

A INDISSOCIABILIDADE CUIDAR-EDUCAR NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS A PARTIR DE 1990

Darlene Novacov Bogatschov
Universidade Estadual de Maringá (UEM)
Gesilaine Mucio Ferreira
Universidade Estadual de Maringá (UEM)

Resumo: O artigo tem como objetivo analisar a relação indissociável entre cuidar/educar explicitadas nas políticas para a educação infantil no Brasil a partir de 1990. Entre as fontes documentais destacam-se a Resolução CNE/CEB nº 5/2009, a Lei nº 13.005/2014, o Referencial Curricular Nacional para Educação Infantil (1998). Assim, apresentamos as raízes históricas do assistencialismo no atendimento à infância no Brasil e, posteriormente, a mudança para o caráter educacional no bojo da reforma educacional de 1990, finalmente destaca-se, o aparato legislativo que regulamentou o atendimento à criança no Brasil após 1990 e que enfatiza a indissociabilidade educar/cuidar como eixo da prática docente na educação infantil. A análise, com base no materialismo histórico e em autores como Ricardo Antunes e Lúcia M. W. Neves revelou que, ao assumir o discurso da indissociabilidade entre cuidar/educar, o Estado Brasileiro correspondeu às exigências educacionais voltadas à formação, desde a infância, de um novo homem ao molde da sociedade capitalista mundializada.

Palavras-chave: Infância. Educar e Cuidar. Educação Infantil. Políticas Educacionais.

INTRODUÇÃO

O período após 1980 demonstra uma crescente preocupação com o atendimento à infância no Brasil. A Constituição Federal Brasileira de 1988 determinou o atendimento às crianças de 0 a 6 anos¹ na educação infantil tanto em creches quanto em pré-escolas. Posteriormente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9.394 de 1996, no art. 21, instituiu os dois níveis de ensino no Brasil ao estabelecer a Educação Básica constituída pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio e o Ensino Superior. Com tal organização do ensino, a educação infantil passou a ser a primeira etapa da Educação Básica e, conforme art. 29, “[...] tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis² anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (BRASIL, 1996). Assim, devendo ser ofertada em creches para crianças de até três anos e em pré-escolas para crianças de quatro a cinco anos de idade, conforme redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013 ao art. 30 da LDB 9.394/96.

É importante considerar que o estabelecimento desta estrutura e organização para o atendimento às crianças de até cinco anos de idade no Brasil não pode ser

¹ Faixa etária estabelecida na redação original da Constituição Federal de 1988. Com a aprovação da Lei 11.274/2006, estabeleceu o ensino fundamental de nove anos no Brasil, assim o ingresso no ensino fundamental passou a ser com seis anos e a faixa etária atendida na educação infantil passou para cinco anos. Desta forma, adotaremos no texto a faixa etária de zero a cinco anos.

² Redação alterada para “até 5 (cinco) anos”, pela Lei nº 12.796, de 2013.

compreendida sem avaliarmos o momento histórico no qual tais questões passam a ser implantadas. Tal análise é importante para identificar os interesses e necessidades que deflagram as políticas para educação infantil após 1990.

Essas políticas apresentam uma nova concepção de atendimento à infância, cuja proposta é a de que as práticas educativas estejam direcionadas ao desenvolvimento integral da criança e o cuidar e o educar manifestem-se como aspectos indissociáveis. Diante desta alteração no caráter do atendimento na educação infantil, o presente trabalho se apresenta como uma reflexão a respeito das funções assumidas pela educação infantil e da relação indissociável entre cuidar-educar no atendimento à criança pequena no Brasil presente nas políticas educacionais, principalmente após 1990.

1 O PROCESSO HISTÓRICO DO ATENDIMENTO À INFÂNCIA NO BRASIL.

O atendimento à infância no Brasil apresentou-se, primeiramente, com um caráter assistencialista, seguido por um período que assumiu um viés compensatório de carências ou preparatório para a escola primária e, na atualidade, pauta-se em uma concepção educacional. Tal análise histórica é feita por Kramer (1987) que divide o histórico do atendimento à infância no Brasil em períodos, por Kuhlmann Jr. (2000, 2004) e Oliveira (2002).

Segundo Kramer (1987), de 1500 até 1874 foram poucas ações concretizadas de atendimento à infância; o período de 1874 a 1899 foi marcado pela elaboração de projetos de grupos particulares como os médicos higienistas, mas com pouca realização efetiva; de 1899 a 1930, foram fundadas instituições e leis foram promulgadas para a regulamentação do atendimento à infância; e, finalmente de 1930 até 1980 mudanças na sociedade brasileira provocaram um novo olhar sobre a infância, tornando-a objeto de várias políticas públicas.

Após 1980, verifica-se a intensificação de elaboração das políticas públicas e de dispositivos legais para normatizar o atendimento à infância. É importante situar historicamente o processo de atendimento da criança pequena no Brasil para analisar com maior clareza os interesses que deflagraram tal processo.

No Brasil, o caráter assistencialista inaugurou o atendimento à infância. Kramer (1987) demonstra que até 1874 só havia, institucionalmente, a Casa dos Expostos ou Roda para atendimento às crianças abandonadas. No segundo período (1874 a 1899), as primeiras iniciativas couberam aos médicos-higienistas que estavam preocupados com a alta mortalidade infantil. Neste período, a negligência materna era comum, como denunciavam os médicos quanto ao aleitamento mercenário (escravas de aluguel que amamentavam os filhos das senhoras).

Kuhlmann Jr. (2004, p.91) destaca que,

Os higienistas discutiam os projetos para construção de escolas, a implantação dos serviços de inspeção médico-escolar, e apresentavam sugestões para todos os ramos do ensino, em especial com relação à educação primária e infantil.

Os estudos realizados neste período priorizavam a saúde pública e, principalmente, mudanças nos cuidados com a saúde das crianças e não as questões pedagógicas. Oliveira (2002, p.92) destaca a Proclamação da República como outro fator que favoreceu mudanças quanto ao atendimento à infância no Brasil e marca o terceiro momento (1899 até 1930).

[...] o projeto social de construção de uma nação moderna, parte do ideário liberal presente no final do século XIX, reunia condições para que fossem assimilados, pelas elites do país, os preceitos educacionais do Movimento das Escolas Novas, elaborados no centro das transformações sociais ocorridas na Europa e trazidos ao Brasil pela influência americana e europeia. O jardim-de-infância, um desses “produtos” estrangeiros, foi recebido com entusiasmo por alguns setores sociais.

Kramer (1987) demonstra o crescimento do atendimento às crianças com iniciativas isoladas de atendimento e prosseguiu com a fundação de diversas instituições particulares. Em 1899, foi fundado por particulares, o Instituto de Proteção e Assistência à Criança, no Rio de Janeiro, cujos objetivos eram: atender menores de oito anos, elaborar leis que regulassem a vida e saúde de recém-nascidos, regular o serviço de amas de leite entre outros. Em 1919, foi criado o Departamento da Criança no Brasil cujos objetivos eram: elaborar o histórico sobre a situação da proteção à infância no Brasil, fomentar iniciativas de amparo à criança e a mulher grávida pobre, entre outros.

No período alguns jardins da infância já prestavam atendimento às camadas mais altas da população e seguiam um programa de educação inspirada em Froebel. Até a década de 1920, segundo Kramer (1987), essas instituições eram particulares e tinham o intuito de preparar a criança para o futuro, portanto, sem referência a sua classe social e sim, para fortalecer o Estado. Concomitantemente, permaneciam as instituições de cunho assistencialista que atendiam as crianças das camadas mais pobres da população.

Percebe-se que a origem do atendimento da criança no Brasil teve uma característica dualista, ou seja, jardins da infância com ênfase no processo educativo e com base em uma proposta pedagógica para as camadas mais abastadas e creches para os filhos de operários, para crianças abandonadas e desafortunadas com ênfase no cuidado com a higiene e a saúde.

A revolução de 1930 marcou o início de um período histórico de grandes modificações políticas, econômicas e sociais no Brasil. Com o fim da República Velha, caracterizada pelo domínio das forças da oligarquia e da economia baseada na monocultura cafeeira, iniciou-se um período marcado por um novo modelo econômico

– da substituição das importações. Tal modelo econômico favoreceu a ascensão da nova burguesia urbano-industrial resultante do crescimento do setor industrial brasileiro.

O desenvolvimento urbano e a consolidação da atividade industrial produziram mudanças na estrutura familiar, uma vez que as mulheres entraram para o mercado de trabalho e precisaram de locais para deixar os filhos (OLIVEIRA, 2002). Apesar do debate sobre o problema com o cuidado dos filhos de operários ser decorrente do sistema econômico, este continuou a ser tratado como favor e não como dever social. A autora ainda aponta que o processo de imigração ocorrido no início do século XX trouxe muitos trabalhadores qualificados e politizados que, conhecedores dos movimentos que ocorriam na Europa e Estados Unidos, lutaram por seus direitos e fomentaram as manifestações sociais no Brasil.

Para conter tais manifestações, alguns industriais cederam a algumas reivindicações, entre elas, a criação de creches para os filhos das operárias. Neste interim, apresentou-se como um dos ideais do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, de 1932, o “[...] desenvolvimento das instituições de educação e assistência física e psíquica às crianças na idade pré-escolar (creches, escolas maternas e jardins-de-infância) e de todas as instituições peri-escolares e pós-escolares” (FARIA, 1999, p. 30 apud KUHLMANN Jr., 2000, p. 9).

Em 1937, com golpe de Getúlio Vargas, deu-se início ao Estado Novo (1937-1945), caracterizado por ser um Estado forte e centralizador que via na educação das crianças um dos instrumentos para seu fortalecimento e preservação, principalmente, para fortalecer o patriotismo. Assim, de acordo com Oliveira (2002), Getúlio Vargas reconheceu alguns direitos dos trabalhadores na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943, entre eles, a organização de berçários nas indústrias para facilitar a amamentação.

Alicerçada no assistencialismo e na formação de valores e comportamentos a serviço do Estado, de 1930 a 1960, a creche foi entendida como promotora da saúde para os mais pobres, uma forma de se evitar a marginalidade/criminalidade e um instrumento para desenvolver o patriotismo. Enfim, era vista como dádiva aos desafortunados e forma de disfarçar o problema da desigualdade social e econômica.

Entre as décadas de 1970 e 1980, o processo de urbanização do país, cada vez mais intenso, somado a uma maior participação da mulher no mercado de trabalho e à pressão dos movimentos sociais, levou a uma expansão do atendimento educacional, principalmente às crianças na faixa etária de 4 a 6 anos. Tal expansão pode ser atribuída à luta pela superação dos altos níveis de fracasso escolar. A pré-escola passou a ser compreendida como preparatória para a escolarização e os seus objetivos passaram a ser relacionados à defesa da estimulação cognitiva e preparo para a alfabetização.

Neste período as instituições de atendimento à criança sofreram influência da Teoria da Privação Cultural. Nesta, o fracasso escolar das crianças das camadas

populares era explicado por suas carências culturais, linguísticas e afetivas. Segundo Abramovay e Kramer (1984), a pré-escola seria o local onde estas carências seriam supridas e compensadas. Porém, as autoras demonstram que esta teoria tratava as crianças das camadas populares com preconceito, mascaravam o problema social das desigualdades e vinculava os problemas de fracasso escolar à família, sem refletir sobre as limitações do próprio sistema escolar e social. Buscava-se a superação da marginalidade através da educação compensatória, sem que houvesse mudança das estruturas sociais.

Verifica-se que o dualismo do atendimento à criança no Brasil prevaleceu durante longos anos, pois as crianças das camadas mais pobres ou recebiam atendimento assistencialista de cuidado com a higiene ou saúde, ou recebiam um atendimento educacional voltado para a compensação de suas carências. Enquanto isso, as crianças das camadas mais afortunadas tinham acesso às instituições que objetivavam a educação e o seu desenvolvimento.

Tal dualidade foi alvo de críticas de muitos educadores e da sociedade civil na década de 1980. A partir de então, o aparato legal e as políticas para a educação infantil passaram a propalar a necessidade de superação do atendimento dualista, principalmente o assistencialismo. Tal fato pode ser comprovado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9.394/96, a qual estabelece a finalidade da educação infantil no Brasil,

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013).

A partir de 1980, as propostas educacionais para a infância no Brasil passaram a valorizar o cunho educativo para todas as crianças atendidas pela educação infantil. Contudo, é importante considerar que a função da educação infantil tem sido determinada pelos anseios do capital, como pondera Moreira (2006, p.22):

Neste novo milênio, o atendimento à infância caracteriza-se por uma “preocupação” mundial; é discutido mundialmente pelas nações e pensa-se em um futuro de forma articulada e movida pelos interesses do capital transnacional. Todavia, a compreensão desse fenômeno se dá com a articulação nas determinações demandadas pela dinâmica da mundialização do capital.

Para compreender tal movimento consideramos necessário refletir sobre as transformações sociais recentes na sociedade capitalista e a preocupação com a educação dada a criança desde o seu nascimento.

2 NECESSIDADES CAPITALISTAS RECENTES: MUDANÇAS NO ATENDIMENTO À INFÂNCIA.

Da segunda metade do século XX aos dias atuais, uma transformação foi se materializando no processo produtivo. Conforme Tortajada (2000), o processo de industrialização associado ao desenvolvimento tecnológico acelerou e aumentou em muito a produtividade, houve uma revolução nos transportes, nas comunicações e no tratamento da informação. A chamada Revolução Tecnológica (1950) colaborou grandemente para com o rompimento dos limites geográficos e temporais entre as nações, o que favoreceu não apenas o comércio internacional. Tais fatores modificaram as economias locais e possibilitaram a mundialização da economia em termos de produção, de trabalho e de finanças ao combinar estratégias de alianças e cooperação entre grandes empresas de diferentes localidades. A expansão do capitalismo para além das fronteiras entre países, marcado pela transnacionalização do capital, denominado atualmente de mundialização do capital, foi favorecida pela derrocada do socialismo real.

Este processo de transnacionalização do capital é fruto da reestruturação econômica e política do capitalismo em resposta à crise mundial da década de 1970. Economicamente, generalizou-se mundialmente a partir desta década o modelo de produção flexível desenvolvida pelo Japão (toyotismo) em substituição ao modelo taylorista-fordista. Ao invés da produção rígida, em série e homogênea realizadas em unidades fabris concentradas e verticalizadas do taylorismo-fordismo, passou-se a valorizar a produção conforme a demanda, diversificada e determinada pelo consumo, ou seja, uma nova organização produtiva pautada na flexibilização do trabalho, da produção e do consumo (ANTUNES, 2011). Esta flexibilização permitiu a transnacionalização do capital referida acima.

A implantação da produção flexível exigiu também um trabalhador flexível. Ao invés de um trabalhador com funções rígidas, mecânicas, parcelares e repetitivas requerido pelo taylorismo-fordismo, o toyotismo requer dos trabalhadores a flexibilidade e a polivalência, ou seja, a capacidade de operar várias máquinas ao mesmo tempo, uma vez que a automação e a informatização permitem a alteração rápida dos equipamentos para garantir produtos diversificados e personalizados, a criatividade e a capacidade de trabalhar em equipe. Verifica-se, como diz Antunes e Alves (2004), que nesta fase do processo produtivo há uma apropriação pelo capital não apenas da força física do trabalhador (subsunção formal), mas também de suas capacidades intelectuais (subsunção real). Trata-se na verdade, da intensificação do trabalho alienado uma vez que o trabalhador é chamado a cooperar física e intelectualmente com o processo produtivo, porém, os bens materiais e culturais

produzidos são apropriados por uma minoria detentora dos meios de produção e do capital.

As transformações na forma como os homens produzem suas vidas implica em mudanças de pensamento, de doutrinas e verdades que vão legitimar o mundo social, econômico e político. Assim, a partir da década de 1970, a doutrina neoliberal passou a nortear os programas políticos dos Estados Nacionais, pelos quais o capital se reestruturou e se reproduziu. Os governos lançaram mão de novas estratégias permeadas, segundo Sanfelice (2008), pelos seguintes princípios: privatização dos serviços do setor público, reforma do Estado³, ideal de formar o capital humano, retomada do subjetivismo e, inclusão da educação, segurança e saúde na dinâmica do mercado.

Tais mudanças, aliadas à disseminação do ideário neoliberal, atingiu os países da América Latina e Caribe, principalmente, após o Consenso de Washington (1989), no qual foram estabelecidas políticas que tais países deveriam implementar para obter empréstimos das instituições financeiras internacionais, ou seja, políticas de ajustes estruturais⁴, tais como: disciplina fiscal, redução de gastos públicos, reformas (tributárias, previdência entre outras), liberação comercial, desregulamentação da economia e flexibilização das relações trabalhistas. Vale ressaltar que no Consenso participaram o Banco Mundial, o FMI, e o Banco Internacional de Desenvolvimento, juntamente com autoridades americanas.

No Brasil, o governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992) acatou as exigências e iniciou a implantação das políticas públicas orientadas pelos organismos internacionais as quais tiveram continuidade nos governos posteriores. Porém, foi Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), cujo discurso era de inserir o Brasil na economia global, quem consolidou o processo de Reforma do Estado na perspectiva do neoliberalismo.

Este movimento de reestruturação econômica e política do capital fez sucumbir a estabilidade no emprego, no comércio e nas relações internacionais, dando lugar ao desemprego estrutural, aos altos índices de pobreza, à ampliação da desigualdade e à exclusão social. Diante disso, passou-se a buscar alternativas para amenizar estes problemas e garantir que todas as pessoas tivessem condições de lutar por um espaço no mercado de trabalho (empregabilidade). Retoma-se, então, a teoria do capital humano, justificando-se a necessidade da educação e da qualificação profissional a fim de

³ A Reforma do Estado primava, inicialmente, pela minimização da intervenção estatal e promoção da liberalização econômica, amparado no princípio do mercado como regulador da sociedade. Posteriormente, diante do agravamento da desigualdade e da exclusão social, o Estado foi chamado a assumir o papel de provedor dos serviços sociais aos marginalizados. Para desempenhar este papel, o Estado passa a fazer a apologia da parceria público-privada, dividindo essa função com a sociedade civil. Sobre a reforma do Estado, ver NEVES (2005).

⁴ As políticas de ajustes são caracterizadas como: “[...] um conjunto abrangente, de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes” (SOARES, 2003, p. 18).

atender às demandas da produção flexível. Todavia, em tempos de Estado Mínimo, atribui-se aos próprios indivíduos a responsabilidade pela qualificação e pelos seus êxitos ou fracassos.

Nesse sentido, ao discutir à questão da pobreza no mundo, o Banco Mundial entende a educação básica como instrumento para combatê-la, pois para essa agência a fonte das diferenças de nível de vida entre as nações está nas diferenças de capital humano⁵. Por tal razão, a meta estabelecida pelo Banco Mundial como estratégia para o Brasil alcançar até 2011 era “Fortalecer o capital humano e a força de trabalho, com um maior impacto dos serviços sociais e eficiência do gasto público”.

A educação escolar é, portanto, solicitada, segundo Libâneo; Oliveira; Toschi (2003), a oferecer respostas concretas à sociedade, formando novos quadros de profissionais para o desenvolvimento dos países periféricos por meio do aumento dos níveis de conhecimento científico, cultural e técnico da população. E como fazer isso? Seguem os autores dizendo ser preciso ampliar o atendimento na educação básica, além de melhorar a qualidade de ensino. Foi nesta dinâmica de transformações e novas exigências para a educação básica e atendimento à infância que a educação infantil, no Brasil, passou a ser considerada primeira etapa da educação básica, na qual o cuidar e o educar são elementos indissociáveis.

As mudanças no discurso dos governos, que culminaram na elaboração de legislação e novas propostas de ação pedagógica, focalizam a educação infantil como primeira etapa da educação básica e devem ser analisadas como produto de uma mudança na macroestrutura da sociedade. É neste contexto que a indissociabilidade entre o cuidar-educar é valorizado como meio para diminuir a pobreza a partir da formação de capital humano, da formação de mão-de-obra qualificada que favoreça o desenvolvimento econômico.

Na lógica política e econômica capitalista, as crianças devem ser preparadas, desde a educação infantil, para desenvolver habilidades e competências como: criatividade, liderança, solidariedade para trabalhar em equipe, autonomia, habilidades de comunicação e de aprender a buscar o conhecimento constantemente. Em outras palavras, desde pequeno os indivíduos devem ser preparados para os processos produtivos próprios do cenário contemporâneo de mundialização do capital.

O histórico do atendimento à infância no Brasil foi marcado por ações inspiradas por interesses e lutas entre distintos grupos sociais. Do atendimento assistencialista, de cunho religioso, passou-se a um assistencialismo científico dos médicos-higienista preocupados com as noções básicas de higiene e saúde física e moral das crianças de trabalhadores e pobres e o atendimento pedagógico voltado para as crianças da elite

⁵ De acordo com a Teoria do Capital Humano, a educação é um fator determinante no desenvolvimento econômico e na distribuição de renda, como potencializadora do trabalho. Seu principal teórico foi o economista americano Theodore William Schultz (1902-1998).

(KRAMER, 1987). A necessidade na década de 1930 de construção de um Estado-Nação forte levou o governo a enfatizar o patriotismo na formação das crianças. No período de 1970-1980 o atendimento à criança foi marcado pela Teoria da Privação Cultural e a pré-escola passou a ter caráter compensatório e preparatório. E, finalmente, tem-se a educação infantil com caráter educativo para desenvolver integralmente a criança associando ações entre o cuidar e o educar, porém com o objetivo de gerar capital humano.

Desta forma, podemos verificar que, conforme Kramer (1987), o atendimento às crianças pequena no Brasil teve, e continua tendo, um histórico de fragmentação e de superposição. Apesar dos avanços na educação infantil no Brasil, comprovado pelas políticas atuais, esta etapa de atendimento continua atrelada aos interesses econômicos e políticos do capitalismo. Por isso, é importante a compreensão do processo histórico desta etapa da educação e de como as funções que ela assume estão relacionadas aos interesses de grupos hegemônicos.

3 AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS E O ATENDIMENTO À INFÂNCIA APÓS 1990.

Como já abordado, o final do século XX no Brasil foi um período marcado por reformas e mudanças substantivas na educação. Se, por um lado, os movimentos sociais da década de 1980, em defesa da redemocratização do país, contribuíram para a promulgação da Constituição Federal de 1988, para a aprovação da Lei nº 8.069/1990 que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a partir das quais a criança brasileira passou a ser reconhecida como cidadã, portanto, um sujeito com deveres e direitos. Por outro lado, não podemos ignorar o fato de que as transformações no capitalismo direcionaram as mudanças no atendimento à infância e na oferta de educação, no sentido de adequá-la ao momento histórico contemporâneo marcado pela globalização econômica e pelas políticas neoliberais.

A Constituição Federal de 1988 determinou como dever da família, sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. O artigo 208, inciso IV, assegura o atendimento de crianças até cinco anos na educação infantil em creches e pré-escolas, segundo a Emenda Constitucional nº 53, de 2006.

Em 1990, a Lei nº 8.069/1990 – ECA reiterou os direitos já declarados na Constituição de 1988. No artigo 53 reafirma o direito da criança e do adolescente à educação, com vistas ao desenvolvimento pessoal pleno, ao exercício da cidadania e qualificação para o trabalho e assegura, entre outros, o direito ao acesso e permanência em escola pública e gratuita perto de seu domicílio. Além disso, o artigo 54, inciso 4º,

assegura à criança de zero a seis anos de idade o direito de atendimento em creche ou pré-escola.

Apesar de a Constituição de 1988 e do ECA de 1990, garantirem o direito da criança pequena a educação essa somente foi normatizada com a LDB n.º 9.394/96. Além disso, com a alteração dada pela Emenda Constitucional n.º 59, de 11 de novembro de 2009, o inciso I, do artigo 208 passou a garantir o direito de “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (BRASIL, 2009), devendo ser implementada até 2016, conforme o artigo 6º da referida Emenda. Ou seja, está estabelecido em nossa Carta Magna que, após 2016, a segunda etapa da educação infantil (pré-escola) deverá ser obrigatória. Apesar de ser um direito adquirido pela criança o atendimento em creche, para crianças com até três anos não é obrigatória, tendo caráter complementar à ação da família, cabendo a esses a opção ou não pela matrícula da criança nas instituições de educação infantil.

Após a LDB n.º 9.394/96 vários documentos, programas e projetos foram elaborados pelo governo federal para orientar o atendimento à infância no Brasil. De acordo com os parâmetros e concepção elegidos pelo Estado, a indissociabilidade entre o cuidar e o educar tornou-se o foco das políticas brasileiras para a educação infantil.

Em 1998 foi elaborado o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI) que

[...] Constitui-se em um conjunto de referências e orientações pedagógicas que visam a contribuir com a implantação ou implementação de práticas educativas de qualidade que possam promover e ampliar as condições necessárias para o exercício da cidadania das crianças brasileiras (BRASIL, 1998, p.13).

O RCNEI apesar de ser um orientador das ações docentes para a educação infantil revela a mudança no conceito de infância e no atendimento à criança. Tal discussão já havia sido levantada pelos Pioneiros da Educação Nova, na década de 1930, mas dado o processo histórico, com seus interesses e necessidades, tal discussão foi velada, sendo retomada somente a partir de 1980 com a reforma educacional no Brasil, pós-reabertura democrática no país.

Os princípios norteadores do referencial são: o respeito aos direitos das crianças e as suas diferenças culturais, sociais, étnicas, religiosas, etc.; o direito ao brincar; o acesso aos bens socioculturais; a socialização através da inserção em práticas sociais, atendimento aos cuidados essenciais a sua sobrevivência e ao desenvolvimento de sua identidade. Um aspecto inovador do RCNEI diz respeito à relação entre o cuidar e o educar como elementos indissociáveis da prática na educação infantil. O educar refere-se a:

[...] propiciar situações de cuidados, brincadeiras e aprendizagens orientadas de forma integrada e que possam contribuir para o desenvolvimento das capacidades infantis de relação interpessoal, de

ser e estar com os outros em uma atitude básica de aceitação, respeito e confiança, e o acesso, pelas crianças, aos conhecimentos mais amplos da realidade social e cultural (BRASIL, 1998, p. 23).

Quanto ao cuidar, segundo o RCNEI, implica em:

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

É válido ressaltar que a criança para o RCNEI é o “sujeito social e histórico e faz parte de uma organização familiar que está inserida em uma sociedade, com uma determinada cultura, em um determinado momento histórico” (BRASIL, 1998, p.21), que, embora marcada pelo seu meio, também o marca. É ainda compreendida como um sujeito singular que pensa e sente de maneiras próprias e se desenvolvem e aprendem na interação com os outros, utilizando várias formas de expressão para significar, ressignificar e criar conhecimentos.

Em função desta nova concepção de criança se faz necessário integrar o cuidar, que é próprio do atendimento às crianças pequenas com o educar, pois desde muito cedo as crianças são sujeitos ativos no meio em que vivem. O RCNEI afirma que o cuidado envolve a compreensão de como ajudar o outro a se desenvolver, portanto, significa valorizar e ajudar a desenvolver capacidades; envolve a dimensão afetiva e os cuidados com os aspectos biológicos do corpo. Verifica-se que o conceito de cuidado se expande para além dos aspectos biológicos.

Em 1999, a Resolução CEB nº 1, de 7 de abril, instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil, que estabeleceu os princípios, fundamentos e procedimentos para esta etapa da Educação Básica. Nesta destaca-se a necessidade de as instituições de atendimento à criança elaborarem suas propostas pedagógicas a partir dos princípios norteadores, sendo que no artigo 3º, inciso III estabelece

As Instituições de Educação Infantil devem promover em suas Propostas Pedagógicas, práticas de educação e cuidados, que possibilitem a integração entre os aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivo/linguísticos e sociais da criança, entendendo que ela é um ser completo, total e indivisível (BRASIL, 1999a).

Também ressalta no inciso IV, que essas devem compreender a criança não mais como um sujeito a-histórico ou um adulto em miniatura, mas como “[...] seres íntegros, que aprendem a ser e conviver consigo próprios, com os demais e o próprio ambiente de maneira articulada e gradual [...]” (BRASIL, 1999a). Desta forma, as atividades devem contemplar as diversas áreas do conhecimento e aspectos da vida cidadã.

Em 1999, o governo lançou os Parâmetros em Ação para a Educação Infantil com o intuito de favorecer a capacitação dos profissionais e preparação das instituições

que aderiram aos RCNEI. E, em 2000, aprovou as Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil que orientam a respeito da organização dos espaços e recursos físicos e humanos necessários para a melhoria do atendimento na Educação Infantil. Além de definir propostas de ações para integração da Educação Infantil aos sistemas de ensino.

O Plano Nacional de Educação (2001-2010), aprovado pela Lei nº 10.172/2001, ao tratar da educação infantil, apresenta a necessidade de superação da dicotomia histórica entre o atendimento assistencialista, ofertado em creches geralmente para os filhos das mães trabalhadoras e a pré-escola, com cunho educativo e que na sua origem atendiam aos filhos das camadas mais altas da população. Com esse objetivo afirma que “[...] Educação e cuidados constituem um todo indivisível para crianças indivisíveis, num processo de desenvolvimento marcado por etapas ou estágios em que as rupturas são bases e possibilidades para a sequência” (BRASIL, 2001, p. 15).

Os documentos elaborados também apontam para a importância da formação dos profissionais para atuarem na educação infantil. Para ofertar possibilidades de qualificação aos professores já atuantes nesta etapa da educação básica o governo lançou o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (ProInfantil) em 2005 que

[...] é um curso, em nível médio, na modalidade Normal, que proporcionará aos professores sem a habilitação mínima exigida pela legislação vigente e que atuam como docentes nas instituições de educação infantil, o domínio dos conteúdos do Ensino Médio e a formação pedagógicos necessários para a melhoria da qualidade de sua prática profissional (BRASIL, 2005, p. 5).

A formação dos profissionais da educação infantil é importante devido à mudança no caráter do atendimento que pretende o cuidar e o educar como aspectos indissociáveis na prática cotidiana.

Outros documentos foram elaborados e aprovados posteriormente para normatizar e orientar as práticas, ações, estrutura, enfim, organizar a prática pedagógica na educação infantil de tal forma que o cuidar e o educar sejam elementos indissociáveis. Conforme a Política Nacional para Educação Infantil: pelos direitos da criança de 0 a 6 anos de 2006 (BRASIL, 2006a, p. 08).

Essa visão contribuiu para que fosse definida, também, uma nova função para as ações desenvolvidas com as crianças, envolvendo dois aspectos indissociáveis: educar e cuidar. Tendo esta função, o trabalho pedagógico visa atender às necessidades determinadas pela especificidade da faixa etária, superando a visão adultocêntrica em que a criança é concebida apenas como um vir a ser e, portanto, necessita ser “preparada para”.

Ainda em 2006, o governo lançou os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil cujo objetivo foi estabelecer padrões de referência no que se refere à organização e funcionamento das instituições de Educação Infantil. Esse não pretende ser um indicador de qualidade, mas apresentar requisitos necessários para que a

Educação Infantil atinja o seu objetivo, qual seja o desenvolvimento integral da criança até os cinco anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social.

Os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (2006b) reiteraram a questão da relação entre o cuidar e o educar ao afirmar que as propostas pedagógicas das instituições de Educação Infantil devem promover práticas de cuidado e educação integrando os aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivos/linguísticos e sociais entendendo a criança como um sujeito social. Neste sentido, orienta que as atividades envolvam: o auxílio nas atividades que não conseguem realizar sozinhas; atendimento às necessidades físicas e psicológicas; atenção aos momentos peculiares de sua vida.

Com os documentos lançados em 2009 estabeleceram-se critérios e recomendações para o atendimento à infância nas creches. O documento Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças (BRASIL, 2009) estabelece aspectos a serem observados na organização e funcionamento das creches. Tais critérios envolvem tanto o atendimento cotidiano às crianças, quanto às diretrizes para estabelecimento de políticas e programas. Destacam-se neste a indissociabilidade entre o cuidar e o educar, pois consideram que as práticas pedagógicas devem integrar tanto o cuidado físico como o desenvolvimento dos aspectos sociais e intelectuais das crianças. Ainda em 2009, foi lançado o documento Indicadores da qualidade na educação infantil, elaborado para auxiliar a comunidade escolar na avaliação para a melhor qualidade da escola.

Além disso, neste mesmo ano foi homologada a Resolução nº 5, de 17 de dezembro que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, revogando a Resolução CNE/CEB nº. 01/1999. Esta Resolução, em consonância com os documentos e legislações citados, reconhece a criança como sujeito histórico e de direito e determina no artigo 5º, § 2º, que “É obrigatória a matrícula na Educação Infantil de crianças que completam 4 ou 5 anos até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula” (BRASIL, 2009c), ratificando, portanto, a redação dada ao inciso I, do art. 208 pela Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Além disso, a Resolução nº 05/2009 também prevê a promoção do desenvolvimento integral de crianças de 0 a 5 anos de idade, bem como a indissociabilidade entre o cuidar e o educar (artigos 3º e 5º).

No dia 25 de junho de 2014, por meio da Lei nº 13.005, foi aprovado um novo Plano Nacional de Educação que, em consonância com o inciso I, do artigo 208 da Constituição Federal (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59/2009), estabelece como meta 01:

[...] universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50%

(cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Como se verifica pelos vários documentos publicados no período analisado, os esforços se dirigiram no sentido de orientar as ações nas instituições de Educação Infantil, além de fornecer diretrizes, metas e estratégias quanto à melhoria nesta etapa da escolarização. O conjunto dessas publicações revela que houve uma continuidade quanto às concepções, objetivos e estratégias no atendimento à infância pela Educação Infantil, independente do governo eleito.

Destaca-se a concordância da necessidade de se organizar as instituições de educação infantil como o *locus* que deve privilegiar o desenvolvimento integral da criança oferecendo condições para que se constitua como cidadão de direito. Para que isso se concretize é necessário, primeiramente, superar a relação dicotômica entre o cuidar e o educar. Com essa finalidade os documentos elaborados a partir de 1990 tratam do atendimento à infância no Brasil estabelecendo orientações tanto para a organização do trabalho docente, quanto para a gestão das instituições de educação infantil.

A relação dicotômica que existia entre o cuidar-educar e que atribuía à Educação Infantil um caráter ora assistencialista, ora educacional deve ser superada em prol de um atendimento que prima pelo desenvolvimento físico, intelectual e emocional das crianças de até cinco anos de idade. Muito embora as mudanças na função da educação infantil na atualidade estejam em consonância com os interesses e necessidades formativas do capitalismo, entendemos que essas mudanças contribuem para o atendimento à criança de até cinco anos. Isso porque entende a criança como sujeito histórico marcado pela sua cultura e que também marca a sociedade da qual faz parte.

Além de tal aspecto, favorece a superação da dicotomia histórica entre atendimento assistencialista para filhos de trabalhadores e atendimento pedagógico para os filhos das elites. A indissociabilidade entre cuidar-educar torna possível entender que criança de até cinco anos é um cidadão com direito à educação para sua formação integral e, como um ser em formação, tem a especificidade de necessitar tanto de atenção aos cuidados físicos quanto aos aspectos cognitivos, afetivos e sociais.

Formar cidadãos de direito é a principal meta do atendimento das instituições para a Educação Infantil, sejam elas públicas ou privadas. É preciso compreender os aspectos que influenciam na elaboração das políticas públicas para a Educação Infantil, os interesses que se escondem na letra das leis para compreender as mudanças, exigências e demandas que recaem sobre os docentes e gestores das instituições de atendimento à criança.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos realizados apontam para um consenso quanto ao caráter do atendimento educacional ofertado à criança de zero a cinco anos no Brasil, visto a continuidade dessa concordância nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Vana Rousseff (2011-2014). Tal consenso só pode ser compreendido quando se volta o olhar para as relações macroestruturais que se estabelecem na sociedade capitalista.

Assim, a superação da dicotomia entre creche para crianças pobres e pré-escola para os filhos das classes abastadas e a defesa da indissociabilidade entre o cuidar e o educar não pode estar desvinculada das transformações econômicas e políticas do capitalismo contemporâneo. Tal indissociabilidade está associada às necessidades de adaptar os indivíduos desde o nascimento às demandas da produção flexível e a lógica capitalista neoliberal vigente. Todavia, se a história é feita de conflitos e contradições, é justamente na expansão do direito à educação que é possível estabelecer um processo de luta contra a hegemonia capitalista a fim de garantir a plena emancipação dos sujeitos.

As políticas para Educação Infantil implantadas no período estudado demonstram avanços no atendimento à criança de zero a cinco anos no Brasil. Neste a indissociabilidade entre cuidar-educar deve ser o vértice da prática pedagógica nas instituições de Educação Infantil, pois é justamente tal aspecto o pilar da dicotomia do histórico do atendimento à infância no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Miriam e KRAMER, Sonia. O Rei está nu: um debate sobre as funções da pré-escola. **Cadernos Cedes**, São Paulo, v. 1, n. 9, p.27-38, 1984.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?**: ensaio sobre a metamorfose e a centralidade no mundo do trabalho. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ANTUNES, Ricardo; ALVES, Giovanni. As mutações do trabalho na era da mundialização do capital. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n.87, p. 335-351, maio/ago. 2004.

BRASIL . **Lei n. 11.274**, 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos Arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 fev. 2006. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 27 jul. 2007.

BRASIL, Ministério da Educação. **Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças**. org. Campos, Maria Malta; Rosemberg, Fúlvia). Brasília: 2009b. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/direitosfundamentais.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 59**, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em: 15 de set. 2015.

BRASIL. **Lei n. 12.796/2013**. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm#art1. Acesso em 14 de jul. 2015.

BRASIL. **Lei n. 8.069/1990** de 13 de julho de 1990. Brasília-DF. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm. Acesso em: 06 de ago. 2015.

BRASIL. **Lei nº. 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/doc/LeiPNE.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial Curricular Nacional para Educação infantil**. Brasília, 1998. v 1-3.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei n. 10.172/2001**. Plano Nacional de Educação 2001-2010. Brasília: 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. **Política Nacional de Educação Infantil**: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. Brasília, 2006a. Disponível em: http://www.obscriancaeadolescente.gov.br/index.php?option=com_phocadownload&view=file&id=110:politica-nacional-educacao-infantil-pelo-direito-criancas-0-a-6-anos&Itemid=133. Acesso em: 09 mar. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Proinfantil**: Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil: diretrizes gerais. Brasília, 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/diretrizes.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. **Indicadores da Qualidade na Educação Infantil**. Brasília, 2009a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_qualit_educ_infantil.pdf. Acesso em: 10 mar. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros nacionais de qualidade para a educação infantil**. Brasília, 2006b. v.1. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/eduinfparqualvol1.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2015.

BRASIL. **Parecer CNE/CEB n.04, de 16 de fevereiro de 2000**: Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil. Brasília, 2000. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2000/pceb004_00.pdf. Acesso em: 06 mar. 2015.

BRASIL. **Resolução CEB n. 1 de 7 de abril de 1999**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília, 1999. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0199.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2015.

BRASIL. **Resolução nº 5**, de 17 de dezembro de 2009c. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=3749-resolucao-dcnei-dez-2009&category_slug=fevereiro-2010-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 08 abril de 2014.

BRASIL. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros em ação: Educação Infantil**. Brasília, 1999b. Disponível em: http://www.oei.es/inicial/curriculum/pcnacao_eduinf.pdf. Acesso em: 06 mar. 2015.

BRASIL. Senado Federal. **Lei n. 9.394/96**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 14 de jul. 2015.

KRAMER, Sonia. **A política do pré-escolar no Brasil: a arte do disfarce**. 3ªed. Rio de Janeiro: Dois Pontos, 1987.

KUHLMANN JR., Moyses. Histórias da Educação Infantil no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, mai-ago., n. 14, p. 5-18, 2000.

KUHLMANN JR., Moyses. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 2004.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2003.

MOREIRA, Jani Alves Silva. Políticas públicas para a educação infantil em revistas dirigidas: uma análise da revista nova escola e revista criança na década de 1990. **Dissertação de mestrado**. PPE/UEM, 2006. Disponível em: www.ppe.uem.br. Acesso em: 22 de abr. 2014.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005. p.19-39.

OLIVEIRA, Zilma Ramos de Moraes. Os primeiros passos da história da educação infantil no Brasil. In. **Educação Infantil: fundamentos e métodos**. São Paulo: Cortez, p.57-70, 2002.

SANFELICE, José Luis. **As transformações do Estado Nação e suas implicações na educação no século XXI**. Palestra proferida na X Semana de Pedagogia da Universidade Estadual de Maringá – Campus de Cianorte, 2008.

SOARES, L. T. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 11-39.

TORTAJADA, Iolanda e FLECHA, Ramon. Desafios e saídas educativas na entrada do século. In. **A educação do século XXI: os desafios do futuro imediato**. Porto Alegre: Artmed, p.21-36, 2000.