário”, enquanto as mães das crianças trabalham, pois a produção de conhecimento na área vem trazendo contribuições significativas em termos de concepções de educação infantil – sociedade. As respectivas autoras ainda afirmam que,

Embora a matrícula não seja obrigatória, cabendo à família decidir se deseja colocar suas crianças antes dos 6 anos na escola, para o Estado o não oferecimento não é opção, mas um dever. Qualquer família que não encontre uma vaga pode recorrer à justiça (2010, p.8).

A opção de recorrer à justiça ou ficar aguardando na lista de espera a “liberação” de uma vaga na creche implica a compreensão que cada um e todos temos sobre o que se constitui como direito, isto é, a cidadania como benefício ou privilégio, uma vez que esse direito vem sendo negligenciado a muitas crianças e famílias. E essas dimensões se atrelam diretamente ao que CARVALHO (2004) aferiu quando dissertou sobre a constituição dos direitos à cidadania no Brasil, conforme indicado em trecho anterior; aspecto que vem influenciando a relação que cada indivíduo estabelece diretamente com o Estado, reinscrevendo certa cultura do privilégio em detrimento ao reconhecimento de direitos.

Diante do cenário de insuficiência de vagas nas creches, tanto as famílias de baixa renda, quanto o poder público tem optado por “alternativas” que vem de encontro àquilo que se poderia chamar de educação infantil e de qualidade. E, infelizmente, conforme sinalizam Correa e Adrião (2010, p.10-13)

[...] os governos municipais pretendem atender à pressão da sociedade por vagas, mas sem comprometer muito o orçamento. O município é o ente federado com menor capacidade financeira e a lei de responsabilidade fiscal comprometeu ainda mais essa capacidade.

Os avanços no campo da legislação e nas produções de conhecimento técnico e acadêmicos tem sido observado nas últimas décadas, todavia, as políticas públicas de educação infantil têm se mostrado aquém das necessidades das crianças e suas famílias, em especial aquelas concernentes a primeira infância (0-3 anos de idade) e aquelas advindas de extratos mais pobres da população. Em que se pese favoravelmente à expansão da educação infantil, a qualidade da oferta continua bastante questionável, como destacou o último trabalho de Rosemberg (2014, p.754), em que “as melhores taxas de frequência à educação infantil no Brasil podem estar associadas a piores indicadores de qualidade na oferta”, tal como a região Nordeste que “apresenta, ao mesmo tempo, alta cobertura e piores indicadores de qualidade, bem como jornada escolar mais curta”.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, desde 1990, prevê no artigo 4º, parágrafo único, alínea d, “destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude”, todavia, no caso da educação, vê-se que a destinação de recursos com vinculação direta para a educação infantil (0-5 anos) ocorreu somente em 2007 com a criação do FUNDEB – (Lei 11.494 de 2007 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério). Isto significa que tais direitos foram instituídos sem a previsão legal de financiamento, já que a partir do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que passou a vigorar no fim dos anos 1990, as políticas educacionais focalizaram a expansão do ensino fundamental em detrimento da educação infantil e do ensino médio, concomitantemente ao processo de desconcentração, descentralização e municipalização das responsabilidades e atividades de ensino, sem aumentar os recursos na área.

A partir da Lei 11.494 de 2007, o FUNDEB incluiu as matrículas da educação infantil, inclusive da rede conveniada (art. 8, parágrafo 1). Entretanto, os trabalhos mais recentes evidenciam que tal fundo de financiamento tem contribuído para o avanço da privatização das etapas iniciais da educação básica, com o crescimento de matrículas na esfera privada, por meio das escolas privadas conveniadas, principalmente o atendimento em creches. Estudos “denunciam” a trágica condição da expansão no atendimento em creches, que tem aprofundado a “tradição de convênios e parcerias entre o setor público e o privado”, que já era comum antes mesmo da década de 1970, mas que, agora, também serve de financiamento às instituições com finalidade lucrativa (ADRIÃO et al., 2009; DOMICIANO, 2009), de modo inconstitucional e contrário a legislação vigente.

## Considerações finais

Ao nos debruçarmos sobre o processo histórico de institucionalização das políticas públicas de educação infantil a partir da leitura das constituições federais e leis de diretrizes e bases da educação nacional, em seus respectivos contextos políticos, é possível reconhecer certos padrões repetitivos ao longo do tempo, tal como a infância é vista de modo fragmentado pelo Estado, em que diversos setores organizativos (saúde, educação, assistência, justiça) e sociais (movimentos sociais, organizações sociais e empresas) atuam em torno dos “direitos” das crianças, mas que, paradoxalmente, a assistência educacional à infância permanece um objetivo não concretizado no Brasil.

A discrepância entre a valorização da criança no âmbito do discurso e a valorização à criança real, na prática, mostra-se uma constante na história do atendimento de crianças no país. Isso nos faz refletir sobre algumas questões e contradições referentes às atuais formulações sócias jurídicas em

torno da educação infantil. Tais contradições revelam tanto o movimento progressivo, no qual se busca conhecer e garantir as condições necessárias e desejáveis para hominização e humanização dos mais novos, quanto o movimento regressivo, no que concerne à transformação do direito à educação em prestação de serviços de bens.

Embora a educação infantil, como primeira etapa da educação básica, tenha por finalidade o “desenvolvimento” integral de crianças até os cinco anos, ainda permanecem diversos desafios concernentes à integração desta etapa com os demais níveis e modalidades subsequentes do “sistema de ensino”.

A partir da institucionalização da educação infantil nos anos 1990, como primeira etapa da educação básica, circunscreveu-se o debate entre o caráter escolar da creche e da pré-escola, visando superar seu domínio assistencialista – até hoje não superado –, e a educação infantil sem o caráter escolar, motivo o qual se passou a enfatizar o binômio *educar e cuidar*, como exemplos os documentos do MEC, como a *Política Nacional de Educação Infantil* (1994) e as *Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil* (1999, 2009). Se compete à educação infantil o “desenvolvimento” integral da criança em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, qual é o motivo de a educação infantil estar tão atrelada somente à educação escolar?

A contradição entre a LDB e as diretrizes propostas à educação infantil revela outras questões referentes ao atendimento dos direitos das crianças pequenas, a saber, o perfil e a formação do profissional e a especificidade do atendimento da criança na educação infantil. A LDB enfatiza o perfil escolar desse profissional, isto é, o professor, deixando a margem desse aparato legal os demais atores educativos, tais como os monitores, cuidadores, educadores etc. Paradoxalmente, a Lei 12796/2013 aponta em Artigo 62 A que a formação dos respectivos profissionais far-se-á por meio de “cursos de conteúdo técnico-pedagógico, em nível médio ou superior, incluindo habilitações tecnológicas.” (grifo nosso) – retrocedendo ao que havia sido formulado inicialmente na LDB aprovada.

Nossa história educacional é uma história da pedagogia escolar, uma história da educação “bancária”, como lembra Paulo Freire, e nossos cursos de pedagogia nem sempre focalizam a formação específica para a primeira infância, como primeira educação constitutiva da dimensão psíquica da criança. Ao contrário, como mostra o estudo de Gatti e Barreto (2009) sobre a formação inicial e continuada dos profissionais da educação, são poucos os “cursos que promovem aprofundamento da formação na educação infantil”. Como fica a formação dos profissionais dessa etapa da educação básica? Ao deixar bebês ao cuidado de pessoas e instituições é preciso considerar o tipo de conhecimento que vinculam os educadores e questionar se o trabalho visa a garantir as condições para os cuidados físicos e subjetivos, sem a pré-formatação psíquica e cultural de formas e ritmos de constituição e desenvolvimento individual e social.

Mesmo após o MEC e o Conselho Nacional da Educação revisarem as Diretrizes Curriculares para a Educação infantil, por meio da Resolução n. 5 de 2009, de modo consultivo e participativo, enfatizando a criança como sujeito histórico e de direitos, devendo considerá-la como centro do planejamento e das propostas pedagógicas e entendendo a educação em sua integralidade, isto é, tendo o cuidado como indissociável ao processo educativo, na prática, a tendência dominante ainda é aquela em que o professor visa a transformar as crianças em alunos, antecipando as práticas do ensino fundamental.

No entanto, sabemos que a rotina de uma criança que frequenta creche ou pré-escola é totalmente diferente das práticas escolares nas quais se deve desenvolver nas primeiras séries iniciais do ensino fundamental. Nas creches ou berçários, como exemplo, as crianças estão começando a andar, estão começando a falar, a constituírem-se como sujeitos no mundo da linguagem e da cultura.

Tais práticas são específicas, requerem um tempo outro que respeite os ritmos constitutivos de cada criança, de conhecimentos específicos, e não meramente de conhecimentos escolares, ou assistenciais. Entre o mérito e esforço individual e os programas impostos de cima para baixo, o profissional está a sua própria sorte, ao mesmo tempo em que os municípios se integram aos designios sedutores do “mercado de serviços sociais”, observa-se a concretização da ênfase escolar como forma de atender os ditames político-econômicos e, portanto, a ênfase em preparar crianças para o futuro ou antecipar a escolarização. Atualmente, espera-se cada vez mais que um bebê que seja perfeito, que se desenvolve bem!

Ora, preparar a criança para o futuro e até antecipá-lo impossibilita que a criança viva o presente, como etapa constitutiva de sua identidade e subjetividade: se a criança não aprende a falar ela não pode aprender a ler e a escrever, simples assim, nega-se o que está por vir. Quais possibilidades poderiam ser vislumbradas em um projeto político pedagógico inter e multisetorial, contemplando educação, saúde, assistência, esporte, cultura, lazer, de forma a garantir sua natureza e finalidade sócio educativa mais ampla e integral, valorizando e favorecendo as diferentes subjetividades e culturas infantis?

Como nos diz Rosemberg (2002), no final do século XX o Banco Mundial, entre outras agências multilaterais, passou a influenciar direta ou indiretamente as políticas de educação infantil no mundo, principalmente para os países em desenvolvimento, em que o modelo de desenvolvimento humano reflete o modelo de desenvolvimento econômico. Essa visão propõe a educação infantil como forma de aumentar a eficiência e os resultados da educação primária e secundária, para potencializar o desenvolvimento de capital social dos mais novos.

Para o interesse econômico o objetivo é formar “um adulto plenamente produtivo, o capital humano do futuro”. Como exemplo, a concepção de primeira infância apresentada no Fórum Mundial de Educação para Todos, em Dakar (2000), retrata a primeira infância como “instância privilegiada para a intervenção”, porque as crianças pequenas são maleáveis e suscetível a influência externa. Em nossa recente história, esse argumento possui mais de um século e é o mesmo discurso que o senador Lopes Trovão utilizou no auge do higienismo brasileiro, na capital do Rio de Janeiro, para defender a ideia de construir uma pátria e formar um povo, dizia ele “[...] emprender essa tarefa, que elemento mais dúctil e moldável a trabalhar do que a infância?!”

O argumento de que o cérebro se desenvolve com mais intensidade tem justificado programas que visem ao desenvolvimento cerebral, por exemplo, aprofundando a crença em um determinismo infantil que inexistente. As chamadas “práticas adequadas para o desenvolvimento”, que supõe que as crianças pequenas passam pelos mesmos estágios de desenvolvimento, nas mesmas idades, nada mais fazem que perpetuar o sistema de classificação e psicologização, incorporando o princípio do individualismo e a culpabilização ideológica do liberalismo de oportunidades, sem questionar as condições reais de vida.

Esse momento se aprofunda com o moderno discurso tecnocientificista, em que a criança constitui-se como um plano mítico, isto é, ela vai sendo moldada a partir de categorias fictícias, socialmente fora de contexto, do tempo e da história. Isto não é sem importância, pois revela que os pequenos passaram a ocupar um lugar sutilmente perigoso, um lugar de risco na medida em que, deste lugar e, particularmente, nas fantasias dos pais, dos educadores e no imaginário social, os pequenos devem responder a uma demanda impossível e materializar-se nesse ideal de “a” criança. O desenvolvimento da criança deixa de ser percebido como socialmente determinado e contingenciado por sua origem social e relacional, mas é percebido como “desenvolvimento cultural das possibilidades naturais da criança”, desenvolvimento este pautado num modelo abstrato e único de criança (KRAMER, 1982).

Tal cenário aponta para outro desafio ainda não superado quanto à educação infantil, que é a concepção de infância que transpassa o próprio conhecimento produzido no campo da educação. É inegável, no Brasil e no mundo, em que há produção de um campo crítico próprio e interdisciplinar acerca da educação infantil. Os estudos culturais, os movimentos feministas, a sociologia do conhecimento, a psicanálise, a própria educação popular etc. enfatizam a importância da cultura, das relações significativas (identidades/alteridades) e da constituição subjetiva dos mais novos, como fundamentos dessa “educação primordial” ou “primeira educação”, isto é, aquela que envolve a constituição subjetiva dos mais novos.

De outro modo, trata-se de pensar a infância para além do registro habitual de idade natural da vida ou de humanidade pré-formada pela natureza, que aguarda para se desenvolver. A criança real retrata a condição social em que ela e sua família vive, não existindo por si mesma. Como não sendo a infância uma condição universal, abstrata, mas determinada pela condição social, a sua inserção social é diversa, o que implica o papel político da educação infantil, quando se trata de garantir condições à humanização, socialização e subjetivação. E isto implica pensarmos, também, como uma sociedade (política e civil) concebe imaginariamente a infância na escrita de sua própria história.

Nesse caso, pode-se questionar se com as ações da Frente Parlamentar da Primeira Infância, do governo federal, que solicitou uma comissão especial para analisar o Projeto de Lei 6998/13, o qual pretende ser o marco legal de proteção da criança de 0-6 anos, não repetimos, mais uma vez, nosso gosto pelo belo discurso em detrimento dos interesses particulares e da falta de ações significativas em relação a infância?

O que significa oferecer educação infantil em creches ou entidades equivalentes para as crianças de 0 a 3 anos de idade? A manutenção dessa brecha sinaliza uma posição do Estado em relação a esse “direito” e o desafio e necessidade de as entidades, movimentos sociais e acadêmicos, entre outros, demandarem o direito pela via pública, estatal. Se existe ainda a necessidade de debater sobre o direito da criança à infância, é preciso mais uma vez especificar o caráter histórico e social da mesma, para questionar se existe ainda a infância como um sonho instaurado com a modernidade, buscando garantir a perspectiva do direito, na contramão à visão de serviço de bens sociais. Nessa perspectiva, ainda temos muito a fazer pelas crianças no Brasil.

## Referências

ADRIÃO, T.; GARCIA, T.; BORGHI, R.; ARELARO, L. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. *Educ. Soc.* 2009, vol.30, n.108. p.799-818

BORGHI, R.; ADRIÃO, T.; GARCIA, T. As parcerias público-privadas para a oferta de vagas na educação infantil: um estudo em municípios paulistas. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* (Impresso), v. 231, p. 124, 2011.

BOBBIO, N.; BOVERO, M.. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro, RJ: Campus, 2000.

BRASIL, Presidência da República - Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos, *Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971*.

\_\_\_\_\_. *Lei 13005, de 25 de junho de 2014*.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 9.394*, de 20 de dezembro de 1996.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 4.024*, de 20 de dezembro de 1961.

\_\_\_\_\_. *Constituição política do império do Brasil*, de 25 de março de 1824.

\_\_\_\_\_. *Constituição da república dos estados unidos do Brasil*, de 24 de fevereiro de 1891.

\_\_\_\_\_. *Constituição da república dos estados unidos do Brasil*, de 16 de julho de 1934.

\_\_\_\_\_. *Constituição dos estados unidos do Brasil*, de 10 de novembro de 1937.

\_\_\_\_\_. *Constituição dos estados unidos do Brasil*, de 18 de setembro de 1946.

\_\_\_\_\_. *Constituição da república federativa do Brasil*, 1967.

\_\_\_\_\_. *Emenda constitucional n. 1*, de 17 de outubro, 1969.

\_\_\_\_\_. *Constituição da república federativa do Brasil, de 05 de outubro 1988*.

\_\_\_\_\_. *Lei 12.976*, de 5 de abril de 2013.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 11.494*, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, 2007.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 9.424*, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, 1996.

CAMPOS, M. M. Atendimento à infância na década de 80: as políticas federais de financiamento in *Cadernos de Pesquisa*, n.82. S.P. Fundação Carlos Chagas, agosto de 1992.

\_\_\_\_\_. A constituinte e a educação da criança de 0 a 6 anos. *Cadernos de Pesquisa*, n.59. S. P., Fundação Carlos Chagas, novembro de 1986. p. 57-65.

\_\_\_\_\_. A mulher, a criança e seus direitos. *Cadernos de Pesquisa*, n. 106. São Paulo: Fundação Carlos Chagas e Editora Autores Associados, março de 1999, p. 117 – 128.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 7.ed. Rio de Janeiro: Editora LTC, 1970.

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo Caminho*. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2004.

CORREA, B. C.; ADRIÃO, T. Direito à educação infantil de crianças até 6 anos enfrenta contradições. *Revista ADUSP*, v. 48, p. 6-13, 2010.

CORRÊA, B. *Políticas de educação infantil no Brasil: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito*. Texto completo disponível em:  
<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0084.pdf>, acessado em maio de 2013.



\_\_\_\_\_. A educação infantil. In: OLIVEIRA, R.P. de; ADRIÃO, T. (Orgs.). *Organização do ensino no Brasil - níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB*. 2.ed.São Paulo: Xamã, 2007.

CUNHA, L. A. A Educação nas Constituições Brasileiras: análise e propostas. In: *Educação e Sociedade*, São Paulo: Cortez, Ano VII, n. 23, abril de 1986

CURY, C. R. J. A educação infantil como direito. In: MEC, *Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil*. Volume II, Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. *Legislação Educacional Brasileira*. 2. Ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

DOMICIANO, C. O Programa 'Bolsa Creche' nos municípios paulistas de Piracicaba e Hortolândia: uma proposta para alocação de recursos estatais à educação privada? 226f. *Dissertação* (Mestrado em Educação), 2009.

FARIA, A. L. G. (Org.). Grandes políticas para os pequenos. *Cadernos Cedes*. Campinas: Papyrus, n.37, 1995.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Revista Pró-Posições n.42*. 3. ed. Gráfica FE/UNICAMP: Campinas, 2003. v. 14. 206p

\_\_\_\_\_. Apresentação. *Caderno Cedes*, vol.22, no.56, p.5-5, Abr 2002. ISSN 0101-3262.

\_\_\_\_\_. Pequena infância, educação e gênero: subsídios para um estado da arte. *Cadernos Pagu* (UNICAMP), v. 26, p. 279-288, 2006.

\_\_\_\_\_. Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica. *Educação & Sociedade* (Impresso), v. 26, p. 1013-1038, 2005.

\_\_\_\_\_. QUINTEIRO, J. *Infância: fios e desafios da pesquisa*. *Educação & Sociedade* (Impresso), v. 1, p. 1-1, 1996.

FREITAG, B. *Escola, Estado e Sociedade*, São Paulo, Edart, 1977

FREITAS, M. C. & KUHLMANN Jr., M.(Orgs.). *Os Intelectuais na história da infância*. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

FREITAS, M. C. (Org.) *História Social da Infância no Brasil*. (org.), 8. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GATTI, B.; BARRETTO, E.S. de S. *Professores no Brasil: impasses e desafios*. Brasília: Unesco, 2009.

GERMANO, J. W. *Estado Militar e Educação no Brasil (1964-1985)*, São Paulo; Cortez; Campinas, SP: UNICAMP, 1993

GONÇALVES, D. M. Universalização da educação básica no Brasil: utopia para a construção de uma educação integral. *Dissertação* (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais). Rio de Janeiro: Escola Nacional e Ciências Estatísticas, 2010.

KISHIMOTO, T. M. Política de formação profissional para a educação infantil: pedagogia e normal superior. *Educação & Sociedade*, n. 68. Campinas: Cedes, dezembro de 1999.

\_\_\_\_\_. Os jardins de infância e as escolas maternas de São Paulo no início da República. *Cadernos de Pesquisas*, n. 64. S. P., Fundação Carlos Chagas, Fevereiro de 1988. p. 57 - 60.

KRAMER, S. *A Política do Pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce*. Rio de Janeiro: Achimé, 1982.

KUHLMANN Jr, M. Políticas para a educação infantil: uma abordagem histórica. In \_\_\_\_\_. *Infância e Educação Infantil: uma abordagem histórica*. Porto Alegre, editora Mediação, 1998. p. 197 - 210.

\_\_\_\_\_. Educando a infância brasileira. In: VEIGA, C.V.; FARIA FILHO, L.M.; LOPES, E.M.T. *500 anos de Educação no Brasil*. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2000.

MARICATO, E. *Brasil cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Trad. de Merton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, K. *O capital: crítica da economia política livro primeiro - o processo de produção do capital*. Tomo 2. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1867/capital/>. Acessado em março de 2015.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. Más de 120 países conceden licencias de maternidad pagadas a las trabajadoras. *Comunicado de prensa 16 de febrero de 1998*. Disponível em: [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_008946/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_008946/lang-es/index.htm). Acessado em Maio de 2013.

OJEDA, B. S. et al. Saberes e verdades acerca da enfermagem: discursos de alunos ingressantes. *Rev. bras. enferm.* [online]. 2008, vol.61, n.1, p. 78-84 . Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-71672008000100012>. Acessado 23 de maio de 2013.

OLIVEIRA, Z. de M. R. de. *A creche no Brasil: mapeamento de uma trajetória*. *Rev. Fac. Educ.* [online]. 1988, vol.14, n.1, pp. 43-52. ISSN 0102-2555.

OLIVEIRA-FORMOSINHO, J.; KISHIMOTO, T. M.; PINAZZA, M. A. *Pedagogia(s) da Infância: dialogando com o passado construindo o futuro*. Porto Alegre: Artmed, 2007.

PNAD. IBGE, *Síntese dos indicadores de 2012*. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2012/default\\_sintese.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2012/default_sintese.shtm). Acessado em março de 2015.

MANIFESTO DOS PIONEIROS. In: *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n. especial, p.188–204, ago. 2006 - ISSN: 1676-2584. Fonte: <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm>, disponível em: [http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1\\_22e.pdf](http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf). Acessado em abril de 2013.

ROMANELLI, O. *História da Educação no Brasil (1930/1973)*. Petrópolis: Vozes, 1980

\_\_\_\_\_. A educação pré-escolar brasileira durante os governos militares. *Cadernos de Pesquisas*, n. 82. S.P., Fundação Carlos Chagas, Agosto de 1992. p. 21-30.

ROSEMBERG, F. A LBA, O Projeto Casulo e a Doutrina de Segurança Nacional. In: FREITAS, M. C. (org.). *História Social da Infância no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 1997.

ROSEMBERG, F. Expansão da Educação Infantil e Processos de Exclusão. *Cadernos de Pesquisa*, n. 107. São Paulo: Fundação Carlos Chagas e Editora Autores Associados, julho de 1999.

\_\_\_\_\_. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil: history repeats. *Cadernos de Pesquisa*, n.115, p.25-63, mar. 2002.

ROSEMBERG, F. Educação infantil e relações raciais: a tensão entre igualdade e diversidade. *Cadernos de Pesquisa*. 2014, vol.44, n.153, p. 742-759.

SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. 2.ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

---

\* Professora da Faculdade de Educação da Unicamp. Doutora e Mestre em Educação, área: Políticas de Educação e Sistemas Educativos pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (UNICAMP/FE). Pesquisadora integrante do LaPPlanE - Laboratório de Políticas Públicas e Planejamento Educacional, FE/Unicamp (desde 1998). Colabora e atua em trabalhos de consultoria/pesquisa na área de planejamento, políticas públicas de educação infantil e formação de professores. E-mail: [adrianamomma@gmail.com](mailto:adrianamomma@gmail.com).

\*\* Psicanalista, pesquisador bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), desenvolve pós-doutorado na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (2013-2016); formado em Psicologia pela Universidade Metodista de Piracicaba (1997-2002); Mestre e Doutor em Educação pela Unicamp (2005-2012). Trabalhou como coordenador de projetos sociais no poder executivo de Piracicaba (2002-2005). Lecionou disciplinas de psicologia na Universidade Metodista de Piracicaba (2009-2013) e trabalhou como pesquisador associado ao Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade de Campinas (2007-2013).E-mail: [ericpassone@yahoo.com.br](mailto:ericpassone@yahoo.com.br).

Recebido em 10/04/2015

Aprovado em 30/04/2015