

## ARTIGO

# O SURGIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA HISTÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CRIANÇA NO BRASIL

*Carmem Virgínia Moraes da Silva<sup>1</sup>  
Rosângela Francischini<sup>2</sup>*

**Resumo:** Este trabalho tem a finalidade de refletir a respeito da história da assistência para a criança no Brasil, com ênfase no surgimento das políticas públicas para a Educação Infantil. Optamos pelos métodos compreensivos e históricos, cujo objetivo consiste em colocar em evidência determinados acontecimentos e posicionamentos diante deles, considerando que o passado tem forte influência sobre os fenômenos atuais. O percurso histórico foi possível pela realização de análise de textos e análise documental, desde o século XVI, quando não havia uma atenção especial para a criança nos primeiros anos de vida, até o momento atual em que temos uma legislação considerada avançada, que norteia as práticas relacionadas à educação dessas crianças. Consideramos

<sup>1</sup> Graduada em Psicologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Psicopedagogia e Educação em Saúde e mestre em Psicologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professora Assistente da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Integrante do Grupo de Pesquisa: Infância e Educação Infantil. E-mail: carmem.virginia@gmail.com.

<sup>2</sup> Graduada em Psicologia pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Mestre em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano pela Universidade de São Paulo. Doutora em Linguística pela Universidade Estadual de Campinas. Doutorado sanduiche em Psychologie et Sciences de l'Éducation, Université de Genève. Professora do Departamento de Psicologia, graduação e pós-graduação, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Coordenadora do Núcleo de Estudos Sócio-Culturais da Infância e Adolescência. E-mail: rfranci@uol.com.br.

que, apesar do avanço nas discussões sobre a Educação Infantil, muito precisa ser feito para diminuir a distância entre a legislação e a realidade.

**Palavras-chave:** Criança. Educação Infantil. Políticas Públicas.

## Introdução

O presente trabalho<sup>3</sup>, desdobramento de uma pesquisa de mestrado que focaliza o comparecimento da brincadeira na educação infantil, tem como objetivo refletir sobre a assistência à criança<sup>4</sup> no Brasil, buscando compreender as condições de surgimento da educação infantil e o lugar ocupado pela criança nas políticas públicas do país. Na medida em que desvendamos as práticas e posturas junto à população infantil conheceremos também as concepções sobre criança que norteiam essas práticas. É importante esclarecer que a trajetória aqui apresentada é apenas uma, dentre as possíveis formas de abordar o tema e analisá-lo.

## O início da história da educação infantil na assistência para a criança no Brasil

Para iniciar essa história nos valem de Kramer (2003) que emprega, com alguma modificação, uma classificação, em três fases, feita por Moncorvo Filho<sup>5</sup>, para situar historicamente a atenção à criança no Brasil, do descobrimento até 1930: primeira fase, do descobrimento até 1874; segunda fase, de 1874 até 1889; e terceira fase, de 1889 até 1930. Em seguida, discutiremos as práticas junto às crianças, de 1930 até 1990 e dessa década até os dias atuais, com a Doutrina da Proteção Integral.

Na primeira fase, do descobrimento até 1874, pouco se fazia pela criança. Os primeiros movimentos assinalados pela história no

<sup>3</sup> Trabalho resultante de pesquisa com apoio financeiro do CNPq.

<sup>4</sup> De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (Brasil, 1990) faremos uso, ao longo deste trabalho, do termo *criança* para fazermos referência ao sujeito com até onze anos de idade. Manteremos o termo *infância* quando a bibliografia consultada assim o fizer, considerando infância como uma condição da criança, como uma produção histórica dependente da cultura e contexto da criança.

<sup>5</sup> Moncorvo Filho foi um médico higienista que teve o início da carreira na década de 1880. Foi um defensor da organização de serviços na assistência infantil e criticava o descaso do governo em relação à pobreza no setor urbano. A classificação aqui apresentada está explicitada no livro *Histórico da proteção à infância no Brasil, 1500-1922*. Rio de Janeiro, Emp. Graphica Ed., 1926.

sentido de assistir crianças foi uma iniciativa sinalizada por Farias (2005), na qual as Câmaras Municipais do Brasil passaram a destinar uma quantia monetária ao acolhimento de crianças negras, mestiças ou brancas que eram abandonadas, as chamadas crianças enjeitadas. Amas-de-leite e criadoras eram pagas com essa quantia para criarem as crianças abandonadas e, sistematicamente, apresentavam as crianças às autoridades governamentais. Num segundo momento, foram fundadas as Rodas dos Expostos, que eram instituições católicas de cunho caritativo, que se espalharam pelos países católicos e foram implantadas no Brasil no início do século XVIII, via Santa Casa de Misericórdia; tinham como objetivo acolher crianças das primeiras idades, sem identificar as pessoas que as abandonavam. Para os abandonados maiores de doze anos existia a Escola de Aprendizes Marinheiros, fundada pelo Estado em 1873.

Farias (2005) nos apresenta outro aspecto ao olhar o cotidiano das crianças que fizeram parte da história do Brasil nessa fase inicial: o caráter educativo e pedagógico, sem abandonar o percurso da assistência dada à criança. Indica a chegada dos jesuítas no Brasil como o início da história da educação, ainda que a marca fosse mais de instrução de matéria religiosa do que de instrução de outra natureza (como leitura e escrita). A partir de 1549, a Companhia de Jesus se ocupou de educar a criança, vista como uma folha de papel em branco, passível de ser moldada e educada para a submissão e disciplina. Havia uma distinção entre a criança da casa-grande e a criança escrava: para as primeiras, além da educação jesuíta oferecida a partir dos seis anos, era reservada instrução em casa para a aprendizagem das primeiras letras; para as demais, nenhum direito à educação, mas o dever de aprender algum ofício, também a partir dos seis anos. É com este crivo de desigualdade que começamos a nossa história.

Com relação à segunda fase, de 1874 até 1889, podemos ver em Irene Rizzini<sup>6</sup> (1997) que, ao longo do século XIX, houve um deslocamento da caridade para a filantropia, substituindo as ações religiosas por uma assistência de cunho social mostrando, nessa fase, uma preocupação maior com a criança. Essa mudança ocorreu em função da

<sup>6</sup> Faremos uso do nome e sobrenome da autora para diferenciá-la da autora Irma Rizzini.

nova mentalidade em torno da criança, como um reflexo da preocupação com o futuro do país, ensejada pelo advento da República. A expectativa e crença no Brasil como um país do futuro geraram a ideia de que esse futuro estava na criança; desta forma, para garantir um futuro promissor e saudável, eram necessários maiores cuidados e controle dessa fase da vida. A Roda dos Expostos era um exemplo claro do descaso com as crianças: por um lado, incentivava uniões ilícitas por não identificar aqueles que abandonavam as crianças; por outro, questionava-se as condições precárias desses locais apinhados de gente. Neste sentido, no ano de 1888, houve um projeto oficial dos dirigentes do Brasil para acompanhar as condições higiênicas, de sono, alimentação, entre outros aspectos dos expostos (IRENE RIZZINI, 1997). No final do século XIX, o Estado, no exercício de sua postura preventiva, tomava para si a função de zelar pela educação das crianças, de suprir, tanto quanto possível, os cuidados familiares que lhes faltavam, para controlar essa fase da vida e, conseqüentemente, investir no futuro da nação.

Irene Rizzini (1997) apresenta o surgimento da pediatria, no período entre 1874 e 1889, como uma marca dessa nova mentalidade em torno da criança como futuro da nação, com a atuação especial dos profissionais dessa especialidade médica junto à família, treinando-a nos cuidados para com a saúde e higiene da criança. Havia um reconhecimento de que os primeiros anos de vida compunham uma fase importante, mas o interesse maior era de moldar a criança e no discurso de proteção à mesma estava embutida a proposta de defesa da sociedade.

É nesse período que encontramos em Pardal (2005) a construção das primeiras ideias a respeito da creche no Brasil. Tanto a palavra ‘creche’ quanto sua finalidade e funcionamento foram importados da França que teve a primeira *crèche* implantada em 1844. A participação do imperador e da imperatriz do Brasil na vigésima sessão pública da Sociedade de Creches, em Paris, nos rendeu a versão brasileira que definia essa instituição: “uma sociedade beneficente é estabelecida entre pessoas caridosas que desejam concorrer e fundar uma creche para crianças pobres de menos de dois anos, cujas mães trabalham

fora do seu domicílio e tenham uma boa conduta” (PARDAL, 2005, p. 61). A definição estabelece uma divisão entre classes na medida em que se propõe atender, apenas, as crianças pobres; e tem como outro propósito a liberação da mão-de-obra feminina. Ao mesmo tempo em que se constituía o espaço de atendimento às crianças pobres, datam de 1877 e 1880 os primeiros jardins-de-infância no Brasil: o primeiro, em São Paulo, na Escola Americana, atual Instituto Mackenzie e, o segundo, no Rio de Janeiro, ambos destinados às famílias de alto poder aquisitivo, possibilitando às mães se dedicarem às prendas domésticas.

O mesmo texto apresenta alguns detalhes do funcionamento das creches naquela época, esclarecendo o contexto social do país: as creches funcionavam das 5:30h às 20:30h, de segunda a sábado, com exceção de dias de festa; as mães podiam amamentar os filhos duas vezes ao dia, sendo o restante da alimentação proveniente de mamadeira e cada ama era responsável por cinco ou seis crianças.

É apenas na terceira fase, de 1889 até 1930, que percebemos ações que demonstram maior atuação da administração pública voltada para a criança. Em 1897, foi inaugurado, em São Paulo, o edifício do Jardim da Infância, com o objetivo de educar as crianças com idade compreendida entre quatro e sete anos<sup>7</sup>. O Jardim da Infância ou *Kindergarten*<sup>8</sup>, embasado nas ideias do filósofo alemão Friedrich Wilhelm August Froebel, tinha como objetivo e prática educar os sentidos das crianças. Utilizando jogos, cantos, danças, marchas e pinturas, o intuito era de despertar o divino que existia no interior da alma humana. No ano de 1899, foi fundado o Instituto de Proteção e Assistência à Criança do Brasil que tinha, dentre outros objetivos, criar creches e jardins de infância. Em 1909, tivemos a primeira creche para filhos de operários com até dois anos, mas a maior parte das práticas voltadas para crianças de zero a seis anos era de caráter médico.

---

<sup>7</sup> Para uma leitura mais detalhada acerca da estrutura do Jardim de Infância sugerimos MONARCHA, C. Arquitetura escolar republicana: a escola normal da praça e a construção de uma imagem de criança. In: FREITAS, M. C. (Org.) **História Social da Infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 119-122.

<sup>8</sup> Metáfora que assemelha o crescimento das crianças ao das plantas e o papel das professoras ao de jardineiras; ideia romântica proveniente da proposta froebeliana.

O Brasil do início de século XX apresentava problemas em função da expansão desordenada das cidades; nesse contexto, havia o crescimento da intervenção médica através de movimentos higienistas, objetivando uma maior vigilância e maior controle sobre a população. Era a chamada medicina social que estava voltada para tudo aquilo que, no espaço social, poderia intervir no bem-estar físico e moral da população. As crianças estavam presentes nesse contexto e os temas como mortalidade e criminalidade infantil, assim como os lugares onde estavam as crianças (ruas, fábricas, asilos) iriam interessar a diversos segmentos profissionais. Algumas práticas apresentadas por Moncorvo Filho (*apud* IRMA RIZZINI, 1993) demonstram, com clareza, a falta de conhecimento a respeito do desenvolvimento infantil em questões simples como a alimentação. “Os vícios do regime consistiam no uso de alimentos como angu, peixe, feijão, arroz e até carne seca na nutrição de crianças muito pequenas” (MONCORVO FILHO *apud* IRMA RIZZINI, 1993, p. 40). Além disso, não há registros de uma preocupação com a educação e com o processo de aprendizagem nas instituições asilares que atendiam os menores desamparados pelas próprias famílias:

Todas as atividades são pré-determinadas, inclusive seu horário, tempo de duração e o espaço a ser ocupado neste momento. Até as horas ditas livres não escapam ao controle institucional que determina o horário de iniciá-las, terminá-las e o espaço que ocuparão. As horas livres de lazer não são de forma alguma um escape à vigilância e ao controle da instituição. Servem aos propósitos do esquadramento ao permitirem a observação e o estudo dos internos nos seus momentos de maior descontração, quando, em tese, aflorariam comportamentos com menos disfarces. (IRMA RIZZINI, 1993, p. 43).

As instituições destinadas ao cuidado de crianças tinham um caráter preventivo e de recuperação das crianças pobres, consideradas perigosas para o futuro de uma nação promissora. O foco da assistência não estava na criança, mas naquilo que se classificou como menor, menor abandonado e menor delinquente. A expressão infância

perigosa, também tratada como um período de futuros criminosos (KUHLMANN JR., 2002), demonstra uma imagem da criança pobre como delinquente e perigosa em potencial, pois as crianças viviam mal alimentadas, em lares nos quais o alcoolismo era uma constante e conviviam com pais que, muitas vezes, não trabalhavam. Cuidar dessa criança era fundamental para que ela estivesse protegida de todos esses perigos e não reproduzisse, mais tarde, a realidade dos seus lares pobres, vistos como delinquentes, e não constituíssem, no futuro, uma ameaça à sociedade, sua ordem e bem estar.

Todas as práticas caminhavam no sentido de fazer uma distinção entre criança pobre e menor: com a primeira havia uma preocupação de amparo na própria família, através da assistência extra-asilar; a criança pobre que fosse desamparada ou abandonada pela família, transformando-se em menor, deveria ser afastada do meio social e inserida no regime educativo asilar (IRMA RIZZINI, 1993). No final do século XIX, não havia no país uma política educacional e sim uma política jurídico-assistencial de atenção à criança; as crianças que tinham casa e família ficavam sob os cuidados da própria família. O Estado tinha um olhar apenas para as crianças que, de alguma forma, representavam perigo para a sociedade. Ao longo do século XIX designava-se o termo criança aos anos de desenvolvimento de um indivíduo, até que atingisse a maioridade, ou seja, da infância passava-se para a vida adulta; somente no início do século XX aparecem menções ao púbere.

A Justiça de Menores no Brasil tinha como alvo a criança pobre que não era contida pela própria família incapaz de educar os filhos de acordo com os padrões de moralidade da época; essas crianças, classificadas como ‘menores’, eram passíveis de intervenção judiciária (IRENE RIZZINI, 1997). Observamos que o termo ‘menor’ é um termo jurídico e socialmente construído pelas práticas e pela postura frente a essa parcela da população brasileira.

Algumas iniciativas apontavam para a interrupção do adormecimento público no que diz respeito ao atendimento das crianças de uma forma geral, mas, principalmente, as pobres. Em primeiro de

março de 1919, foi criado o Departamento da Criança no Brasil, como a primeira iniciativa de abrangência nacional com atuação em diversas frentes, com a tarefa de arquivar dados referentes à proteção da criança, divulgar conhecimento, promover congressos e cursos educativos em puericultura e higiene infantil. Todas essas iniciativas tinham um forte caráter médico assistencialista e não percebemos um cuidado maior com a educação das crianças pequenas.

Em agosto e setembro de 1922, no Rio de Janeiro, foi realizado o Congresso Brasileiro de Proteção à Infância (CBPI). O objetivo foi “tratar de todos os assuntos que direta ou indiretamente se referiam à criança, tanto no ponto de vista social, médico, pedagógico e higiênico, em geral, como particularmente em suas relações com a Família, a Sociedade e o Estado” (KUHLMANN JR, 2002, p. 465). O evento foi dividido em sessões: Sociologia e Legislação; Medicina; Higiene; Assistência e Pedagogia. As sessões tratavam de questões relacionadas à família (como o alcoolismo), gravidez, mãe, higiene e medicina da criança na primeira e segunda idade e à psicologia infantil.

Nas primeiras décadas do século XX, a Justiça e a Assistência se uniram visando a um saneamento moral da sociedade, enquadrando os indivíduos, inclusive as crianças, à disciplina e ao trabalho e, dessa forma, as ações médicas passaram a contar com as ações da justiça. Na década de 1920, foram criados o Juízo de Menores e o 1º Código de Menores. Com o objetivo de educar moralmente o país, a figura do juiz tornava-se cada vez mais presente no cenário que envolvia a população pobre, com a clara função de controle social. Sem uma legalidade efetiva, os juízes estavam à frente de discussões envolvendo questões da regulamentação do trabalho infantil e do ensino profissionalizante, que ganharam força com a aprovação do 1º Código de Menores, em 1927. Legitimado pelo Código, passou a existir um discurso jurista para que os menores pobres considerados abandonados fossem retirados das famílias e mantidos sob os cuidados da autoridade pública, a exemplo de países mais cultos, como uma medida preventiva e de atenção a essa população. Enquanto a assistência jurídica destinava-se ao menor, a assistência médica estava mais voltada ao cuidado da criança pobre no seio familiar.

O Código de Menores, um instrumento tanto de assistência quanto de controle social da legislação dos sujeitos de zero a dezoito anos, fortaleceu o discurso em torno da criança abandonada, ao mesmo tempo em que legitimou uma relação estabelecida entre pobreza e delinquência. Percebemos isso quando Nunes (2005) e Silva (1998) apresentam a definição do Código para as crianças pobres, tratadas como menores, com o intuito de sistematizar-lhes o atendimento: os expostos, os abandonados, os vadios, os libertinos e os mendigos. Essa postura acompanhou a assistência à criança e ao adolescente até os anos 80, chamada de Doutrina do Direito do Menor. Os expostos eram especificamente as crianças até os sete anos de idade; aos abandonados até os dezoito anos eram destinadas as práticas de cunho filantrópico, cujo objetivo principal era a comercialização da mão-de-obra e para os vadios que viviam nas ruas, libertinos que frequentavam prostíbulos e mendigos que pediam esmolas, vistos como delinquentes e uma ameaça à população, as práticas giravam em torno da reclusão, conforme apresentaremos a seguir.

Conforme mostra Silva (1998), o 2º Código de Menores, aprovado em 1979, instituiu a Doutrina da Situação Irregular, especificando a natureza do tratamento ao menor infrator, substituindo todos os termos definidos anteriormente (expostos, abandonados, vadios, libertinos e mendigos) pela expressão “situação irregular”. O 2º Código vigorou até 1990, quando foi adotada a Doutrina da Proteção Integral, com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei 8.069, de 13 de junho de 1990, incorporando como obrigação da família, da sociedade e do Estado assegurar os direitos da criança e do adolescente.

Apesar de diversas ações, houve um deslocamento das ações religiosas para uma assistência de cunho social. Até o final de década de 1930, as ações assistenciais no Brasil ainda eram de ordem caritativa ou filantrópica e estavam em conflito; a tentativa de substituir a fé da caridade pela cientificidade da filantropia foi um dos motivos das brigas entre os defensores das duas tendências. Mas havia uma comunhão entre ambas na medida em que o objetivo perseguido era o mesmo: a

proteção da ordem social. Irma Rizzini (1993) e Kramer (2003) traçam um percurso indicando as condições para o surgimento da filantropia, conforme veremos a seguir. Com o objetivo inicial de integrar jovens ao mercado de trabalho, foi criado, em 1941, o Serviço de Assistência a Menores (SAM) que passou a assistir a criança tanto judicial quanto administrativamente. As ações do SAM tinham como objetivo evitar a influência das famílias sobre as crianças, o que era efetivado através de ações como internações de menores em instituições particulares. Os jovens maiores de dezoito anos eram encaminhados ao Exército, à Armada e à Aeronáutica.

Por não cumprir com o papel de proteção à criança o SAM foi extinto em 1964 e, com o mesmo propósito de proteção à criança, foi criada, nesse ano, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), efetivando a transição entre os Códigos de 1927 e 1979. De caráter normativo e supervisor, esse órgão tinha como objetivo a formulação e implantação de uma política nacional do bem-estar do menor, passando a supervisionar todas as entidades públicas e privadas que prestavam atendimento à criança e ao adolescente. A execução dessas políticas ficava a cargo das Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (FEBEM). Como exemplo das ações de caráter filantrópico, os médicos vinculados eram responsáveis por intervenções extra-asilares, voltadas para as famílias pobres no sentido de prevenir o abandono de crianças, a educação inadequada e a delinquência. Essas intervenções ocorriam no formato de visitas domiciliares com a finalidade de que as crianças pobres e as mulheres gestantes fossem examinadas, assim como através de pregação de conselhos sobre higiene e educação infantil (o vestir, o dormir etc.) junto às famílias; estas eram percebidas como foco de doenças e como a principal causa dos problemas surgidos junto às crianças.

A partir da década de 1940, surgiram diversos órgãos e iniciativas voltadas para a proteção à criança, com ênfase na educação, mas vamos destacar aquelas que se ocuparam, especificamente, da criança de zero a seis anos. Em 1942, surgiu a Legião Brasileira de Assistência (LBA), como uma iniciativa que contava com o poder público e privado

objetivando proteger a maternidade e a criança nos primeiros anos de vida. Um dos projetos pertencentes à LBA foi o Casulo. Criado em 1976, foi o primeiro projeto de educação infantil de massa e teve condições de ser implantado em larga escala com a união das seguintes posturas apontadas por Rosemberg (2003): adotou um discurso preventivo no sentido de demonstrar que os cuidados dispensados aos pobres afastariam possíveis ameaças à integração nacional; possibilitou uma atuação direta do governo federal em grande número de municípios; e, adotando a participação da comunidade como forma de custeio, reduziu o investimento federal. As unidades do Projeto Casulo atendiam crianças durante quatro a oito horas diárias, realizando atividades que atendessem às especificidades de cada faixa etária. Além de uma preocupação com a alimentação das crianças, o Projeto Casulo realizava atividades recreativas, atendendo às necessidades infantis, mas, em toda a bibliografia consultada, não há informações detalhadas a respeito dessas atividades.

Apesar de ter sido implantado na década de 70, o Projeto Casulo foi fruto de uma união entre o governo e organismos intergovernamentais, principalmente o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), que ocorreu durante a década de 1960, tendo como objetivo a implantação de programas para as crianças pobres. Rosemberg (2003) defende a ideia de que essa união tinha o mesmo propósito para os dois lados envolvidos: o enfraquecimento das tensões, conflitos e contradições presentes na população que vivia sob o regime militar. A era militar – 1964 a 1985 – tinha como lema a segurança e o desenvolvimento da nação que seriam alcançados na medida em que as diferenças e tensões diminuíssem. Desta forma, projetos como o Casulo eram estratégias preventivas junto à população pobre para diminuir as diferenças e desigualdades, e, com isso, diminuir também as possibilidades de conflitos.

Vista a primeira iniciativa de educação infantil de massa no país, encontramos em Kramer (2003) a apresentação do surgimento da assistência pré-escolar, especificamente para crianças compreendidas na faixa etária de zero a sete anos. Segundo a autora, desenvolveram-se duas

formas de atendimento pré-escolar no Brasil, considerando o aspecto educacional: uma, de caráter privado e de atuação reduzida, desenvolvida pela Organização Mundial de Educação Pré-Escolar (OMEP) e a outra, de caráter público federal, realizada pela Coordenação de Educação Pré-Escolar (COEPRE), que retomaremos a seguir. A OMEP, fundada em 1948, teve por objetivo atender crianças de todas as classes sociais, de zero a sete anos e “sua ênfase parece ser a psicologia da criança, havendo preocupação com a alfabetização e com aspectos metodológicos e didáticos do processo educativo” (KRAMER, 2003, p. 81).

A história da educação infantil no país está inserida na história da assistência para a criança, conforme delineamos neste texto. Se o termo ‘menor’ fora construído jurídica e socialmente tendo por base as posturas e práticas junto a uma parcela da população brasileira, a parcela das crianças desamparadas, temos também uma concepção de criança norteando as práticas no âmbito educacional. Neste sentido, Kramer (2003) aponta os diversos programas de educação pré-escolar como sendo de caráter compensatório, sendo esses influenciados pelas práticas norte-americanas de mesma natureza. Na educação compensatória, as crianças pobres são consideradas inferiores e deficientes quando comparadas a um padrão estabelecido como normal e os programas educacionais têm a função de suprir essas faltas<sup>9</sup>. A educação de crianças com faixa etária inferior a sete anos passou a adotar o mesmo modelo de escola para crianças mais velhas e o sentido da pré-escola passou a ser o de evitar problemas e deficiências futuras, ou seja, um cunho preparatório. Esse modelo que veio a se tornar hegemônico foi, contudo, contraposto por experiências desenvolvidas em São Paulo, ainda nas décadas de 1930 e 1940.

### **Era uma vez... E ainda é assim**

Parafraseando Chico Buarque (HOLANDA, 2011), “era uma vez (e é ainda) certo país (e é ainda) onde **as crianças eram tratadas**<sup>10</sup> como

<sup>9</sup> Para um maior aprofundamento na Abordagem da Privação Cultural e Educação Compensatória, consultar Kramer (2003) e Patto (1990).

<sup>10</sup> Adaptação das autoras da música de Chico Buarque “era uma vez (e é ainda) certo país (e é ainda) onde os animais eram tratados como bestas (são ainda, são ainda)” (HOLANDA, 2011).

bestas (são ainda, são ainda)”, passamos agora para o desenvolvimento da educação infantil e sua expansão nas décadas de 1970 e 1980 até os dias atuais; para tanto, utilizaremos como fio condutor o documento Política Nacional de Educação Infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos de idade (BRASIL, 2005). Produzido pela Secretaria de Educação Básica o documento contém diretrizes, objetivos, métodos e estratégias para a educação infantil.

O documento apresenta, inicialmente, um percurso histórico da educação infantil no país. Aponta que as décadas de 1970 e 1980 foram marcadas por uma expansão do atendimento educacional, sobretudo das crianças de zero a seis anos, atendendo à intensificação da urbanização do país e o ingresso da mulher no mercado de trabalho; foi como expressão dessa necessidade de crescimento que tivemos, conforme citado anteriormente, no ano de 1975, a criação da COEPRE como ação do Ministério de Educação junto à educação de crianças de quatro a seis anos, com a finalidade de realizar um plano de abrangência nacional de educação pré-escolar, através de estudos e contatos diversos. Apesar de ações como esta, a falta de uma legislação educacional estruturada e vigente proporcionava o aparecimento e crescimento desordenado de instituições informais que atendiam à população infantil, deixando a desejar em itens básicos como formação dos educadores e estrutura física dos locais.

Além de fazer o percurso histórico, o documento apresenta dificuldades em definir as funções da educação infantil, desde o seu surgimento até os dias atuais: as ações teriam um caráter assistencialista, compensatório ou educacional? O histórico de ações e posturas junto às crianças nos primeiros anos de vida aponta uma tendência em adotar uma postura assistencialista, mas, a partir da década de 90, a função educativa ganha força junto às crianças de zero a seis anos, contando com dois grandes marcos: a Constituição Federal de 1988, que traz o dever do Estado de oferecer creches e pré-escolas para todas as crianças de zero a seis anos, e o ECA (BRASIL, 1990), enfatizando, em seus artigos 53 e 54, o direito da criança à educação, visando ao

pleno desenvolvimento de sua pessoa, sendo dever do Estado assegurar atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade. No mesmo documento, em seu artigo 71, é garantido também à criança, e considerado preventivo, o direito à cultura, lazer e diversão na medida em que respeitem sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.

Fazendo parte deste movimento de conquistas na área da educação, em 1994, nasceu o primeiro documento de Política Nacional de Educação Infantil com o intuito de expandir a oferta de vagas para a criança de zero a seis anos e fortalecer a associação dos aspectos de cuidado e educação junto às crianças nas instituições de educação infantil.

Compondo este cenário, temos a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) que estabelece que a educação é um dever da família e do Estado, que será efetivado mediante a garantia de atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a cinco anos (BRASIL, 1996). Inicialmente, a LDB garantia a educação infantil para a criança até os seis anos, mas, em fevereiro de 2006, a Lei 11.274 dispôs sobre a duração de nove anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos seis anos.

Em seus artigos 11, 12 e 13 a LDB estabelece que cabe aos municípios oferecer educação infantil em creches e pré-escolas e aos próprios estabelecimentos de ensino a elaboração e execução da proposta pedagógica, assim como administração do seu pessoal e dos recursos materiais e financeiros, sendo que os docentes incumbir-se-ão de participar da elaboração da proposta pedagógica de cada estabelecimento. O artigo 18 estabelece que as instituições de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal, assim como as criadas e mantidas pela iniciativa privada fazem parte do sistema municipal de ensino.

A LDB faz também uma classificação administrativa das instituições de ensino em seu artigo 19: classifica como públicas as instituições criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público e como privadas as instituições mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Muitas vezes há, na literatura, uma comparação entre espaços públicos e privados. Destarte, Lordelo (2002) nos chama atenção para outra caracterização das instituições públicas e privadas, apontando algumas diferenças entre elas: as creches públicas apresentam um ingresso mais precoce da criança e permanência durante o dia inteiro, maior número de crianças por instituição e por grupos etários, assim como rotinas marcadas por longos horários dedicados à higiene, alimentação e sono, enquanto curtos períodos são destinados às atividades lúdicas e pedagógicas. Já nas creches privadas é mais frequente a opção por um turno e o ingresso mais tardio da criança; as instituições são menores, com número menor de criança por grupo etário e as rotinas são mais flexíveis, com menor tempo dedicado à higiene e alimentação e uma variedade maior nas demais atividades.

Ainda nos reportando à LDB, essa considera, em seus artigos 29 e 30, a educação infantil como primeira etapa da educação básica, tendo como finalidade o desenvolvimento integral da criança até cinco anos, em seu aspecto físico, psicológico, intelectual e social, sendo oferecida em creches ou entidades equivalentes para crianças de até três anos e, pré-escolas, para crianças de quatro e cinco anos. O mesmo documento, em seu artigo 62, determina que o profissional da educação responsável pelo exercício do magistério na educação infantil deve ter como formação mínima a oferecida em nível médio, na modalidade Normal. A LDB demonstra um estreitamento na relação entre cuidar e educar, na medida em que percebe a criança como um ser integral e específico, que merece atenção em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social.

Em 1998, foi organizado pelo Ministério de Educação e Cultura (MEC), contando com a contribuição de especialistas e representantes dos Conselhos de Educação de todos os Estados, o documento Subsídios para o Credenciamento e Funcionamento das Instituições de Educação Infantil, que contribuiu para a formação de normas e diretrizes para a Educação Infantil. Concomitantemente, foi feita, pelo MEC, uma pesquisa para conhecer as propostas pedagógico-curriculares adotadas em todo o país, assim como os princípios que norteavam a

prática cotidiana das instituições. Com base nos dados dela decorrentes, o MEC elaborou o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI) com o objetivo de oferecer uma base nacional comum para os currículos, apesar de não ser obrigatório (BRASIL, 1998). O Conselho Nacional de Educação definiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) como um instrumento a ser seguido compulsoriamente na construção das propostas pedagógicas e do seu desenvolvimento.

Em vigor a partir de 1998, o RCNEI propõe a integração entre educar e cuidar como função da educação infantil e apresenta um conceito de educação no qual aprendizagem e desenvolvimento são processos interligados e dependentes:

Educar significa, portanto, 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).

O documento, assim como a LDB, adota a divisão por faixa etária: a educação infantil é oferecida em creches, para crianças de até três anos de idade, e em pré-escola, para crianças de quatro a seis anos.

De acordo com Palhares e Martinez (2003), o RCNEI apontou uma mudança na trajetória das discussões sobre educação infantil ao longo da década de 1990, principalmente de 1994 para 1998, com a mudança dos membros da Coordenação-geral de Educação Infantil (COEDI), na medida em que desconsiderou o que vinha sendo discutido pela equipe anterior a respeito de propostas e projetos na área.

Segundo Cerisara (2003), em fevereiro de 1998, setecentos pareceristas envolvidos com educação infantil receberam uma versão preliminar do RCNEI para que emitissem opinião acerca do mesmo. A autora produziu um texto com o resultado de vinte e seis pareceres recebidos por demanda espontânea e constatou que:

uma minoria considerou relevante e adequado como está; a maioria criticou a forma e o conteúdo do documento, sendo diferentes os encaminhamentos dados: de complementação e de transformação do mesmo. Apenas um sugeriu que o mesmo fosse retirado e que houvesse uma ampla revisão de todo o processo. (CERISARA, 2003, p. 24).

Cerisara (2003) afirma que o maior consenso entre os pareceres analisados foi o de que a educação infantil é tratada na versão preliminar do RCNEI como ensino e a criança tratada como aluno, desconsiderando o binômio educação/cuidado. Dos setecentos pareceres solicitados, o MEC recebeu duzentos e trinta e produziu a versão final referida anteriormente.

Como documento mais recente, temos os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, construído pelo MEC em 2006. O texto está dividido em dois volumes e tem como objetivo ser utilizado como referência de qualidade da organização e funcionamento em sistemas educacionais, por creches, pré-escolas e centros de educação infantil em todo o território nacional (BRASIL, 2006). A versão final conta com a participação de representantes das esferas estaduais e municipais da educação, assim como especialistas na área da educação infantil. O próprio texto faz indicações da necessidade de criação de instrumentos e implementação, para além da discussão teórica.

## **Considerações finais**

A educação infantil, como política pública, desponta somente no final do século XX, demonstrando a falta de cuidado com a infância brasileira. Por outro lado, a presença de discussões sobre a educação infantil nos últimos anos, resultando em leis e documentos (Constituição Federal de 1988, ECA, LDB, Política Nacional de Educação Infantil, RCNEI, DCNEI; Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil), não deixa dúvida de que há uma preocupação maior ou, pelo menos, de que existem leis que regulamentam a atenção e educação dessa fase da vida..

Diante do crescimento da educação infantil no Brasil nas últimas décadas, é importante refletirmos acerca da função deste segmento, pois, segundo Lordelo (2002), o papel assistencialista parece ser uma marca das instituições públicas e o papel educacional parece estar relacionado às instituições privadas; sendo assim, a desigualdade permanece como crivo da assistência para a criança, conforme visto no início da história.

### **THE EMERGENCE OF EARLY CHILDHOOD EDUCATION IN THE HISTORY OF PUBLIC POLICY FOR THE CHILD IN BRAZIL**

**Abstract:** This paper aims to reflect on the history of caring on the child in Brazil, emphasizing the emergence of public policies for children's education. We chose comprehensive and historical methods that aim to put on evidence certain events and positions before them, considering that the past has a strong influence on the actual phenomena. The historical route was possible by analyzing texts and documents since the sixteenth century, when there was no special attention for the child in his/her early period of life until the present moment in which we have a law that is considered advanced, and that guides the practices related to the education of these children. We believe that, despite the progress on discussing early childhood education, much more is necessary to be done to bridge the gap between legislation and reality.

**Keywords:** Child. Early Childhood Education. Public Policy.

### **Referências**

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Bahia, Imprensa Oficial do Estado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e do Adolescente.** Lei nº 8069/90, de 13 de julho de 1990. Rio Grande do Norte, FUNDAC/RN. Edição publicada em 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. Legislação Educacional. **Lei de diretrizes e bases da educação nacional.** Lei nº 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>> acesso em agosto de 2007.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial curricular nacional da educação infantil** – Documento introdutório. Brasília: MEC/SEF, 1998.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Básica. **Política nacional de educação infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília, 2005. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pol\\_inf\\_eduinf.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/pol_inf_eduinf.pdf)>. Acesso em: jun. 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil**, 2006.

CERISARA, A. B. A Produção Acadêmica na Área da Educação Infantil com Base na Análise de Pareceres sobre o Referencial Curricular Nacional da Educação Infantil. In: FÁRIA, A. L. G. de; PALHARES, M. S. (Orgs.). **Educação Infantil Pós-LDB**: rumos e desafios. Campinas: Autores Associados, 2003. p. 19-50.

FARIAS, M. Infância e educação no Brasil nascente. In: VASCONCELOS, V. M. R. (Org.). **Educação da infância**: história e política. Rio de Janeiro: DP&A, 2005. p. 33-49.

HOLANDA, Chico Buarque et al. **Bicharada**. Disponível em: <<http://letras.terra.com.br/os-saltimbancos/275210/>>. Acesso em: jun. 2011.

KRAMER, S. **A política do pré-escolar no Brasil**: a arte do disfarce. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

KUHLMANN JR., M. A circulação das ideias sobre a educação das crianças: Brasil, início do século XX. In: FREITAS, M. C.; KUHLMANN JR., M. (Orgs.). **Os intelectuais na história da infância**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 459-501.

LORDELO, E. R. “Agora vá com a tia que a mamãe vem mais tarde”: creche como contexto brasileiro de desenvolvimento. In: LORDELO, E. R.; CARVALHO, A. M. A.; KOLLER, S. H. (Orgs.). **Infância brasileira e contextos de desenvolvimento**. Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia, 2002. p. 75-95.

MONARCHA, C. Arquitetura escolar republicana: a escola normal da praça e a construção de uma imagem de criança. In: FREITAS, M. C. (Org.). **História Social da Infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 101-161.

NUNES, D. Reconhecimento social da infância no Brasil: da menoridade à cidadania. In: VASCONCELOS, V. M. R. (Org.). **Educação da infância: história e política**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005. p. 73-97.

PALHARES, M. S.; MARTINEZ, C. M. S. A Educação Infantil: uma questão para o debate. In: FARIA, A. L. G. de; PALHARES, M. S. (Orgs.). **Educação Infantil Pós-LDB: rumos e desafios**. Campinas: Autores Associados, 2003. p. 5-18.

PARDAL, M. V. C. O cuidado às crianças pequenas no Brasil escravista. In: VASCONCELOS, V. M. R. (Org.). **Educação da infância: história e política**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005. p. 51-72.

PATTO, M. H. S. **A produção do fracasso escolar: histórias de submissão e rebeldia**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1990.

RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Petrobrás-BR: Ministério da Cultura: USU Ed. Universitária: Amais, 1997.

RIZZINI, Irma. **Assistência à infância no Brasil: uma análise de sua construção**. Rio de Janeiro: Ed. Universitária Santa Úrsula, 1993.

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, 2003. p. 141-161.

SILVA, R. da. **50 anos do pensamento jurídico-assistencial brasileiro 1927-1997**. Disponível em: <<http://www.facom.ufba.br/pretextos/silva1.html>>. Acesso em: 17 nov. 2005. Em pré-texto desde 1998.

*Artigo recebido em: 30/10/2011*

*Aprovado para publicação em: 16/12/2011*