**SHIRLENE VIEIRA DE ALMEIDA**

# A EDUCAÇÃO INFANTIL NA DÉCADA DE 1990: ALGUMAS REFLEXÕES EM TEMPOS DE AJUSTES NEOLIBERAIS

**MARINGÁ**
**2004**

**SHIRLENE VIEIRA DE ALMEIDA**

# A EDUCAÇÃO INFANTIL NA DÉCADA DE 1990: ALGUMAS REFLEXÕES EM TEMPOS DE AJUSTES NEOLIBERAIS

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Área de Concentração: Fundamentos da Educação, da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial à obtenção de Título de Mestre em Educação.**

**Orientadora: Profª. Dra. Ângela Mara de Barros Lara.**

**MARINGÁ**
**2004**

SHIRLENE VIEIRA DE ALMEIDA

A EDUCAÇÃO INFANTIL NA DÉCADA DE 1990: ALGUMAS REFLEXÕES EM TEMPOS DE AJUSTES NEOLIBERAIS

Dissertação aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Educação, Curso de Pós-graduação em Educação, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, pela seguinte banca examinadora:

_____

Orientadora: Professora Doutora Ângela Mara de Barros Lara (UEM)

_____

Professora Doutora Amélia Kimiko Noma (UEM)

_____

Professor Doutor Paulo Guilhermeti (UNICENTRO)

Maringá, _____de_____de_____.

*À minha*

***FAMÍLIA,***

*e nela incluo todos*

*os irmãos de caminhada.*

## *AGRADECIMENTOS*

*A ÂNGELA, pelo carinho, força,*
*dedicação e orientação.*

*Aos professores, colegas, amigos*
*que acompanharam com tanto*
*entusiasmo meu trabalho.*

*À professora Maria de Lourdes Longhini Trevisani*
*pelas valiosas correções do trabalho.*

*Aos meus familiares, que esperaram.*
*Especialmente os mais próximos:*
*Jair, Jéssica e Ana Clara.*

*A gente não quer só comida.*
*A gente quer comida, diversão e arte....*
*A gente quer saída para qualquer parte....*
*A gente não quer só comida*
*A gente quer bebida, diversão, balé....*
*A gente quer a vida como a vida quer.....*

*Titãs*

## RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar a viabilidade do desenvolvimento da Educação Infantil na década de 90, em tempos de neoliberalismo. Toma como ponto de partida a Constituição Federal de 1988, que reconhece as crianças como cidadão de direitos e lhes garante o acesso à educação, sob a responsabilidade do Estado, da família e da sociedade. Tal pressuposto orienta a presente pesquisa feita em deliberações e regulamentações para verificar o atendimento a esse direito constitucional. O primeiro documento analisado, o Estatuto da Criança e do Adolescente aprovado em 1990, respeita a Constituição, amplia alguns direitos e regulamenta a doutrina de proteção integral e formação, dando-lhe prioridade absoluta. Com o encaminhamento no Brasil da política neoliberal que se consolidou no governo de FHC, acontece à reforma do Estado, o Estado mínimo. As privatizações e a redução de gastos públicos geraram desemprego e agravaram as condições de vida, em especial das classes mais pobres. Os cortes seriam feitos, prioritariamente, na política social, incluindo-se a educação. A reforma educacional, proposta pelo Banco Mundial, focalizou os gastos no ensino fundamental em detrimento dos demais níveis de ensino, por meio da descentralização que se traduz em municipalização e privatização, sem que o governo deixe de controlar a educação por meio da avaliação institucional da definição de diretrizes curriculares. Tomando como pressupostos a ampliação de direitos na década de 80 e as medidas neoliberais em 90, são analisados os encaminhamentos dados para a Educação Infantil nos seguintes documentos que regulamentam a educação atualmente no Brasil: o Plano Nacional de Educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Referencial Curricular para a Educação Infantil e as Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil. As reflexões, embasadas nestes documentos, buscam verificar qual educação se propõe para as crianças brasileiras neste momento e, principalmente, se ela atende aos princípios de formação integral, com prioridade absoluta a todas as crianças oferecendo uma educação de qualidade que prioriza o cuidar e o educar ou se traça o caminho para a assistência continuada.

Palavras-chave: Educação Infantil; Políticas Sociais Públicas; Neoliberalismo.

## ABSTRACT

This study aims to analyze the viability of Infantile Education development in the 90s, during the neoliberalism period. Its starting point is the 1988 Federal Constitution that acknowledges children as a citizen with rights and guarantees them the access to education, under state's and society's responsibility. Such presupposition guides this present research carried out in deliberations and regulations to verify the attendance to this constitutional right. The first document analyzed, the Statute of Child and Adolescent aproved in 1990, respects the Constitution, enlarge some rights and regulate the doutrine of integral protection and formation, providing total priority. With the Brazilian leading to a neoliberal politics that was consolidated in FHC's government, the state reform happens, the minimum state. The privatization and the reduction of public expenses generated unemployment and worsened the life conditions, specially in the poorest classes. The cuts would be made, priorly, in social politics including education. The educational reform, proposed by World Bank, focused on expenses in elementary education to the detriment of other education levels, through decentralization meaning the municipalization and privatization, without the government control loss through institutionall evaluation and the definition of the curricular guidelines. Taking as presupposition the enlargement of the rights in the 80s and the neoliberal measures in the 90s, directions took for Infantile Education in the following documents that regulate the current Brazilian education are analyzed: the National Education Plan, the Law of Guidelines and Basis of National Education, the Curricular Referential for Infantile Education and the Curricular Guidelines for Infantile Education. The reflections, based on these documents, intend to verify which education is proposed to Brazilian children in current moment and mainly whether it assists to the principles of integral formation, prioritizing all of the children offering a quality education that prioritizes the caring and educating or draws the path to the continued assistence.

**Key words: Infantile Education; Public Social Politics; Neoliberalism.**

## LISTA DE SIGLAS

ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
APP – Sindicato dos Professores da Rede Estadual Pública e Municipal do Paraná
BID – Banco Internacional de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CAIC's – Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente
CEDCA – Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná
CEPAL – Comision Econômica para América Latina y el Caribe
CLT – Consolidação das Leis de Trabalho
COEDI – Coordenação de Educação Infantil
CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONED – Conselho Nacional de Educação
DCNEI – Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil
DPE – Departamento de Políticas Educacionais
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
ECD – Early Childhood Care and Development - Desenvolvimento e Cuidado da Primeira Infância
E.U.A. – Estados Unidos da América
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB – Fundo para a Educação Básica
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDEI – Fundo para a Educação Infantil
FHC – Fernando Henrique Cardoso
G7 – Grupo dos Sete
IPAI – Instituto de Proteção e Assistência a Infância
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONG's – Organizações Não Governamentais
PIB – Produto Interno Bruto
PNAC – Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania
PND – I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República
PNE – Plano Nacional de Educação
PPA – Plano Plurianual
PRONAICA – Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente
RCNEI – Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil
SEAS – Secretaria de Estado da Assistência Social
SEF – Secretaria de Educação Fundamental
SISMMAC – Sindicato do Magistério Municipal de Curitiba
UFPR – Universidade Federal do Paraná
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e para a Cultura
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

**SUMÁRIO**

**1 – INTRODUÇÃO . . . . . .12**

**2 – AS TRANSFORMAÇÕES DO CAPITALISMO NO SÉCULO XX. . . . . .17**
**2.1 Globalização e Neoliberalismo . . . . . 18**
**2.2 O Brasil e os Ajustes Neoliberais . . . . . 25**
**2.3 Neoliberalismo e a Educação Infantil . . . . . 32**

**3 – OS DIREITOS DA CRIANÇA . . . . . 46**
**3.1 O Conceito de Criança e Infância. . . . . 47**
**3.2 Revisitando a Legislação para a Criança. . . . . 52**
**3.3 A Doutrina de Proteção Integral. . . . . 59**
**3.4 O Direito à Educação Infantil. . . . . 67**

**4 – A EDUCAÇÃO INFANTIL NA DÉCADA DE 1990. . . . . .72**
**4.1 Um Olhar Sobre o Passado. . . . . .73**
**4.2 As Políticas Para a Educação Infantil. . . . . .79**
4.2.1 O Plano Nacional de Educação. . . . . **80**
4.2.2 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. . . . . **.86**
4.2.3 O Referencial Curricular Nacional Para a Educação Infantil. . . . . **94**
4.2.4 As Diretrizes Curriculares Nacionais Para a Educação Infantil. . . . . **98**
**4.3 De Sujeito de Direito à Inviabilidade da Educação Infantil. . . . . 103**

**5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS. . . . . .113**

**REFERÊNCIAS. . . . . .120**

## 1. INTRODUÇÃO

> É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão
>
> Art. 227 da Constituição Federal de 1988.

As lutas sociais da década de 80 desencadearam algumas mudanças significativas para as crianças e os adolescentes brasileiros na Constituição de 1988, as quais se tornaram o ponto de partida para esta investigação. Durante todo o século XX, moveu-se uma luta em prol da população infanto-juvenil, seguindo a tendência mundial desse momento histórico, mas foi com o fim da ditadura militar e o início da redemocratização do país que se intensificou a luta pelos direitos das crianças, resultando no reconhecimento da criança e do adolescente como cidadãos de direito.

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei nº 8069/90 (CURY, 2000), regulamentou e criou mecanismos para o cumprimento dos direitos das crianças e dos adolescentes, possibilitando um novo modo de pensar para o atendimento infantil, superando as legislações anteriores que tratavam as crianças como objetos de tutela. A partir da elaboração do Estatuto, se estabeleceu os princípios de proteção integral à criança a qual passou a ser concebida como pessoa em fase peculiar de desenvolvimento e, portanto, pressupõe que tenham prioridade absoluta. A regulamentação sob perspectivas mais amplas gera expectativas de uma Educação Infantil distinta daquela que vinha sendo desenvolvida até aquele momento, com base eminentemente assistencialista. A sintonia entre os avanços da Constituição e do ECA poderia ser o ponto de partida para a possibilidade de mudanças na Educação Infantil, por isso o tema tornou-se o objeto desta pesquisa.

O direito à proteção integral, exaltado no ECA, já era conclamado em debates internacionais desde 1924, apesar da morosidade de uma legislação que contemplasse tal direito, o Estatuto se tornou uma das mais avançadas regulamentações para a criança e o adolescente. Além da prioridade absoluta de direito à proteção integral, ele regulamentou toda a estrutura para a efetivação deste direito, criando conselhos deliberativos federais, estaduais e municipais, para o atendimento da população nessa faixa etária de acordo com suas necessidades. Idealizou uma descentralização com base autônoma, democrática e participativa para garantir à criança e ao adolescente seus direitos como cidadão.

No ECA, são traçadas para o desenvolvimento da doutrina de proteção integral, as políticas sociais básicas, e nelas se inclui a educação que deve ser de responsabilidade do Estado, da família e da sociedade. Ao Estado, cabe priorizar as políticas sociais públicas para a educação infanto-juvenil. Vale ressaltar que o Estatuto refere-se à educação de crianças e adolescentes, porém este estudo vai se restringir a Educação Infantil, que compreende a idade de zero a seis anos, conforme conceituado nas políticas que regem o atual sistema educacional.

Concomitante à elaboração da Constituição de 1988 e do ECA, ocorreu num processo chamado de redemocratização do país no qual foram travadas lutas políticas históricas dentre as quais, a garantia da continuidade nas eleições para presidente da República. O primeiro presidente eleito pelo voto direto, foi Fernando Collor de Mello, que assumiu o poder em 1990, deu os primeiros passos em direção às medidas de ordem neoliberal, esta nova ordem se consolidou com o governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC, que assumiu em 1995.

FHC adotou a princípio as medidas contempladas no “Consenso de Washington” (BATISTA, 1994), como a redução dos gastos públicos, abertura da economia, reforma tributária, privatizações, regime cambial e redução da ação do Estado sobre economia. Realizou, também, a Reforma do Estado, que, segundo ele, era necessária para a reconstrução de uma administração pública com bases modernas e racionais de modo

a atender uma economia globalizada, uma administração “gerencial” com base em conceitos atuais de administração e eficiência.

A reforma do Estado desencadeou, nos mesmos moldes, a reforma educacional que apresentou como característica: a focalização dos gastos públicos no ensino fundamental; a descentralização da educação, que se traduz em municipalização do ensino; privatização, através da constituição de um mercado de consumo de serviços educacionais; desregulamentação, no qual o governo “abre mão do processo”, mas controla a produto por intermédio da avaliação de resultados institucionais e da definição das diretrizes curriculares.

Com isso, pergunto: As políticas sociais públicas para a Educação Infantil (na década de 1990) atendem a legislação (Constituição de 1988 e Estatuto da Criança e do Adolescente) que viabiliza a concretização de uma Educação para a população infanto-juvenil? Ou as deliberações encaminhadas por FHC para a política educacional acabam por inviabilizar o desenvolvimento desta política?

Para um possível esclarecimento destas questões e visando atingir o objetivo proposto anteriormente, se faz necessário analisar o contexto histórico do período, refletindo sobre as reais conseqüências na adoção dos ajustes neoliberais que tem como objetivo atender o capital, a análise da legislação vigente no final do século XX, assim como das políticas públicas e sociais para a Educação Infantil no período.

As fontes primárias utilizadas para esta reflexão são a Constituição de 1988 e o Estatuto que, ampliaram direitos às crianças e aos adolescentes entre estes a educação, como estes documentos são regulamentados por meio de políticas específicas, utiliza-se, também, o Plano Nacional de Educação – PNE, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil – RCNEI e, as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil – DCNEI e a Proposta do Banco Mundial para a Educação Infantil para os países em desenvolvimento. Objetiva-se com isso evidenciar os encaminhamentos para

a Educação Infantil, destacando as possíveis contradições existentes entre a Constituição e ECA e as deliberações e propostas neoliberais para o desenvolvimento da educação para as crianças de zero a seis anos.

O encaminhamento teórico e metodológico para a realização do trabalho, segue o pensamento de Hobsbawn (1998) quando diz que as discussões mostram, apesar de algumas lacunas na abordagem de Marx, seu brilhantismo e profundidade faz dessa abordagem ainda a única que nos habilita a explicar toda a amplitude da história humana e constitui o mais frutífero ponto de partida para a discussão de questões modernas. Assim sendo, faremos uso de categorias marxistas para embasamento desta pesquisa.

No primeiro capítulo, disserta-se inicialmente sobre o surgimento a globalização e a hegemonia do capital financeiro; algumas reflexões sobre o neoliberalismo, apresentando-o como explicação à crise do capital na década de 1970. Busca-se a compreensão do processo que levou o governo do Brasil a adotar os ajustes neoliberais e como os organismos multilaterais passaram, a ditar regras, priorizando o econômico em detrimento do social e, finalmente, no campo educacional as principais políticas adotadas para a Educação Infantil nos governos de José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

No segundo capítulo, analisa-se o atendimento da criança anterior à elaboração da Constituição e do ECA, para ter um entendimento do contexto histórico em que se fez necessária a mudança de concepção da população infanto-juvenil de objeto de tutela para sujeito de direitos. Pontuaremos, para isso, sobre o "código de menores" de 1927 e de 1979: o primeiro estava voltado para as crianças abandonadas, delinqüentes e pobres, que representavam as preocupações do momento, e o segundo que qualificou as crianças pobres e delinqüentes de "menores em situação irregular", criando um aparato jurídico e institucional para tentar conter as ações desses "menores". A partir destes pressupostos foi feita uma análise das lutas sociais que desencadearam a

conquista da cidadania e da proteção integral e, por último, de todo o aparato constitucional que dá garantia de uma educação como um “direito público subjetivo”.

A Educação Infantil institucionalizada é contemplada no terceiro capítulo, o qual se inicia procurando caracterizar as primeiras instituições brasileiras voltadas para o atendimento e educação da criança. Em seguida, são analisados os seguintes documentos: o Plano Nacional de Educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o Referencial Currricular Nacional para a Educação Infantil e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. No item final, é feito um contraponto entre os direitos previstos no ECA e na Constituição com os objetivos propostos nos documentos para a Educação Infantil elaborados sob a ordem neoliberal e concluindo com os encaminhamentos possíveis para a Educação Infantil, na década de 1990.

A busca por respostas aos questionamentos levantados é pertinente, tendo em vista que, os educadores, precisam estar atentos a legislação que regulamentam a educação e a questão jurídica da cidadania das crianças e jovens uma vez que saltam aos olhos, na prática profissional, a precarização das condições de trabalho e, principalmente, uma degradação das necessidades educacionais básicas das crianças. Isto não só gera conflitos, como a escola e a família quase sempre são as instituições em que se buscam os motivos de uma Educação Infantil deficiente.

O desenvolvimento deste trabalho pode nos aproximar, de modo mais científico, da totalidade do contexto histórico, da compreensão da complexidade e percalços que envolvem a educação. A pesquisa no campo educacional aponta, principalmente, os caminhos para a busca de respostas para os conflitos educacionais que só são encontrados no conhecimento.

## 2. AS TRANFORMAÇÕES DO CAPITALISMO NO SÉCULO XX

O objetivo deste capítulo é a construção de uma fundamentação teórica para o desenvolvimento de nossa pesquisa. Tendo em vista que nosso objeto de estudo encontra-se no século XX, mais especificamente nas décadas de 80 e 90, considera-se necessária à análise das transformações ocorridas na sociedade capitalista que determinaram algumas transformações na produção. Sendo assim, as questões abordadas no presente capítulo são: o contexto sócio-histórico no qual se desenvolveram a globalização e o neoliberalismo; as influências dos ajustes neoliberais no Brasil, acarretando sua implementação na década de 90; por fim, as diretrizes educacionais, com ênfase na Educação Infantil, no contexto de tais transformações.

Busca-se entender o surgimento da mundialização do capital mais conhecida como globalização que, contribui para a hegemonia do capital financeiro, o qual gera altos lucros e aumenta as mazelas sociais da atualidade. Concomitante às questões da globalização, algumas reflexões sobre a política neoliberal, como resposta à crise do capital na década de 1970, com base na compreensão do contexto em que foram gestadas suas principais diretrizes.

Valendo-se de alguns teóricos, pretende-se compreender o momento histórico que levou o governo do Brasil a adotar os ajustes neoliberais, realizando, na década de 1990, privatizações e reformas que criaram mais dificuldades às classes mais pobres da população. As agências multilaterais passaram, a partir deste momento, a ditar as regras em alguns campos da sociedade, entre eles na condução da política social com vistas ao sucesso das reformas econômicas.

Segundo os organismos internacionais, para os países em desenvolvimento, deve-se enfatizar, na educação, o ensino fundamental. As políticas adotadas pelo governo nesse período evidenciam esta priorização. Cabe ressaltar que a Educação Infantil passou por um processo de descentralização e não foi tratada com prioridade nas

metas e planos do governo da década de 1990. Espera-se elucidar nesse período, o lugar reservado para a educação das crianças em tempos de ajustes neoliberais.

## 2.1 Globalização e Neoliberalismo

O predomínio do capital financeiro[1] nesta etapa do desenvolvimento da sociedade capitalista decorreu da recessão de 1973, com uma significativa redução dos investimentos na produção e um significativo aumento no setor dos fundos de pensão e outras instituições financeiras com grande rentabilidade, desestimulando o setor produtivo. Segundo Chesnais (2001, p 8), os grandes beneficiados desta nova configuração do capitalismo são os investidores institucionais que, por meio dos mercados financeiros, tornaram-se os proprietários-acionários dos grandes grupos. Estes novos beneficiados têm estratégias desconhecidas para a produção industrial e muito agressiva no plano de emprego e salários.

> Ao término de uma evolução de vinte anos, são as instituições constitutivas de um capital financeiro possuindo fortes características rentáveis que determinam, por intermédio de operações que se efetuam nos mercados financeiros, tanto a repartição da receita quanto o ritmo do investimento ou o nível e as formas de emprego assalariado. As instituições em questão compreendem os bancos, mas sobretudo as organizações designadas com o nome de investidores institucionais: as companhias de seguro, os fundos de aposentadoria por capitalização (os fundos de pensão) e as sociedades financeiras de investimento financeiro coletivo, administradoras altamente concentradas de ativos para a conta de cliente dispersos (os *Mutual Funds*) que são quase sempre as filiais fiduciárias dos grandes bancos internacionais ou das companhias de seguro. Os investidores institucionais tornaram-se, por intermédio dos mercados financeiros, os proprietários de grupos [...]. (CHESNAIS, 2001, p. 8).

[1] Segundo Lênin (1987, p. 46) o capital financeiro advêm: "Uma parte sempre crescente, do capital industrial, não pertence aos industriais que o utilizam. Estes últimos só alcançam a sua disponibilidade através dos canais do banco que é, para eles, o representante dos proprietários deste capital. Por outro lado, ao banco impõe-se investir na indústria uma parte, cada vez maior, dos seus capitais.. E, assim, o banco torna-se, cada vez mas, um capitalista industrial. A este capital bancário – isto é, a este capital dinheiro – que, assim, se transforma em capital industrial, eu dou o nome de 'capital financeiro'. O capital financeiro é, portanto, um capital de que os bancos dispõem e que os industriais utilizam."

Para este teórico, a globalização do capital ou como ele a concebe, a mundialização do capital[2], contribuiu de forma significativa para a hegemonia do capital financeiro, graças à liberdade completa gerada pela globalização, responsável por este grande triunfo. Chesnais (2001), ressalta que o grande triunfo do mercado financeiro não poderia ter acontecido sem as intervenções políticas dos Estados capitalistas mais poderosos, os Estados Unidos e os demais países do Grupo dos Sete – G7[3].

A globalização, que possibilitou a circulação do capital[4] em todos os países capitalistas, não significa a divisão das riquezas; pelo contrário, a liberalização, a desregulamentação, a mundialização aumentou ainda mais à desigualdade entre os países.

> O fato de que se tenha integração para uns e marginalização para outros, resulta do processo contraditório do capital na busca de rentabilidade, ao mesmo tempo que ele determina os limites. Deixando-o por sua conta, operando sem nenhuma rédea, o capitalismo produz a polarização da riqueza em um pólo social (que é também espacial), e no outro pólo, a polarização da pobreza e da miséria mais "desumana". A polarização é uma das expressões do caráter sistêmico dos processos com os quais se tem que negociar. (CHESNAIS, 2001, p. 13)

A adesão de muitos países, inclusive o Brasil, ao projeto neoliberal, refletiu de forma caótica no mundo do trabalho, desmantelando conquistas trabalhistas e precarizando o

---

[2] Segundo Chesnais (2001, p12), " Em inglês a palavra global refere-se tanto a fenômenos ligados à (ou às) sociedade (s) humana (s) no sentido do globo como tal (é o caso da expressão '*global warming*' que significa 'efeito estufa'), quanto a processos cuja característica é ser 'global', unicamente na perspectiva estratégica de um 'agente econômico' ou de um 'ator social' específico. Na ocasião, o termo 'globalização', que apareceu pela primeira vez nas *business schools* americanas por volta de 1980, revestiu essa palavra com o segundo sentido. Referia-se, de início, aos parâmetros pertinentes à ação estratégica do grande grupo industrial e à necessidade deste adotar uma aproximação e uma conduta 'globais',dirigindo-se aos mercados de demanda solvente, às fontes de abastecimento e aos movimentos dos rivais oligopólicos. Mais tarde, com a globalização financeira, ele estendeu-se até a visão do investidor financeiro e suas estratégias mundiais de arbitragem entre as diferentes localizações financeiras e os diferentes tipos de títulos".

[3] Países que fazem parte do G7: Estados Unidos, Inglaterra, França, Alemanha, Japão, Itália e Canadá.

[4] Para Lênin (1987, p. 60-61) o que caracterizava o antigo capitalismo, onde reinou a livre concorrência, era a exportação de mercadorias, o que caracterizou o capitalismo, onde reina os monopólios, foi a exportação de capitais. "Enquanto o capitalismo continuar capitalismo, o excedente de capitais será afetado, não para elevar o nível de vida das massas de um dado país pois daí resultaria uma diminuição de lucros para os capitalistas, mas para aumentar estes lucros, mediante exportação de capitais para o estrangeiro, para os países subdesenvolvidos. Aí normalmente os lucros são elevados porquanto escasseiam os capitais, são relativamente baixos o preço da terra e de igual modo os salários, e as mercadorias têm também um preço baixo".

trabalho. Segundo Antunes (2003, p. 3-4), cerca de 1 bilhão de trabalhadores, algo em torno de um terço da força humana mundial que trabalha; diminuindo o operariado manual, fabril; aumentando, nos países do Terceiro Mundo e centrais, inúmeras formas de subproletarização do trabalho parcial, temporário, sub-contratado, terceirizado e utilizando-se, neste trabalho, a mão-de-obra feminina; intensificação e superexploração do trabalho infantil e de imigrantes sob condições criminosas em muitas partes do mundo, como na Ásia e América Latina; exclusão dos trabalhadores jovens e velhos (em torno de 45 anos) do mercado de trabalho dos países centrais. Diante desta precarização no mundo do trabalho, é que "Estas mutações criaram, portanto, uma classe trabalhadora mais heterogênea, mais fragmentada e mais complexificada. Entre qualificados/desqualificados, mercado formal/informal, jovens/velhos, homens/mulheres, estáveis/precários, imigrantes etc". (ANTUNES, 2003, p. 4).

Observa-se que as mudanças ocorridas no final do século XX no processo da mundialização do capital, que aparentemente nos dão a ilusão de integração, serviram, de um lado, para recuperar o crescimento e os altos lucros por intermédio do capital financeiro de alguns poucos países e, de outro, aprofundaram as desigualdades sociais, criaram o trabalho precário, o desemprego estrutural e uma reserva de trabalhadores, principalmente com mão de obra infantil e feminina, desestruturando a luta dos trabalhadores com base nas organizações sindicais.

Em relação ao neoliberalismo, que provocou uma reestruturação produtiva, privatizações, o enxugamento do Estado com políticas fiscais e monetárias ditadas por organismos internacionais, provocaram o aumento nos países capitalistas, de seus déficits, levando à estagnação da economia e à precarização do desenvolvimento social. Quanto ao papel do Estado, ele deve ser mínimo quando se tratar dos gastos públicos com as ações sociais, mas forte para atender aos interesses dos ideais neoliberais que transformam o Estado em um aliado para impor as diretrizes que acarretam, o desemprego em massa, os baixos salários, o agravamento das desigualdades sociais nos países pobres, aqui se inclui o Brasil, e ao triunfo de países ricos tal como os Estados Unidos.

O fim da segunda guerra mundial e a ameaça de um outro modelo político, o socialismo, dinamizaram, em alguns países capitalistas, a implementação do Estado de Bem-Estar[5]. A política do *Welfare State* vigorou de meados da década de 40 até o início da década de 1970 e, durante este período, viabilizou políticas de cunho social com financiamentos públicos que beneficiaram os trabalhadores, fortalecendo-os na luta pelos direitos trabalhistas por meio do sindicalismo. Com a crise do capitalismo na década de 70, o Estado de Bem-Estar começou a ser criticado e visto como um entrave para o desenvolvimento do neoliberalismo, passando a ser, partir desse momento, a principal ideologia para reestruturar o processo de produção.

As políticas neoliberais, segundo Petras (1997) podem ser resumidas em cinco metas essenciais: "estabilização (de preços e das contas nacionais); privatização (dos meios de produção e das empresas estatais); liberalização (do comércio e dos fluxos de capital); desregulamentação (da atividade privada) e austeridade fiscal (restrições aos gastos públicos)" (p. 18).

Petras (1997), faz um contraponto entre o liberalismo e o neoliberalismo e ressalta que o ressurgimento do liberalismo (o chamado neoliberalismo) ocorre em um contexto diferente daquele da primeira versão. O liberalismo do século XVIII, surgiu como uma doutrina que desafiava o feudalismo, buscava minar as bases dos regimes "patrimonialistas", ele desempenhou um papel revolucionário uma vez que solapou as restrições feudais sobre a circulação de mercadorias, trabalho e capital.

[5] O Estado de Bem-Estar tem como precursor John Maynard Keynes, com a Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. Esse livro foi publicado em 1936, mas, em várias de suas passagens, retoma problemas que o autor vinha analisando desde os anos 20. Segundo a doutrina keynesiana, o Estado deveria manejar grandezas macroeconômicas sobre as quais era possível acumular conhecimento e controle prático. O poder público, desse modo, regularia as oscilações de emprego e investimento, moderando as crises econômicas e sociais. O New Deal americano e o Estado de bem-estar europeu iriam testar (e aprovar durante bom tempo) a convivência do capitalismo com um forte setor público, negociações sindicais, políticas de renda e seguridade social, etc. Em suma, em pouco tempo, o Estado viu-se em condições e na obrigação de controlar o nível de atividade econômica, inclusive o emprego, através de instrumentos como a política monetária a taxa e os gastos públicos. (MORAES, 2001, p. 29-30).

Para Petras (1997) o neoliberalismo surge como resultado da crise do nacional-populismo e da *aparente* derrota do socialismo e tem como inimigo o chamado Estado de bem-estar social. Ele enfatiza também que ambos defendem e se assemelham na idéia de que o mercado, e não o Estado deveria ser o único alocador de salários e capital, defendem a desregulamentação, a derrubada de barreiras comerciais, a livre circulação de bens de trabalho e de capital e são contrários às regulamentações (trabalhistas, ambientais, etc.). "Em suma, embora o neoliberalismo tenha como o liberalismo algumas posições doutrinárias em comum, os efeitos que ambos exercem sobre a estrutura social e sobre a economia são bem diferentes. A imposição política de um modelo econômico pré-industrial (neoliberalismo) sobre uma formação social avançada exerce efeitos aberrantes na economia e na sociedade. Ela desarticula os setores econômicos e as regiões interligadas, e, ao mesmo tempo, marginaliza e exclui as classes produtivas (operários e fabricantes) fundamentais para o mercado nacional." (p. 17). É importante ressaltar que o neoliberalismo, já estava sendo gestado teoricamente[6] desde os anos 40, mas só nesse momento encontrou espaço para se sobressair.

A partir da década de 1970, mais especificamente em 1979 na Inglaterra com o governo de Margareth Tatcher e em 1980 com Ronald Reagan na presidência dos Estados Unidos, coloca-se em prática as políticas neoliberais. O governo da primeira ministra britânica foi referência para a implantação destas medidas econômicas políticas em grande parte dos países capitalistas, inclusive nos latino-americanos. Atualmente, os Estados Unidos encontram-se à frente dos países neoliberais

[6]Teoricos como Friedrich A von Hayek (1899-1992) e Milton Friedman (1912) escreveram obras políticas que questionaram as teorias de Keynes e traçaram o fio condutor para o retorno do pensamento liberal, argumentando em favor do livre mercado e do Estado não interventor. A obra de Hayek discorre sobre a idéia de liberdade e competitividade, o indivíduo precisa ser livre para agir no mercado sem qualquer interferência do Estado, a este cabe agir como um árbitro. Estas idéias estão contidas no livro *Caminho da Servidão* escrito em 1944. Friedman (1988, p. 12) escreveu uma de suas principais obras *Capitalismo e Liberdade*, publicada pela primeira vez em 1962 e segue os princípios de um Estado mínimo para a liberdade máxima do indivíduo: "O objetivo do governo deve ser limitado. Sua principal função deve ser a de proteger nossa liberdade contra os inimigos externos e contra nossos próprios compatriotas; preservar a lei e a ordem; reforçar os contratos privados; promover contratos competitivos[...].

Segundo Petras (1997, p. 18), o neoliberalismo é um exemplo claro de desenvolvimento progressista e retrógrado, pois: "[...] a tecnologia do século XXI é utilizada numa formação social do século XVIII". Para ele, a teoria neoclássica nada tem a ver com o mundo real de como está organizado e funciona. O neoliberalismo pode ser um conjunto elegante de equações matemáticas que se baseiam em suposições primitivas e insustentáveis. Mesmo assim, a política neoliberal encontrou pressupostos favoráveis para o seu desenvolvimento no contexto da sociedade capitalista e implantou-se assim suas principais metas em muitos países por intermédio de acordos firmados com órgãos como o Fundo Monetário Internacional – FMI, o Banco Mundial – BM e a Organização Mundial do Comércio – OMC.

As principais metas dos ajustes exigem uma nova conduta do Estado[7], segundo Friedman (1988, p. 30), o mercado deve regular a maioria das questões na sociedade e o Estado deve ter uma interferência mínima para manter a sociedade livre: Desta forma, o autor explica que:

> Quanto maior o âmbito de atividades cobertas pelo mercado, menor o número de questões para as quais serão requeridas decisões explicitamente políticas, e portanto, para as quais será necessário chegar a uma concordância. Como contrapartida, quanto menor o número de questões sobre as quais será necessária a concordância, tanto maior a probabilidade de obter concordâncias e manter uma sociedade livre.

Se o Estado deve ter atuação mínima, qual a função que os neoliberais delegam ao Estado? Para Friedman (1988, p. 32-39), o cumprimento das regras, para que uma sociedade caminhe, não pode contar somente com os costumes e o consenso, faz-se necessário um árbitro. "Esses são, pois, os papéis básicos do governo[8] numa sociedade livre prover os meios para modificar as regras, regular as diferenças sobre

[7] Para Marx e Engels (1986), o Estado é visto de forma a atender os interesses das classes representadas pelos políticos. E ainda, "O executivo do Estado moderno não é mais do que um comitê para administrar os negócios coletivos de toda a classe burguesa" (MARX E ENGELS, 1998, p. 7) e sob esta ótica vamos nos reportar ao Estado.

[8] Entende-se por governo, o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (HOFLING, 2001, p. 31)

seu significado, e garantir o cumprimento das regras por aqueles que, de outra forma, não se submeteriam a elas.", ou seja, fazer aquilo que o mercado está impossibilitado de fazer. "Um governo capaz de manter a lei e a ordem; defina os direitos de propriedades; sirva de meio para a modificação dos direitos da propriedade e de outras regras do jogo econômico, julgue disputas e promova a competição [...]".

Vale ressaltar que, ao defender um Estado com atuação mínima, não significa dizer que se tenha uma sociedade livre, sem Estado, mas sim um Estado cujo o objetivo é se manter atuante e forte para garantir a ordem do capital, o direito à propriedade e que atenda aos interesses dos grandes capitalistas, inclusive com recursos públicos em detrimento das políticas adotadas para garantir as condições mínimas de sobrevivência aos trabalhadores. Tenta-se conter o Estado interventor keynesiano que, na opinião dos neoliberais, é o grande responsável pelo déficit público. E como Marx e Engels (s/d) analisam, um Estado que atenda aos interesses da classe de políticos que estão no poder como se fossem os interesses coletivos da nação, ou seja, o neoliberalismo mantém um governo que prioriza os interesses da ordem capitalista e a ideologia que reestruturou a produção baseada na hegemonia do capital financeiro.

As transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas nas últimas décadas do século XX, fizeram crescer as desigualdades entre os países desenvolvidos e os não desenvolvidos. A implementação de políticas neoliberais fez aumentar a pobreza em países como o Brasil e, beneficiou os países ricos para uma maior concentração de capital. As perspectivas para a classe trabalhadora no mundo, principalmente nos países nos quais não se consolidaram os direitos do Welfare State, são nebulosas em relação ao trabalho e às condições de sobrevivência. Tais transformações, sob esta ótica, precarizaram muito a vida dos trabalhadores no Brasil, aumentado as desigualdades sociais.

A partir de agora, são feitas algumas reflexões sobre o neoliberalismo no Brasil. Ressalta-se que estas conclusões sobre o neoliberalismo não são um consenso nas

pesquisas sobre o assunto, existem vertentes teóricas que têm considerado o neoliberalismo como uma conquista do homem contemporâneo ou com conceitos adversos aos adotados neste trabalho.

## 2.2 O Brasil e os Ajustes Neoliberais

O início do século XX representou para o Brasil a possibilidade de construção de uma nação nos moldes republicanos e com base no trabalho livre. Desde os princípios da República, o país enfrentou problemas como a dívida externa que crescia desde a Independência, déficits na receita governamental e inflação que, em alguns momentos, apresentava-se com maior gravidade. Na primeira década do século XX, o Brasil apresentava-se majoritariamente agrícola, mas o período que corresponde à República Velha (1914-1930) foi marcado por grandes transformações sociais e econômicas. Naquele momento, ocorre uma diversificação na economia, aceleração no processo de urbanização, um primeiro passo para o desenvolvimento da indústria e, como conseqüência, aumento dos grupos sociais urbanos que constituiriam a burguesia industrial e o operariado.

Esta pesquisa está centrada na década de 90, porém pontuou-se alguns aspectos considerados significativos com relação às transformações na industrialização e urbanização que são fundamentais para o entendimento e a análise do objeto em estudo no período proposto. A partir da década de 30, o Brasil começou a acelerar a industrialização como meta governamental e como forma de reduzir a política de importações. Ainda na década de 30, os trabalhadores iniciaram um movimento que acarretou em importantes conquistas, como o sistema previdenciário e a aprovação da Consolidação das Leis de Trabalho – CLT[9]. Nesse período o capitalismo, se impõe no setor produtivo, ancorado pelas empresas estatais e pelo capital estrangeiro. Porém, foi

[9] A CLT foi promulgada no Estado Novo de Getulio Vargas (1937-1945), para maiores detalhes sobre este período ver: IANNI, O. **O colapso do populismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967

no governo de Juscelino Kubitschek[10] que o capital estrangeiro financiou as indústrias brasileiras e grandes empresas internacionais começaram a se instalar aqui.

O período que se seguiu foi marcado por recessão, inflação e pela desaceleração da economia. O golpe militar em 1964, apoiado pelos Estados Unidos, apresentava-se a princípio, competente no controle de problemas como a inflação, as custas do endividamento. O braço forte do regime militar, aliado a uma repressão do movimento operário e mão-de-obra barata e abundante, atrairam grandes empresas multinacionais para o país.

A crise de 1970, decorrente das dificuldades em obter novos empréstimos, da política de crescimento pelo endividamento externo e da política de substituição de importações, fez intensificar problemas como a recessão, inflação e desemprego e, como conseqüência, o enfraquecimento do regime militar. Inicia-se a luta pela redemocratização do país nos anos 80.

Concomitante a esta luta, é importante ressaltar que, no contexto internacional, estava sendo travada uma outra luta contra os governos protecionistas e intervencionistas, pelo fim das barreiras comerciais e a defesa do Estado mínimo, subordinado-o à economia de mercado, ou seja, era a luta pela defesa dos ideais neoliberais que já tinham sido adotados pelos Estados Unidos e Inglaterra na década de 70 em decorrência da estagnação do capitalismo, da crise do Estado de Bem-Estar e o aparente fim da ameaça dos países socialistas.

O século XX é marcado, no Brasil, pelas oscilações entre governos com bases democráticas ou ditatoriais. A partir do fim da ditadura militar, em 1985, e com a retomada da redemocratização no país, inicia-se o que Vieira (2000) chama de “período

[10] Juscelino Kubitschek governou o país no período de 1956-1961, a base de seu governo era o Plano de Metas, seu modelo de governo privilegiava a atuação de empresas multinacionais.

de transição"[11], que se consolida no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para se adaptar aos novos condicionantes do neoliberalismo. Na América Latina, as diretrizes para a adoção de política neoliberal foram estabelecidas no chamado Consenso de Washington[12], que tinha como objetivo ajudar os países da América Latina, que ainda não estavam no caminho das políticas neoliberais, a ingressar nelas, entre eles o Brasil.

O Consenso de Washington tinha como metas: redução dos gastos públicos; abertura das economias nacionais; reforma tributária; privatizações; regime cambial e redução do Estado na economia. A partir do Consenso, explicita Batista (1994), passou-se a admitir um Estado mínimo, ou melhor, a falência do Estado, priorizando o mercado, prevalecendo o econômico sobre a democracia, pois a democracia não podia impedir o processo de reformas econômicas. O combate à inflação seria feito às custas do emprego, do salário e do desenvolvimento. Sobre as questões sociais, acreditava-se na auto-regulamentação do mercado natural, não sendo confiada ao Estado a responsabilidade por ela: "Tratar-se-ia de descentralizar ao máximo o setor público pela municipalização dos recursos oficiais e pela mobilização das organizações não-governamentais, sabidamente estrangeiras em sua maioria". (BATISTA, 1994, p. 15).

Segundo Batista (1994, p.10), "O marketing das idéias neoliberais foi tão bem feito que, além de sua identificação com a modernidade, permitiria incluir no Consenso de Washington com toda a naturalidade que as reformas realizadas na América Latina se devem apenas à visão, à iniciativa e à coragem dos seus novos líderes". Além do governo do Brasil que inspirou o Plano Real de FHC nos ideais neoliberais, também a Argentina e o México atrelaram as suas economias aos reajustes neoliberais que resultou na quebra do México, em 1995, e da Argentina, em 2001.

---

[11] Esse "período de transição", discutido por Vieira (2000), aborda os governos de José Sarney (15/03/85-14/03/90), Fernando Collor de Mello (15/03/90-29/12/92), Itamar Franco (30/12/92-31/12/94) e o primeiro ano de governo de Fernando Henrique Cardoso (janeiro a dezembro de 1995).

[12] O "Consenso de Washington" é fruto de uma reunião realizada em 1989 entre os funcionários do governo norte-americano, dos organismos financeiros internacionais – Fundo Monetário internacional – FMI, Banco Mundial – BM, Banco Internacional de Desenvolvimento – BID – e com a presença de economistas latino-americanos para discutirem as políticas de estabilização da economia na região (BATISTA, 1994).

No governo de FHC, fica explícita a adoção do ajuste neoliberal, porém foi ainda no governo de Fernando Collor de Mello, em 1990, que aparecem as primeiras nuances do ajuste com a abertura da economia, o início das privatizações e o desmantelamento do Estado. O plano real, adotado ainda no governo de Itamar Franco pelo ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso, prosseguiu com as metas traçadas pelo governo anterior dando prosseguimento à estabilidade econômica e combate à inflação com base nas propostas neoliberais.

O primeiro ano do Plano Real conseguiu, em parte, conter a inflação e manter a estabilidade, tanto que Fernando Henrique Cardoso, foi eleito presidente da República em 1994. O primeiro mandato foi marcado pela valorização da moeda, seguida de déficits comerciais e uma grande quantidade de recursos internacionais que entravam no país, em geral aplicados no mercado de capitais. Também foi intensificado, nesse período, o processo de privatizações das estatais na área de telecomunicações, eletricidade e exploração de minérios. Ainda no primeiro mandato, ficaram visíveis as conseqüências das medidas neoliberais, expressos em baixas taxas de crescimento as quais desencadearam o desemprego. Tavares (2000, p.277) explica que:

> O excesso de endividamento externo, rolado a taxas de juros permanentemente altas, comprometeu de uma forma calamitosa tanto as finanças públicas como o serviço da dívida externa privada e a posição final do balanço de pagamentos. A desnacionalização das principais atividades agrícolas, industriais, bancárias e de infra-estrutura, é apenas um grande negócio patrimonial e rentista, que não permite a ampliação das forças produtivas nem a sua articulação territorial interna, além de comprometer os balanços de pagamentos futuros com fluxos crescentes de remessas de lucros, sem melhorar a inserção internacional do país. A nova situação de subdesenvolvimento e dependência não implica (ao contrário do passado) qualquer dinamismo, seja “para dentro” seja “para fora”, dado o caráter predatório de nossas relações com o capital financeiro internacional e o comportamento de nossas elites de poder internas. Não nos parecemos com os *dominions* ingleses do “Novo Mundo” nem com as praças asiáticas comerciais e financeiras dos *currency board*, aproximando-nos cada vez mais de uma situação “neocolonial”do tipo daquela a que foram submetidas a China e Índia no século XIX.

As políticas e medidas de ajustes neoliberais, do final do século XX, acarretaram ao Brasil os mais perversos índices de desigualdade social, perda de conquistas significativas para a classe trabalhadora e desestruturação do mercado de trabalho com as políticas macroeconômicas, o que colocou o país em uma situação vulnerável frente às crises mundiais.

Segundo Chauí (1994), a adoção da proposta neoliberal compromete a democracia e direitos sociais. O Brasil que nunca concretizou o Estado de Bem-Estar, que não possui esta tradição, pelo contrário, nele reina a república oligárquica e uma divisão social que bloqueia o próprio advento da democracia, a proposta neoliberal não é o "moderno" tão decantado, mas a conservação do arcaico poder das oligarquias. Para a autora a marca de um governo democrático é a criação de direitos, é preciso criá-los no país, o neoliberalismo opera por exclusão, pela polarização de privilégios e de misérias, pela destruição de direitos sociais e políticos. Nesse sentido, a proposta neoliberal no Brasil, por meio de privatizações das empresas estatais e dos serviços sociais, surge como uma caricatura perversa, uma vez que a "privatização" consiste em passar do monopólio estatal, que regula os preços dos produtos segundo exigências da própria classe dominante, ao oligopólio propriamente privado

> [...] como não há no Brasil o que se entende classicamente por sociedade civil – isto é, o mercado como esfera independente do Estado – uma vez que a classe dominante domina o mercado, graças a ação protecionista do estado, o projeto neoliberal de reforma do Estado e a privatização consistem em impedir, paradoxalmente, a existência da esfera pública estatal propriamente dita como representante dos direitos da maioria.
> Da república oligárquica que hoje governa o país (gestão Itamar Franco já estabeleceu um governo do PFL e do PSDB) ao neoliberalismo como projeto explícito para a próxima gestão presidencial, nada muda e, pior, são postas as condições para que uma república democrática não seja instituída no país (CHAUÍ, 1994, p. 1-2).

Ao adotar a política neoliberal discutida por Chauí, se inclui a Reforma do Estado realizada no governo de FHC. Ao apresentar a Reforma, o presidente evidencia que ela é necessária para a reconstrução de uma administração pública com bases modernas e

racionais que atenda a uma economia globalizada, uma administração “gerencial” com base em conceitos atuais de administração e eficiência.

> [...] voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna ‘cliente privilegiado’ dos serviços prestados pelo Estado. É nosso dever dar uma resposta urgente e eficaz à população, que, ao me eleger Presidente da República, acreditou na capacidade deste Governo de mudar o Brasil, criando um modelo de justiça social, em que o direito à uma vida com dignidade lhe seja garantido.” (BRASIL, 1995, p. 5).

Ao ressaltar a necessidade de uma reforma em favor da democracia e dos cidadãos, ela atende aos anseios neoliberais, gerando mais pobreza, desemprego e desigualdades.

Argumenta-se, no plano de reforma, que o Estado desviou sua função ao atuar no setor produtivo, gerando uma crise que coloca em risco o modelo econômico vigente. A redefinição do papel do Estado, além de manter tal modelo, foi apontada pelos seus idealizadores como algo cobrado pela cidadania a qual teria sido prejudicada pelo Estado burocrático. Observa-se que os objetivos a serem alcançados pela reforma são parecidos com os ideais do Consenso de Washington:

> A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na *função de promotor e regulador* desse desenvolvimento. No plano econômico, o Estado é essencialmente um instrumento de transferências de renda, que se torna necessário dada a existência de bens públicos e de economias externas, que limitam a capacidade de alocação de recursos do mercado. Para realizar essa função redistribuidora ou realocadora, o Estado coleta impostos e os destina aos objetivos clássicos de garantia da ordem interna e da segurança externa aos objetivos sociais de maior justiça ou igualdade e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento. Para realizar esses dois últimos objetivos, que se tornaram centrais neste século, o Estado tendeu a assumir funções diretas de execução. As distorções e ineficiências que daí resultaram deixaram claro, entretanto, que reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado. Daí a generalização dos processos de *privatização de empresas estatais*.

> Neste plano, no entanto salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que no entretanto não está tão claro: *a descentralização* para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos esse processo de "*publicização*". (BRASIL, 1995, p. 3, grifo nosso)

Termos como privatização, descentralização, ajuste fiscal, Estado gerenciador, são comuns no documento da reforma e também do Consenso, deixando claro as bases neoliberais das mudanças propostas por FHC para o Brasil. Justifica-se a reforma em nome de um país mais justo, "[...] uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão" (BRASIL, 1995, p. 4). Os primeiros reflexos destas reformas mostram resultados contrários aos apresentados no documento da reforma. Até o momento, não ocorreu a redução de desigualdades, o Estado não tem gerenciado nem promovido políticas consistentes na área social e está evidenciado que ele defende os direitos da classe dominante em detrimento das demais.

A adoção no país dos ajustes neoliberais traçou o fio condutor para as políticas públicas[13] e políticas sociais[14] do governo pós-ditadura militar. Em relação às políticas para a educação, Vieira (2000) explica que grande parte destas atendem aos ditames do neoliberalismo. Os primeiros sinais do atendimento ao Consenso de Washington na educação aconteceram ainda no governo Collor e se concretizaram com o governo de FHC.

---

[13] As políticas públicas são entendidas como o "Estado em ação", é o Estado implantando um projeto de governo através de programas de ações voltadas para setores específicos da sociedade. As políticas públicas são de responsabilidade do Estado, mas não podem ser reduzidas a políticas estatais, pois envolvem órgãos públicos e agentes da sociedade. (HOFLING, 2001, p. 31).

[14] Políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais, visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento sócio-econômico. As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais. As políticas sociais são pensadas para um determinado Estado, são formas de interferência do Estado visando a manutenção das relações sociais de determinada formação social. As políticas sociais assumem, portanto, "feições" diferentes em formas diferentes de Estado. Elas abrangem os campos da saúde, educação, previdência, habitação e saneamento. (HOFLING, 2001 p. 31).

A partir de agora analisa-se a questão da educação em tempos neoliberais no Brasil.

## 2.3 Neoliberalismo e a Educação Infantil

A educação pública, no Brasil, começa a ser defendida ainda no século XIX, por estadistas, educadores e sociedade. Defendia-se, naquele momento, uma educação pública, gratuita e secular, como forma de garantir a "construção da nação" que somente no final do século XIX tornara-se republicana. A luta pela educação em países como a Inglaterra, França, Alemanha e EUA tiveram início em um período anterior, porém, como lembra Alves (2001), nenhuma nação rica concretizou o sonho da escola pública no século XIX isso só foi possível no século XX, quando as condições materiais atingiram um grau de desenvolvimento maior, condição necessária para a implantação da escola.

A defesa da instrução pública nos séculos XIX e XX, mesmo sendo uma questão pertinente do período, deve ser relacionada à construção do desenvolvimento da consciência burguesa que, ao se tornar hegemônica, precisava de uma instrução que fosse direcionada ao trabalho, à formação do caráter, da honra, da virtude e guiada pela razão.

No Brasil, esta luta se intensificou com o advento da República, devido às necessidades de ruptura com modelos já arcaicos para o momento. Na década de 30, foi elaborado o Manifesto dos Pioneiros da Educação que tinha uma proposta de defesa da escola pública e gratuita. Nesta década, foi aprovada a Constituição de 1934 que, em relação à educação, obteve muitos avanços, entre eles: o art. 149 no qual ficou decretado que "[...] a educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos". O art. 156 especificava como e de onde sairiam os recursos para a instrução pública da União, Estados e Municípios, em especial para o ensino primário integral gratuito que, a partir deste momento, passava a ser obrigatório. Politicamente, foi uma década marcada pelo fim da primeira fase republicana, e inicio

de uma nova fase política com a ascensão de Getúlio Vargas[15] à presidência, decorrente da Revolução de 1930. Costa (2002) explica que as condições econômicas brasileiras não eram boas, seu principal produto de exportação, o café, não encontrava mercado e esta situação foi agravada com o colapso da Bolsa de Nova York em 1929.

As últimas décadas do século XX foram marcadas por tentativas de conter a inflação, déficits públicos, de desenvolvimento do país através de capital estrangeiro. Na educação, tem-se a aprovação das Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB nº 4.024/61[16]; 5.692/71[17] e 9.394/96. Esta última aprovada no governo de FHC, expôs claramente perspectivas de educação respaldadas na nova ordem neoliberal e deu nova regulamentação à Educação Infantil que, passa a ser entendida como primeira etapa da educação básica.

Com o fim da ditadura militar em 1985 e a luta pela chamada redemocratização, foram geradas perspectivas de novos horizontes, na luta por uma educação que não atendesse somente aos interesses do capital. Porém, o primeiro governo eleito pelo

[15] Getúlio Vargas governou o país no período de 1937-1945.

[16] Na LDB promulgada em 1961, a educação inspira-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana e defende que a educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Esta Lei, contempla a educação primária, médio e superior, porém não faz referência à educação infantil. (BRASIL, 1971)

[17] A LDB de 1971 tem como objetivo para o 1º e 2º graus proporcionar ao educando a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades como elemento de auto-realização, qualificação para o trabalho e preparo para o exercício consciente da cidadania, não incluindo a educação das crianças de 0 a 6 anos. (BRASIL, 1971). A LDB nº 4024/61 e a 5692/71, fazem parte de seu momento histórico e atendem as necessidades postas para a educação naquele momento dentro de um contexto político, econômico e social e tais condições não estavam postas para implementação e priorização da Educação Infantil. Segundo Rosemberg (2002, p. 33-34), até o final da década de 60, nota-se uma base compartilhada entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, seguindo, grosseiramente, dois modelos institucionais (que têm variações nacionais): creches e similares que atendem exclusivamente ou principalmente crianças pobres e os jardins-da-infância, não especialmente destinados a crianças pobres. Após este período, ocorre uma mudança no atendimento a crianças dos países ricos e pobres. A autora explica que, nos países subdesenvolvidos, a ampliação do atendimento se deu graças à redução ou contenção dos gastos públicos, acarretando em uma educação para a subalternidade. Com propostas da Unesco e Unicef, buscava-se, para a década de 70, um atendimento com baixo custo com os seguintes princípios e propostas: a expansão da EI constitui uma via para combater a pobreza (especialmente a desnutrição) no mundo subdesenvolvido e melhorar o desempenho do ensino fundamental, portanto sua cobertura deve crescer; os países pobres não dispõem de recursos para expandir simultaneamente o ensino fundamental (prioridade numero um) nem a EI; a forma de expandir a EI nos países subdesenvolvidos é por meio de modelos que minimizem investimentos públicos, dada a prioridade de universalização do ensino fundamental; para reduzir os investimentos públicos, os programas devem se apoiar nos recursos da comunidade, criando programas denominados "não-formais", "alternativos" , "não-institucionais", isto é, espaços, materiais, equipamentos e recursos humanos disponíveis na "comunidade" , mesmo quando não tenham sido concebidos ou preparados para essa faixa etária e para seus objetivos.

voto direto, encaminhou no país os ajustes neoliberais e, como conseqüência, as políticas educacionais ficaram atreladas à política de ajustes, contrariando a Constituição de 1988 que, pela primeira vez, responsabilizava o Estado pela educação das crianças e adolescentes, juntamente com a família e a sociedade.

Seguindo a vertente de um Estado neoliberal, no qual ele deve se manter forte para o combate ao Estado de Bem-Estar Social e as ações que controlam o capital e mínimo para a questão social e intervenções econômicas, a educação não poderia ter outro caminho senão a perspectiva do mercado que visa a lucratividade. Sendo assim, a proposta educacional mostra sinais de privatização tanto na Educação infantil, como no ensino médio e superior e, ainda, uma proposta de descentralização do ensino, delegando aos estados e municípios a responsabilidade pela educação. Segundo Vieira (2000), no documento da campanha presidencial de FHC, denominado "Mãos à Obra Brasil", fica claro o papel da União na política educacional que se fundamenta na descentralização nos diferentes níveis de ensino:

> Não cabe a União a responsabilidade direta pelo ensino básico. A política federal, por isso mesmo, consistirá em *fornecer estímulos e instrumentos aos estados e municípios para que possam desempenhar a tarefa que lhes cabe*, que é estabelecer um sistema capaz de atender a todas as crianças em boas escolas públicas ("Mãos à obra"• , 1994, apud VIEIRA, 2000, p. 180, grifo da autora).

As propostas para a educação no documento "Mãos à Obra Brasil", são concernentes apenas ao ensino fundamental, médio e superior, o documento da campanha presidencial silencia em relação a educação infantil. Muitos documentos[18] vão tecendo as direções para que o Brasil desenvolva uma política de acordo com os ajustes

• CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil**: propostas de governo. São Paulo, 1994. (como consta na obra citada).

[18] Entre os documentos, podem ser citados o "Consenso de Washington", o "Relatório do Banco Mundial" (1997), e o documento da CEPAL "Transformacion productiva con equidade" (1990), todos traçam diretrizes para os rumos políticos, econômicos e sociais para a América Latina de acordo com a nova ordem neoliberal. Os dois primeiros documentos tratam de questões como: a redefinição do Estado, responsabilidades dos serviços sociais a ONG's, a descentralização e a privatização. O documento da CEPAL trata de várias questões sobre as direções para a educação na América Latina e Caribe, entre elas: o ensino básico como universal e com igualdade, a participação de empresas públicas e privadas em todos os níveis de ensino e da eqüidade.

neoliberais. Para a educação, além da privatização e descentralização, outras metas foram traçadas, como: a universalização do ensino básico, a eqüidade[19] e também a participação de Organizações não governamentais e voluntários[20] desresponsabilizando parcialmente o Estado de algumas tarefas em relação à educação. A privatização da educação é apresentada pelos neoliberais como uma forma de garantir a qualidade e ampliar os mercados na área educacional. Segundo Friedman (1988), a importância do Estado está em subsidiar a educação para famílias que não possuam condições para tal, para isso, a educação pública deveria ser substituída por sistema de "cupons" fornecidos pelo Estado e entregues aos pais dos alunos que passariam a ser vistos como consumidores, para pagarem pela educação nas escolas. Isto levaria a uma melhoria no nível de ensino, uma vez que se estabeleceria a competição entre as escolas. A educação, ao ser privatizada, conforme defende Friedman, acabaria com a escola pública e gratuita contrariando a Constituição de 1988 que garante tal educação.

---

[19] Segundo Vieira (2000, p. 108), o conceito de eqüidade aparece no governo Collor, no Relatório do executivo, como sendo: "[...] eqüidade o acesso universal a uma quantidade mínima de educação, considerada socialmente necessária". Ela acrescenta: " A noção de eqüidade traduz um entendimento de ação compensatória. Assim, 'a educação, compreendida sob a ótica da eqüidade, deve colaborar na redução das desigualdades sociais e é parceira no esforço de redistribuição dos benefícios do crescimento econômico [...] Eqüidade em educação significa o direito à escolarização obrigatória gratuita que, no ensino fundamental, inclui desde a realização da chamada escolar, os serviços de saúde e transporte, quando necessários, até a distribuição de material didático, a oferta ou a flexibilidade na exigência do uso de uniformes escolares e o oferecimento de alimentação nos teores nutritivos de forma a suprir as necessidade alimentares das crianças que não possuem no lar'[...] " com padrões mínimos de oportunidades educacionais e de atendimento com padrões mínimos de eqüidade e eficiência" (p. 98). A mudança da palavra de igualdade para eqüidade na educação, não é mera semântica, ela passa pelo papel do Estado, que deve oferecer segundo a ordem neoliberal um padrão mínimo de educação ao povo para que ele possa se tornar um cliente, um consumidor. Para maiores informações sobre a eqüidade ver o documento da CEPAL – Transformacion productiva com equidad (1990, p. 63-82). Neste documento define-se equidade como: "se adoptó la relación entre el ingresso Del 40% de la población de ingressos más bajos y el 10% de la de ingresos más altos, adoptándose um valor 0,4 como línea divisória. Este valor corresponde a la mitad del que se registro em los países industrializados a fines de 1970 y comienzos de 1980.

[20] Com a minimização do Estado na área social, entram em cena as ONG'S – Organizações não governamentais e voluntários convocados para suprir as necessidades básicas nesta área. Um exemplo deste serviço é a campanha realizada pela rede Globo "Criança Esperança". A sociedade desempenhando o papel que deveria ser do Estado para que ele possa cuidar dos interesses do capital. Na área educacional, no governo de FHC, o programa "Acorda Brasil", traduz, segundo Vieira (2000), a estratégia de 'mobilização da sociedade' para a valorização do ensino fundamental, através de parcerias com empresas públicas e privadas.

Segundo Vieira (2000), o primeiro governo pós-ditadura militar, o de José Sarney[21], redigiu alguns documentos importantes para o campo educacional, entre os mais significativos são citados: “Educação para Todos: caminhos para mudança”, ago./1985 que não abrange a educação infantil; o “Dia Nacional de Debate sobre Educação”, nov./1985 que, mesmo tendo a participação da comunidade escolar, não contemplou especificamente a educação da infância; o outro documento “I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – PND”, jun./1986, este, apesar de ser muito mais abrangente em vários outros aspectos educacionais, segundo a autora, nem cita a educação de crianças de zero a seis anos. O governo de Sarney é denominado por Vieira de “tempos de indefinição” e percebe-se, pelos documentos, que existe uma tendência à não prioridade da educação infantil. Vale ressaltar que esse primeiro governo foi também o da Constituinte, o qual homologou, em 1988, a Constituição vigente, que ampliou muitos direitos para a criança, inclusive o direito de ser considerado cidadão[22].

Segundo Rosemberg (2002, p. 41), a década de 80 significou um pequeno percurso brasileiro na construção da educação infantil. “A Constituição de 1988 reconheceu, então, a Educação Infantil como direito da criança, e como instrumento para igualdade de oportunidades de gênero, na medida em que apóia o trabalho materno extradoméstico.” Ainda segundo a autora, o Banco Mundial entra em cena na educação

---

[21] José Sarney governou o país no período de 1985-1990.

[22] Segundo Cavalcanti (1989), a idéia de cidadão decorre da igualdade política e da participação de todos, idéia “básica da Grécia Antiga resgatada pela Revolução Francesa”, na base da idéia do cidadão revolucionário encontrava-se o princípio de igualdade política e de participação de todos, defendida principalmente por Rousseau ao evocar as nações de cidadania da “pólis” gregas e da “curtas” romana. A cidadania é exclusivamente relativa ao público e desta forma independente das qualidades pessoais, profissionais, ou éticas do indivíduo. O homem é cidadão porque participa da vida da “polis” na igualdade dos direitos e deveres, não por ser mais reto ou honesto que outro. Rico ou pobre, religioso ou ateu, todo cidadão se beneficia igualmente, da proteção da lei.
No dicionário Bueno (2000), cidadão significa o indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado, individuo, sujeito.
No Brasil a criança conquistou este direito na Constituição de 1988, sendo assim, de acordo com as bases desta sociedade, elas gozam de direitos sociais, civis, humanos inerentes à pessoa humana. A cidadania tem suas raízes na Grécia e sofreu algumas transformações até se adequar às necessidades históricas da sociedade pautada no capital e na divisão de classes, apesar da igualdade constar como direito constitucional, inclusive à cidadania, esta sociedade não oferece condições iguais para que todas as pessoas possam exercer o direito a cidadania.

infantil na década de 90 e desconsidera tais direitos, priorizando, como os próprios documentos do governo mostram, apenas o ensino fundamental[23].

No governo de Collor[24], foram elaborados três documentos para a educação, são eles: o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania – PNAC, set./1990, que nada determina para a Educação Infantil; o "Programa Setorial da Ação do Governo Collor na Área de Educação", dez./1990, em que cita, nas prioridades e inovações da política governamental à educação, a expansão da educação pré-escolar; e "Brasil: um Projeto de Reconstrução Nacional, fev./1991, em que as suas principais linhas de ação em educação contemplam a educação pré-escolar, mas, como salienta Vieira (2000), a educação foi um dos grandes pontos fracos deste governo, além de enfrentar um processo de impeachment, acarretando sua renúncia em 29/12/1992.

Após a renúncia de Collor em 29/12/1996, assumiu a presidência seu vice, Itamar Franco[25], em cujo governo foi elaborado no plano educacional: "Linhas Programáticas da Educação Brasileira – 1993/94", ago./1993. Neste documento, conforme Vieira (2000, p. 127), é proposto que se dê "atenção integral à criança". Dele surge o Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente – PRONAICA, responsável pela implantação de complexos sócio-educativos; no documento "Educação no Brasil: situação e perspectivas", 1993, se reitera a proposta do PRONAICA, que "[...] aparece como a menina dos olhos do Ministério nesta gestão". Também foi elaborado o "Plano Decenal de Educação para Todos" em que uma de suas pautas consistia na intensificação das ações governamentais em curso. Somente neste momento a educação infantil é citada, sugerindo a intensificação do PRONAICA e a expansão e melhoria desse nível educacional.

---

[23] Segundo Pinto (2002) na conferência que teve como co-patrocinador, além da UNESCO e do UNICEF, o Banco Mundial , se inaugurou a política patrocinada pelo banco de priorização sistemática do ensino fundamental em detrimento dos demais níveis. Esta conferência contou com a participação do Brasil e aconteceu em Jomtiem, na Tailândia em 1990 e resultou na assinatura de "Declaração Mundial sobre Educação para Todos".

[24] Fernando Collor de Mello governou o país de 1990-1992.

[25] Itamar Franco governou o país de 1992-1994.

Vieira (2000) salienta que a inspiração para a introdução da proteção integral[26] nas políticas governamentais partiu da reunião do grupo de países em desenvolvimento, entre eles o Brasil, em dezembro de 1993 em Nova Delhi, onde se organizou o documento "Declaração de Nova Delhi". A autora cita alguns trechos do documento, no qual esclarece a importância da família, da comunidade e das organizações não governamentais para o sucesso da implementação dos programas educacionais. Tais princípios encontraram ressonância no PRONAICA:

> Os programas educacionais bem-sucedidos exigem ações complementares e convergentes, no contexto do papel da família e da comunidade, nas áreas de nutrição adequada, cuidados efetivos da saúde e cuidado e desenvolvimento apropriado para crianças pequenas. A educação é – e tem que ser – responsabilidade da sociedade, englobando igualmente os governos, as famílias, as comunidades e as organizações não-governamentais, exige o compromisso e a participação de todos numa grande aliança que transcenda a diversidade de opiniões e posições políticas. (DECLARAÇÃO DE NOVA DELHI, 1993, p. 1).

As iniciativas, neste último governo, de atendimento integral à criança foram o ponto mais significativo para a educação infantil desde a redemocratização do país em 1985. As intenções governamentais para o Programa Nacional de Proteção Integral à Criança e ao Adolescente inspiraram na filosofia de proteção integral de Nova Delhi, mas não se pode ignorar o fato de que a Constituição de 1988 já garantia tais direitos e a aprovação, em 1990, do Estatuto da Criança e do Adolescente, que tinha como objetivo a proteção integral de crianças e adolescentes, reafirmava estes direitos. Apesar das intenções governamentais, constata-se, atualmente, que os Centro de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente – CAISs, espaço físico para o atendimento do PRONAICA, não passaram de idealização.

---

[26] Segundo o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA a garantia da doutrina de proteção integral traz como princípios básicos: 1º que a criança e o adolescente são sujeitos de direitos; 2º estão em condição peculiar de pessoa em desenvolvimento e 3º devem ser prioridade absoluta. (PARANÁ, 2001)
Silvestre (2002, p. 124) explica que; "A doutrina de proteção integral substitui a idéia da categoria estigmatizadora 'menor', para uma categoria mais abrangente: 'criança e adolescente'; elevou-se o grupo etário para a condição de sujeito de direito, igualando-os, em termos processuais, ao grupo de adultos. Por meio dela, aumentou-se o grau de proteção e promoção desse grupo dada a sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento; definiu-se mais claramente o rol de procedimentos legais e operacionais sobre direitos e deveres [...]".

Analisando a proposta da primeira campanha presidencial de FHC, Vieira (2000, p. 183) constata que se consolida a tendência de um atendimento às metas dos acordos internacionais para a educação que era de universalização do ensino fundamental com eqüidade e padrões mínimos de qualidade, assim como as privatizações em outros níveis de ensino e a sua descentralização. Sobre a Educação Infantil, dispõe que o acesso "[...] para as crianças provenientes de famílias em situação de pobreza, com a participação do poder público e da comunidade". No primeiro ano de governo de FHC, a Educação Infantil entra na pauta do "Programa Comunidade Solidária", caracterizando uma tendência de desresponsabilização do Estado no financiamento e oferta da Educação Infantil, deixando o trabalho para órgãos não-governamentais e a sociedade, através do voluntariado, conforme mostra o "Relatório de Atividade do Ano de 1995". A autora denomina o primeiro ano do governo de FHC de "tempos de definição de rumos", com predominância no atendimento da agenda internacional, privilegiando o econômico e deixando para segundo plano a Educação Infantil, apesar da Constituição que prevê à mesma prioridade absoluta.

As tendências ao atendimento da nova ordem econômica vão se concretizando nas várias políticas para a educação, como é o caso da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, Lei nº 9394/96 (BRASIL, 1997). Nela está explícita a questão da descentralização na educação. Ao Ministério da Educação, é delegada a função de elaboração das leis e, ainda, coloca este órgão como o centralizador das decisões de políticas educacionais e avaliação, conseguindo desta forma cumprir seu papel de gerenciador e controlador. Aos estados e municípios cabe a execução das leis e estratégias elaboradas pelo MEC. E ainda:

> O instrumento básico por meio do qual a União poderá assegurar o controle centralizado da execução de suas políticas é o processo nacional de avaliação do rendimento escolar, previsto para ser realizado em todos os níveis de ensino: fundamental, médio e superior, mediante o qual a União poderá assegurar a execução das políticas educacionais relativas aos conteúdos mínimos curriculares. (BRASIL, 1997, p. 16).

Conforme Neves (1999), a nova LDB, aprovada no governo de FHC, tem alguns pontos indefinidos. No que diz respeito ao financiamento da educação brasileira, o Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, Lei nº 9424/96, tem como meta prioritária a universalização do ensino fundamental regular, excluindo, portanto, os demais níveis de ensino. Em concordância com o art. 5º da emenda constitucional 14/96, passou a garantir o direito público subjetivo[27] de acesso ao ensino obrigatório, enquanto que, no texto original da Constituição, o direito público e subjetivo era extensivo aos outros níveis de educação (BRASIL, 1997, p. 11). Sendo assim:

> Quanto à garantia da Educação Infantil (art. 4º, IV), na lei 9394/96, não há previsão de recursos específicos [...]. Além disto, sendo este nível de escolarização não obrigatório e apenas de atendimento gratuito (capítulo 4º - IV) pode ocorrer a desobrigação do Estado com sua oferta. (BRASIL, 1997, p. 8)

As medidas para a Educação Infantil, no governo de FHC, vão se delineando na minimização da responsabilidade do Estado por intermédio da municipalização, onerando a família pela educação das crianças e adolescentes e sugerindo o apoio de órgãos não-governamentais e da sociedade. Nas propostas de governo de FHC, foi sugerido o apoio do Estado apenas na educação de crianças de famílias carentes, inclusive no Relatório do primeiro ano de governo, a Educação Infantil se encontra no programa de Comunidade Solidária.

Entretanto, na criação do FUNDEF não foram incluídos recursos para a Educação Infantil, a LDB eximiu a garantia de vagas para crianças em creches e pré-escolas e o PNE vetou a meta para a inclusão de todas as crianças até seis anos na educação institucionalizada no período de 6 anos. Com tais referências, podem-se afirmar que a Educação Infantil não se encontrava nas prioridades governamentais do primeiro mandato de FHC, seguindo as tendências internacionais para a educação que priorizam as crianças de 7 a 14 anos no ensino fundamental com eqüidade.

[27] O "direito público subjetivo", aparece no Art. 208 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1998a), de acordo com esse princípio, é possível utilizar-se de instrumentos jurídicos para garantir o direito à educação obrigatória e gratuita. Os instrumentos jurídicos possíveis são: o mandato de injunção ou o mandato de segurança.

Barreto (2003), ao analisar as políticas e programas para a Educação Infantil no segundo mandato de FHC, evidencia que apesar da LDB (Lei 9294/96) ter incluído a creche juntamente com a pré-escola na Educação Infantil, o documento Avança Brasil[28] refere-se apenas à pré-escola, reconhecendo-a como primeira etapa da educação básica. Dentre os 365 programas que compõem o Plano Plurianual – PPA – 2000-2003, a criança de zero a seis anos comparece como público alvo específico em dois programas: "Atenção à Criança" e "Saúde da Criança e Aleitamento Materno".

Os dois programas são importantíssimos para as crianças, mas, como lembra Barreto (2003, p.7), o programa "Atenção à Criança" é o que está voltado para a Educação Infantil assegurando "[...] os serviços de proteção à população mais vulnerável à exclusão social" e tem por objetivo garantir o atendimento a crianças carentes de até seis anos em creches e pré-escolas. Grande parte dos recursos para o Programa Atenção à Criança está sob a gestão da Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS, caracterizando um serviço de assistência continuada às crianças carentes. O programa é desenvolvido de forma descentralizada por estados e municípios e com apoio financeiro da União, porém, na SEAS, não existem dados que possam indicar o número de crianças assistidas e em que jornada (integral ou parcial). Este fato evidencia grandes deficiências no gerenciamento de tais informações de responsabilidade da SEAS e um déficit no atendimento a todas as crianças de zero a seis anos contrariando a recomendação da LDB.

Outras ações do Programa Atenção à Criança, como explicita Barreto (2003, p. 8), sob a responsabilidade do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, consistem na assistência financeira a projetos educacionais para formação continuada de professores para implementação do Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil – RCNEI, material didático e merenda escolar, todas com recursos de pouca monta. A autora enfatiza que, apesar

[28] O documento "Avança Brasil – mais quatro anos de desenvolvimento para todos" constituiu referência fundamental na elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, que passou inclusive a incorporar em seu título a expressão Avança Brasil. Utilizando como fontes privilegiadas de informações o PPA 2000-2003 e os orçamentos da União de 2000 e 2001, os quais constituem os principais instrumentos legais de planejamento e alocação de recursos da gestão do governo de FHC. (BARRETO, 2003, p. 2).

do reconhecimento por parte do governo da importância da infância como fase do desenvolvimento humano, e também dos seus direitos como cidadãs, “Observa-se que ainda é tímido o lugar ocupado pela criança nas políticas públicas, apesar de ser esse o segmento populacional mais afetado pelas condições de pobreza e desigualdade”. E, no caso, a política educacional em curso no atual governo é quase nula. Observa-se também uma carência de dados sistematizados que possibilitem a formulação de ações, bem como acompanhamento e avaliações.

Em tempos de neoliberalismo, em que se prioriza o capital, que gera desigualdades sociais, que busca as ações do Estado em benefício do mercado e ações mínimas para as políticas públicas sociais, podem ser verificadas as mazelas em que se encontra a educação, em especial aquela voltada às crianças de zero a seis anos. A Educação Infantil, apesar de ser prioridade em várias instâncias, não é primazia e nem está regulamentada nas ações dos últimos governantes do país. As crianças, apesar de ganharem o status de cidadãs na década de 80, no governo de FHC, foram delegadas a um segundo plano, com pouquíssimos programas específicos que garantissem seus direitos básicos e de educação e, quando foram lembradas, as verbas foram insuficientes para realizar um trabalho condizente com o previsto no Estatuto.

O reconhecimento por parte dos governantes dos direitos da infância e da importância desta fase de desenvolvimento não garante que se possam desenvolver políticas públicas sociais para estas em tempo de ajustes neoliberais.

> Ainda que venham se observando avanços também nas condições de vida das crianças, no país, redundando, por exemplo, em significativa melhora nas taxas de mortalidade infantil, muito ainda há a se fazer para garantir à criança pequena um desenvolvimento integral adequado. (Barreto, 2003 p. 8).

O governo de FHC, segundo Rosemberg (2002, p. 42-43), em consonância com os cânones do Banco Mundial, efetuou, na década de 90, uma profunda reforma educacional, alinhada às orientações economicistas, conforme a nova ordem mundial, apresentando as seguintes características: focalização dos gastos sociais no ensino

fundamental, em detrimento do ensino médio, da educação de jovens e adultos e da Educação Infantil; descentralização que se traduz em municipalização; privatização, através da constituição de um mercado de consumo de serviços educacionais; desregulamentação, no sentido de que o governo federal "abre mão do processo[29]", mas "controla o produto", por meio dos currículos nacionais e da avaliação de resultados. Observam-se, portanto, as vertentes traçadas para a educação pelos órgãos multilaterais e as políticas implementadas, principalmente no governo de FHC, que atendem aos reclames dos mesmos, deixando um caminho obscuro para a Educação Infantil.

Penn (2002) explicita que as políticas do Banco Mundial não combate à pobreza e vem aumentando ainda mais a desigualdade entre países ricos e pobres. As crianças são as mais intensamente afetadas pela pobreza e as mais susceptíveis aos cortes nos serviços de infra-estrutura, como saúde e educação. O Banco reconhece, em alguns países, a má qualidade da educação para as crianças e o aumento da mortalidade infantil, mas trata estas questões como falhas na implantação dos ajustes técnicos nos mesmos. Anuncia alguns investimentos e incentiva o setor privado a investir em programas para o desenvolvimento infantil, lista alguns argumentos: direitos humanos, valores morais e sociais, produtividade econômica, contenção de despesas e também a eqüidade social. Segundo a autora, o modelo de desenvolvimento humano utilizado pelo Banco Mundial para promover o ECD[30] reflete o modelo de desenvolvimento econômico.

> A teoria do capital social sustenta grande parte da atenção recente do Banco Mundial ao tema do bem-estar social: aumentar o capital social de uma pessoa, sua capacidade de vincular-se às redes sociais e compartilhar riscos levaria a maior competitividade e produtividade (IDS, 2000). As metáforas econômicas e tecnocráticas da teoria do capital social são usadas para explicar e justificar o interesse do Banco Mundial pelas crianças e pela infância. Para o Banco, o objetivo da infância é tornar-se um adulto plenamente produtivo, "o capital humano" do futuro. (PENN, 2002 p. 12-13).

[29] O financiamento e gestão municipal no caso do Ensino Fundamental e da Educação Infantil.
[30] ECD - Early Childhood Care and Development - Desenvolvimento e Cuidado da Primeira Infância.

Apesar das iniciativas do Banco Mundial e suas agências através de programas de ECD, Penn (2002, p. 21) ressalta que estes programas quase sempre não atendem às necessidades das crianças dos países pobres, pois não levam em consideração a cultura, as guerras, as relações familiares, ou seja, ignoram os problemas destes países. A autora ainda complementa que, caso fossem eficazes, tais programas sugerem baixos investimentos, um nível de qualidade muito abaixo dos aceitáveis para as pessoas mais prósperas e pouco fazem pelos pobres, na medida em que endossam a exploração de mulheres, profissionais da educação infantil, em serviços com baixa remuneração. “Dessa forma, o Banco Mundial e suas agências doadoras evitam assumir o grande dano que as políticas neoliberais vêm impingindo às crianças pobres do mundo majoritário e seu fracasso no perdão da dívida externa.” (PENN, 2002, p. 21).

O estudo do contexto e das políticas neoliberais dentro desta vertente teórica, possibilitou um entendimento das medidas adotadas por FHC em relação às políticas econômicas, ao novo papel do Estado e, principalmente, as diretrizes que vêm sendo traçadas para a educação no Brasil. Apesar de os primeiros indícios da ordem neoliberal terem aparecido, no Brasil, ainda na década de 80, concomitante ao processo de lutas e conquistas adquiridas, principalmente em relação ao direito da criança e do adolescente, com a Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA em 1990, pela euforia da redemocratização do país. A década de 90 marca a consolidação das políticas neoliberais no país. Seguindo o norteamento neoliberal, a educação nesta década mostra sinais de privatização, descentralização e desresponsabilização do Estado em particular na Educação Infantil. Seguindo a política dos órgãos multilaterais, o governo de FHC prioriza o ensino fundamental em detrimento dos demais e a ênfase dada à Educação Infantil, como lembra Rossetti-Ferreira (2002), só se faz com o intuito de melhoria e respaldo para o ensino fundamental ou para o combate à desnutrição e à pobreza, minimizando, assim, desajustes sociais.

Nos encaminhamentos e regulamentações para a educação, encontrados nos planos e ações do governo pós-ditadura militar, evidencia-se um caminho contrário ao realizado na elaboração da Constituição de 1988 e do ECA para a população infanto-juvenil. É preciso ressaltar, porém, que, no governo de FHC, foram elaboradas leis específicas para a regulamentação da Educação infantil: o Referencial Curricular para a Educação Infantil – RCNEI, que tem caráter pedagógico, e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – DCNEI, de caráter mandatário. É importante refletir sobre a vertente destes documentos, tendo em vista que, em um primeiro olhar, um passo a mais na direção da construção de uma Educação Infantil de qualidade. E, neste sentido, vale, pensar sobre os seus objetivos, o caminho utilizado para sua elaboração, seus conteúdos para se concluir a respeito das propostas sobre a educação da criança no final do século XX.

No capítulo III, além da análise dos documentos específicos para a educação infantil, acima citadas, pretende-se refletir sobre alguns encaminhamentos que foram dados na elaboração do PNE e na LDB nesta área. São documentos fundamentais para a educação e, também, foram elaborados na gestão de FHC. Acredita-se que estes documentos são suficientes para indicar os rumos educacionais para a concretização de direitos conquistados pelas crianças na década de 80. Porém, antes desta análise se faz necessário um melhor entendimento sobre o sujeito objeto de estudo, definindo o que vem a ser criança, infância e explicitando sobre os direitos adquiridos na Constituição de 1988, que foram a cidadania e o direito subjetivo à educação, além do Estatuto que regulamenta a doutrina de proteção integral à população infanto-juvenil.

## 3. OS DIREITOS DA CRIANÇA

Um trabalho que analisa as políticas públicas e sociais para a Educação Infantil não poderia deixar de contemplar um estudo sobre a concepção de criança e infância. Neste capítulo, analisa-se o significado de infância historicamente, utilizando-se de teóricos como Ariès que segundo Bujes (2000) tem como mérito a compreensão da infância, situando-a como um acontecimento caracteristicamente moderno. Procura-se evidenciar o caráter histórico e social da criança e como é pensado seu desenvolvimento na década de 80 e 90.

A criança no Brasil, sua educação e desenvolvimento começam a ser alvo de discussões desde final do século XIX. O século XX é marcado juridicamente pelos "Códigos de menores de 1927 e 1979", ambos com caráter excludente e discriminatório, que tinham como objetivo as crianças e adolescentes pobres, abandonadas e delinqüentes. Nesse mesmo período, o atendimento às crianças era marcado pela filantropia e pela assistência e passava longe da possibilidade de uma educação infantil que se caracterizasse pelo atendimento integral à criança.

Somente na década de 80, com a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, ficou garantido o direito à proteção integral para as crianças e adolescentes. Procuramos pautar sobre tal inovação, neste estudo, no ECA, para poder conhecer especificidades e garantias oferecidas às crianças e assim termos parâmetros para a análise das políticas para a Educação Infantil na década de 90.

A elaboração da Constituição de 1988 foi significativa para a população infanto-juvenil, esta os reconheceu como cidadãos de direito, inclusive da educação. O direito à educação após a promulgação Constitucional é evidenciado na implementação do "direito público subjetivo". Nesse capítulo, pretende-se refletir sobre tal direito e sua importância para a educação das crianças.

### 3.1 O Conceito de Criança e Infância

Ao desenvolver um estudo sobre a Educação Infantil, alguns pressupostos são necessários para orientar o caminhar da pesquisa. Primeiramente, objetiva-se chegar a um consenso sobre como será entendida a infância neste trabalho, já que são encontrados, em vários teóricos e em cada momento histórico, diferentes conceitos sobre a fase da meninice. Ariès (1981, p. 36) e Kuhlmann Jr. (1998, p. 16), ao buscarem a origem latina da palavra *enfant*, mostram que significa não falante ou incapacidade de falar. Ariès (1981, p. 36), ao estudar sobre a criança, refere-se aos inúmeros textos da Idade Média que abordam sobre as "idades da vida". Muitos deles qualificam a infância conforme seu significado em latim, que é o período que vai do nascimento até os 7 anos: "A primeira idade é a infância que planta os dentes[...]", ou seja, como os dentes ainda não estão bem ordenados nem firmes, encontrava-se dificuldades para formar perfeitamente as palavras. A segunda idade era chamada de pueritia, durava até os 14 anos, depois seguia-se a terceira idade, chamada de adolescência, que terminava aos 21 anos e, assim por diante, o indivíduo era caracterizado em ciclos, de 7 em 7 anos.

Vários conceitos foram usados para as idades: um correspondia ao número dos planetas. Outro, às "idades da vida", eram baseadas nos 12 signos do zodíaco, nos 12 meses do calendário, entre outros. Ariès (1981) lembra que todas essas terminologias, que atualmente nos parecem demasiadamente empíricas, amparavam-se em pressupostos científicos da época. Muitas foram às adaptações, como mostra em seu livro, feitas até o século XX para que fossem elaboradas algumas definições concretas sobre as "idades da vida", as quais passaram a ser, posteriormente, utilizadas na sociedade contemporânea.

No dicionário Bueno (2000, p. 434), a palavra infância significa o "período de crescimento, no ser humano, que vai do nascimento à puberdade; a puerícia, meninice". O "Estatuto da Criança e do Adolescente", (CURY; MENDES; SILVA, 2000), em seu artigo 2º, não conceitua o termo infância, mas define o termo criança: a pessoa

até os doze anos de idade incompletos. O período atribuído à infância na Língua Portuguesa é similar ao definido pelo ECA, mas que difere de alguns teóricos como Ariès e Kuhlmann Jr., estes entendem como infância até os 7 anos.

Na modernidade, com os interesses de diferentes ciências voltadas para a criança e com a necessidade histórica da instituição escolar, tem-se um período de questionamentos e indefinições daquilo que se caracterizaria como infância e adolescência. Atualmente, no Brasil, com relação à educação, a "Política Nacional de Educação Infantil" (BRASIL, 1994, p. 4) conceitua Educação Infantil como aquela oferecida pela creche e pré-escola até a idade de seis anos e se constitui na primeira etapa da educação básica, assemelhando-se à definição de Ariès e Kuhlmann de infância para a modernidade.

> A Educação Infantil é a primeira etapa da Educação Básica destina-se à criança de zero a seis anos de idade, não sendo obrigatória, mas um direito a que o Estado tem obrigação de atender. As instituições de Educação Infantil, integrantes do Sistema de Ensino, são as creches e as pré-escolas, dividindo-se a clientela entre elas pelo critério exclusivo de faixa etária (zero a três anos na creche e quatro a seis na pré-escola).

O limite contemporâneo de infância no Brasil, segundo as leis e algumas políticas adotadas, é definido até os doze anos de idade, porém a Educação Infantil atende crianças de zero a seis anos de idade. Como este trabalho visa investigar as políticas públicas e sociais para a Educação Infantil, o mesmo restringe-se à parte da infância que abrange do nascimento até os seis anos. Esse período é muito importante para a criança, sendo fundamental a garantia de leis e políticas para o seu pleno desenvolvimento e para sua continuação nas demais fases da vida. Na "Política Nacional de Educação Infantil", em suas diretrizes pedagógicas, a criança é vista como um ser humano completo que, apesar de sua fase de desenvolvimento e dependência em relação aos adultos para sua sobrevivência e crescimento, não é apenas um "vir a ser".

A palavra *enfant* pode dar a falsa impressão de que a criança até os seis anos não tem função na sociedade. É importante ressaltar que são inúmeros os exemplos na história, em que a criança foi ou aparece como um ser social. Marx e Engels (1986), ao explicitar sobre a produção da vida material dos homens como primeira necessidade para mantê-los vivos, e assim gerar o primeiro ato histórico que seria condição de sobrevivência para os homens, ressalta que, satisfeita essa necessidade, surge outra, que seria a procriação que se desencadeia nas relações sociais entre os homens:

> A produção da vida, tanto da própria, no trabalho, como da alheia, na procriação, aparece agora como dupla relação: de um lado, como relação natural, de outro como relação social – social no sentido de que se entende por isso a cooperação de vários indivíduos, quaisquer que sejam as condições, o modo e a finalidade. (MARX E ENGELS, 1986, p.42)

Marx e Engels (1986), ao desenvolverem seu pensamento sobre a história dos homens, qualifica-os de sujeitos sociais e produtores da história. Ao caracterizar a criança como um ser acabado, porém em desenvolvimento e em constante relação com os demais homens e com a sociedade, possibilita que seja vista sob a ótica de sujeito social e histórico.

Seguindo o pensamento de Marx e Engels (1986) de que os homens são sujeitos sociais e históricos, verifica-se que o ser social é condicionado pela questão material que determina o processo de relação social, religiosa e jurídica. Engels (s/d, p. 306) explica:

> A tese de que 'o modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e espiritual em geral', de que todas as relações sociais e estatais, todos os sistemas religiosos e jurídicos, todas as idéias teóricas que aparecem na história só podem ser compreendidos quando tiverem sido compreendidas as condições materiais de vida da época de que se trata, e se tenha sabido explicar tudo aquilo por estas condições materiais; esta tese era uma descoberta que vinha revolucionar não só a economia, mas todas as ciências históricas (e todas as ciências que não são naturais são históricas).'Não

> é a consciência do homem que determina o seu ser, mas, pelo contrário, o seu ser social é que determina a sua consciência'.[31]

Diante do exposto, é possível pensar que o que determina o ser social e sua consciência são as condições materiais. Segundo Engels (s/d), para que aconteçam mudanças na sociedade elas devem se iniciar pelas condições econômicas e só depois mudam-se as estruturas erguidas sobre estas condições; para ele, a sociedade burguesa é a ultima forma antagônica do processo social de produção. Na sociedade capitalista, a forma de ser da criança deve ser vista como produto em grande parte das condições materiais, que vai produzindo socialmente os valores que garantem sua reprodução e os quais são usados para formar a criança conforme as necessidades do momento.

Entendendo a criança como um ser social e historicamente determinado, é preciso também estudá-la dentro de sua especificidade e totalidade para analisá-la concretamente. Não se pode perder de vista os condicionantes que determinam as relações sociais que vão formar a criança e como e qual criança querem formar. Atualmente, costuma-se analisar a criança como um ser em desenvolvimento, mas esquecendo de alguns parâmetros sociais. Todas as crianças são tratadas como se fossem iguais, deixando de considerar as especificidades destas resultantes das ações socializadoras. Assim, ignorando o contexto sócio-econômico-político. Ao tomar a igualdade de todas as crianças como ponto de partida, o que nunca se concretizou na sociedade capitalista, acaba-se distanciando do ser histórico e social.

Para um estudo das crianças na sociedade capitalista, é preciso levar em consideração as diferenças sociais que se tornaram gritantes atualmente. Observar que ser social a

[31] Como complementação desse raciocínio da teoria materialista da história desenvolvida por Marx, Engels (s/d, p. 306) acrescenta que: "Ao chegar a uma determinada fase de desenvolvimento, as fôrças produtivas materiais da sociedade se chocam com as relações de produção existentes, ou, o que não é mais do que a sua expressão jurídica, com as relações de propriedade dentro das quais se desenvolveram até ali. De formas de desenvolvimento das forças produtivas, estas relações se transformam em obstáculos para elas. E se abre, assim, uma época de revolução social. Ao mudar a base econômica, revoluciona-se, mais ou menos rapidamente, toda a imensa superestrutura erigida sobre ela [...] As relações burguesas de produção são a última forma antagônica do processo social de produção; antagônica, não no sentido de um antagonismo individual, mas de um antagonismo que provém das condições sociais de vida dos indivíduos. Mas as forças produtivas que se desenvolvem no seio da sociedade burguesas criam, ao mesmo tempo, as condições materiais para a solução desse antagonismo".

sociedade pretende formar, ou seja, ter clareza que, para as crianças pobres, pretende-se formar um determinado ser social e, para as crianças ricas, outro. Rizzini (1997) chamou essas diferentes finalidades educativas de dicotomização da infância. Ela explica que a formação da criança, no início do século XX, defendida por médicos, estadistas e juristas, para resolver o problema da infância abandonada no Brasil, era a educação para o trabalho aos menores, evitando assim a vagabundagem, o vício e o crime, uma educação que não ultrapassasse o indispensável para a integração desses abandonados à vida social. Para as demais crianças, era reservada outra educação. "No fundo, é o mesmo tipo de dicotomização que previa cidadania plena para alguns e a vetava para a maioria." (p. 241) Essa dicotomia não permitia nenhuma chance de igualdade social, portanto fundamental considerar a infância com todas as suas especificidades na sociedade atual para assim torná-la um sujeito social.

Em outras sociedades, a criança ocupou um espaço de ser social, porém com as especificidades da época. Na sociedade atual o papel social na formação da criança é destacado tendo em vista os interesses vigentes, então cabe refletir qual o modelo educacional defendido nesta sociedade. Partindo da idéia de que o que determina o papel social do homem e, por conseqüência da criança, é a questão econômica, tal papel vai se transformando conforme as necessidades do econômico.

Diante destas questões pontuais sobre a infância, pode-se concluir que é um período inicial da vida, em que a criança encontra-se em fase de desenvolvimento, e deve ser caracterizada como um ser histórico e social. O Estatuto da Criança e do Adolescente considera criança, a pessoa até doze anos de idade, porém a legislação específica para a educação considera educação infantil como sendo a educação dos zero aos seis anos de idade. Sendo assim, aborda-se a criança neste trabalho dentro destes parâmetros conceituais. Tendo definido tal parâmetro, a partir de agora analisa-se como, historicamente, foram sendo construídos os direitos das crianças no Brasil.

### 3.2 Revisitando a Legislação para a Infância

A aprovação da Lei 8069/90, que regulamenta o "Estatuto da Criança e do Adolescente", foi significativa para que, a partir desse momento, pudessem se desenvolver políticas de atendimento e proteção integral às crianças e adolescentes no Brasil. O Estatuto obedece à exigência de organismos internacionais para proteção e representa uma das melhores regulamentações existentes no atendimento da criança e do adolescente.

A preocupação com um atendimento especial para crianças e adolescentes não é nova. Conforme Silva e Cury (CURY; MENDES; SILVA, 2000 p. 12)[32], a "Declaração de Genebra", de 1924, já determinava "[...] a necessidade de proporcionar à criança uma proteção especial", e também a "Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas", de 1948, apelava para os direitos especiais. Na mesma linha, a "Convenção Americana sobre os Direitos Humanos", de 1969, no seu Art. 19, esclarecia que: "Toda criança tem direito às medidas de proteção que na sua condição de menor requer, por parte da família, da sociedade e do Estado".

Outros documentos anteriores à promulgação do ECA que contemplam os direitos das crianças e adolescentes e que também nortearam as diretrizes para a sua elaboração foram: Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959 e a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 1989. Segundo a Declaração Universal dos Direitos da Criança, a qual está embasada em declarações[33] anteriores, as quais concebem a criança como imatura física e mentalmente e que necessita de proteção e cuidados especiais, tem o direito a uma infância feliz e deve gozar, de liberdade em seu próprio benefício e da sociedade. Todas as crianças, sem qualquer exceção, serão

[32] Conforme nota do coordenador Munir Cury da obra citada, para os comentários jurídicos e sociais foram convidados ilustres comentaristas, todos especialistas de longa e ampla experiência. Ao ser referida a obra, a partir de agora, citam-se os nomes dos comentaristas e entre parênteses dos coordenadores, o ano e, se necessário, à página.

[33] A Declaração Universal dos Direitos da Criança cita como embasamento para contemplar vários direitos apresentados à criança a Declaração dos Direitos da Criança em Genebra, de 1924 e a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

credoras deste direito, sem discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza de origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou qualquer outra condição sua ou de sua família. A criança gozará de proteção especial e serão proporcionadas oportunidades e facilidades para seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social. É garantida à criança, ainda, o direito à saúde, à educação, ao convívio familiar, ao lazer, à dignidade, à cultura, à proteção contra a negligência, crueldade e exploração e à discriminação religiosa ou racial.

A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 1989, considera criança todo ser humano com menos de dezoito anos de idade, salvo quando a maioridade for alcançada dentro da lei. Deverão ser asseguradas as medidas apropriadas para a proteção à criança sem distinção alguma. Todas as ações relativas às crianças, em instituições públicas ou privadas de bem-estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, deverão considerar primordialmente o interesse da criança. A Convenção reforça todos os direitos básicos inerentes à criança já ressaltados na Declaração dos Direitos da Criança como: à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, convivência familiar, ao respeito, à dignidade, enfim direitos que vão ser a base para a construção do ECA, que concretiza os direitos da criança no Brasil.

Os debates internacionais[34] em torno dos direitos da criança e do adolescente, adentraram na década de 1990, sempre reafirmando muitos direitos básicos e incluindo outras questões e não apenas direitos, como: trabalho infantil, desnutrição, fome, AIDS, eqüidade e justiça social. Vale ressaltar que, neste período, existe uma preocupação em mostrar direcionamentos para os governos nacionais, órgãos internacionais, agências bilaterais, às organizações não-governamentais e outros setores da necessidade de garantir a sobrevivência, a proteção e o desenvolvimento da criança.

Percebe-se que até o final da década de 1980 a vertente para tais convenções estava restrita, em muitos casos, à garantia de igualdade de direitos para proteção integral das crianças com prioridade absoluta. Na década de 1990 ressalta-se a necessidade de sobrevivência, justiça social, eqüidade e, principalmente, responsabiliza-se a família e atribui-se tarefa aos órgãos não-governamentais para garantia de direitos mínimos à população infanto-juvenil. Tais mudanças estão em concordância com os direcionamentos dados para a maioria dos países que seguem as políticas de ajustes neoliberal.

Apesar da morosidade em assumir posicionamentos contemplados em convenções internacionais desde 1924, atualmente, o Brasil possui uma das mais avançadas leis que priorizam as necessidades destas pessoas em fase de desenvolvimento, mas não significa que as políticas para crianças e adolescentes atendam suas reais

[34] As considerações sobre a década de 1990, no que se refere aos debates internacionais em prol da infância, estão embasadas no: Encontro Mundial de Cúpula pela Criança, realizado nos dias 28 e 29 de setembro de 1990, realizado nas Nações Unidas, em Nova Iorque, com a participação de 71 presidentes e chefes de Estado, além de representantes de 80 países, que resultou na assinatura da "Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança nos Anos 90" e a adoção do "Plano de Ação" para a década de 90, os líderes mundiais se comprometeram a melhorar a saúde de crianças e mães, combater a desnutrição e o analfabetismo e erradicar doenças que vêm matando milhões de crianças, além de defender a paz e proteger o meio ambiente; na "Convenção 182 sobre a Proibição e Ação Imediata para a Eliminação das Piores Formas de Trabalho Infantil", realizada em 1 de junho de 1999, convocada em Genebra pelo Conselho de Administração do Secretariado da Organização Internacional do Trabalho, devido à necessidade de adotar novos instrumentos para a proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil, como principal prioridade da ação nacional e internacional; a Declaração do Panamá "Unidos pela Infância e Adolescência, Base da Justiça e da Eqüidade no Novo Milênio", realizada na cidade do Panamá, com chefes de Estado e de Governo de 21 países Ibero-americanos nos dias 17 e 18 de novembro de 2000, que estavam convencidos de que, para conseguir um desenvolvimento humano sustentável, a consolidação democrática, a eqüidade e a justiça social, e com base nos princípios de universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, é de importância estratégica dedicar especial atenção à infância e à adolescência, esta reunião tinha o propósito também de formular políticas e promover programas e ações que garantam o respeito dos seus direitos, seu bem-estar e desenvolvimento integral. (PARANÁ, 2001, p. 38-53).

necessidades, ou seja, nem sempre atendem à lei. Antes de discutir sobre a proteção integral contemplada no ECA, é importante reportar-se ao início do século XX e discutir um pouco sobre as políticas e as leis que foram implementadas para a infância anteriores a Lei 8069/90.

O final do século XIX foi marcado por grandes transformações no Brasil, uma de grande relevância foi a implantação da República. No início do século XX, idéias advindas da Europa começavam a ser discutidas por estadistas e pela elite brasileira; algumas dessas idéias relacionadas com as novas estruturas sociais, familiares, em que uma ênfase significativa foi dada à educação da infância. Pode-se dizer que a grande influência nessas discussões advinha da tendência higienista, divulgada por médicos na Europa e, posteriormente, no Brasil e que teve grande repercussão nesse momento da história, tanto nas famílias como na educação e na legislação do país.

O momento histórico referido no parágrafo anterior foi marcado pela luta de médicos e alguns estadistas para que fosse dado um atendimento às crianças de forma diferente do que se fazia até então. Entre os médicos engajados nessa luta, encontra-se o Dr. Moncorvo Filho que, seguindo os passos do pai, fundou o "Instituto de Proteção à Criança", lutou pela regulamentação da amamentação e liderou muitas lutas em prol da infância por acreditar que isso era necessário a um país que almejava se tornar civilizado. Dos estadistas, destaca-se Lopes Trovão que defendia os interesses da infância no governo.

No campo jurídico, o início do século XX foi de engajamento para a regulamentação das crianças abandonadas ou que não se enquadravam nas novas relações sociais. Estas discussões resultaram, em 1927, no primeiro "Código de Menores"[35] da história

[35] O termo menor, segundo o dicionário de Bueno (2000, p. 506), significa " [...] mais pequeno; inferior; pessoa que não atingiu a maioridade". Para Morelli (1996, p. 71), a terminologia foi utilizada, no final do século XIX, a princípio, como limite de idade, com uma conotação pejorativa, pois fazia referência apenas às "crianças e adolescentes pobres das cidades". Essa utilização pela sociedade em geral produziu uma visão confusa e estigmatizante. Tais definições sobre o "menor" deixam claro que o termo era utilizado somente para as crianças e adolescentes pobres que, por motivos econômicos, políticos e sociais alheios à sua vontade, viviam muitas vezes abandonados e, conseqüentemente, contrariavam a "ordem" da sociedade, por este motivo, o emprego jurídico para os mesmos, caracterizando um caráter discriminatório.

da República brasileira. Um novo “Código de Menores” só iria ser aprovado em 1979. Esses dois códigos, estavam voltados, basicamente, para as crianças abandonadas, delinqüentes e pobres. O Código de 1979 qualificou-os de “menores em situação irregular”. Foi somente com a aprovação do ECA que as crianças e os adolescentes foram contemplados como cidadãos de direito, mudança que teve como ponto de partida a Constituição de 1988. Estas foram às leis com as quais a infância foi contemplada no país.

A seguir, são destacadas algumas questões pontuais sobre os “Códigos de Menores”, relevantes para evidenciar o grande avanço que significaram as mudanças para a criança na legislação da década de 80.

O “Código de Menores”, de 1927, demonstra a quem ele se destina e qual assistência e proteção oferece. Já no seu art. 1º destaca: “O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinqüente, que tiver menos de 18 anos de idade, será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção contidas neste Código”. Porém, como escreve Morelli (1996), ele foi dedicado aos abandonados e delinqüentes, seguindo as idéias higienistas do período. Tinha como preocupação “limpar as ruas” das pessoas que não se enquadrassem na nova organização social que estava se implantando no Brasil com o fim da escravidão. Isso caracterizava a proteção aos menores. Ele ainda ressalta que os Institutos Disciplinares possuíam a intenção de proteger a organização da sociedade brasileira, principalmente dos que viviam à margem desta.

Segundo Silvestre (2002, p. 93), com a promulgação do Código de Menores em 12 de outubro de 1927, de autoria do jurista Cândido Albuquerque de Mello Mattos, o poder judiciário, representado pelos juízes de menores e com o auxílio da polícia, assumiu a função de encaminhar as ações de atendimento à criança e ao adolescente e desempenhar o papel de “proteger” o “bem-estar“ das crianças por meio da ação jurídico-social. E ainda:

> A centralidade da figura do juiz favoreceu o exercício tradicional do Direito, tendo no internamento e no isolamento, a resposta do Estado ao abandono e aos atos infracionais. Esse Código regulamentou a ação de intervenção do Estado na questão social, cujos dispositivos e normas vinham sedo traçados pela elite brasileira desde meados do século XIX. Foi ainda o momento em que se legitimando o poder do Estado de 'tutelar' e 'proteger' as crianças e adolescentes pobres do país, passaram a ser considerados um problema de 'justiça'.

O trabalho das crianças e dos adolescentes, regulamentado no Código de 1927, tinha em vista o aumento da urbanização, o desenvolvimento da indústria no país e a valorização e demanda dessa mão-de-obra na forma de assalariamento. A lei proibia o trabalho, em todo o território nacional, aos menores de 12 anos (art. 101). Como, nesse período, existia uma grande luta pela instrução pública e gratuita do ensino primário, o Código determinava que os adolescentes maiores de 12 e menores de 14 anos só poderiam trabalhar se tivessem completado sua instrução primária, mas previa a aprovação do trabalho deste por autoridade competente, se o considerasse indispensável para a subsistência do mesmo e, também, de seus pais e irmãos, desde que recebessem a instrução escolar que era possível (art. 102). Como era significativo o número de crianças abandonadas e pobres no trabalho industrial, ao ser aprovada a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT em 1943, foi dedicado um espaço para a regulamentação da proteção do trabalho infantil.

A Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979, aprovou o novo "Código de Menores", que tinha como alvo principal as crianças em "situação irregular"[36], para medidas de assistência, proteção e vigilância e medidas preventivas para todas, independente da situação (art. 1º). É importante ressaltar que grande parte do Código contemplou somente as medidas para as crianças em situação irregular, ou seja, apesar de citar as medidas preventivas, fica claro que a lei visava as crianças e adolescentes que, para a sociedade da época, representavam uma ameaça.

[36] O Art. 2º do "Código de Menores", de 1979, considera situação irregular o menor que: "I privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória[...]; II vítima de maus-tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; III em perigo moral [...]; IV privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual de pais ou responsável; V com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária e VI autor de infração penal" (BRASIL, 1979, p. 14).

> Art. 1º Este Código dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores:
> I – até dezoito anos de idade, que se encontrem em situação irregular;
> II – entre dezoito e vinte e um anos, nos casos expressos em lei.
> Parágrafo único. As medidas de caráter preventivo aplicam-se a todo menor de dezoito anos, independente de sua situação (BRASIL, 1979, p.12).

A Lei priorizava e legalizava as penalidades em relação à criança e ao adolescente pobre. Conforme o art. 2º, inciso I, ser pobre significa estar em situação irregular, passível de várias medidas constantes na lei tanto para as crianças como para os pais. O Código, também, considera situação irregular os menores com desvio de conduta ou autor de infração. Essas medidas vão desde advertência até a internação, como indica o art. 14.

O Código de 1979, segundo Silvestre (2002), ampliou ainda mais os poderes da autoridade judiciária, todos os menores carentes, abandonados e delinqüentes deveriam, necessariamente, passar pelo juiz de menores, desta forma se permitiu novas intervenções do Estado sobre a família. Foi delegado ao executivo a criação de programas de assistência ao menor e centros especializados " [...] destinados à recepção, à triagem, à observação, e a permanência de menores" (art. 9º).

As entidades, consideradas na lei como local para a assistência e proteção ao menor, tinham um caráter público e privado como complementar, as quais, sempre seguindo as diretrizes da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, eram obrigadas a oferecer escolarização e profissionalização aos internos (Art. 9º), visando, prioritariamente, o seu ajustamento ou integração sócio-familiar (Art. 60). Os menores encaminhados a essas instituições eram os delinqüentes, os abandonados seguiam a vertente que existia desde o início do século, a da assistência.

Apesar da prioridade contida nos artigos citados, fica explicita, de uma maneira geral no Código, a tendência punitiva às crianças e aos adolescentes em situação irregular. Quanto ao trabalho infantil, o Código adere à normatização da CLT de 1943, em que

ficou regulamentada a proteção do trabalho infantil e que só foi modificada, de maneira significativa, na Constituição Federal de 1988.

Concordamos com Morelli (1996) quando ele comenta que a lei significava o início concreto do amparo às crianças, uma situação própria das iniciativas de política social. Tanto o Código de 1927 como o de 1979, apesar de suas limitações e problemas com relação à assistência e proteção, significaram um grande passo em relação ao papel do Estado na garantia dos direitos das crianças e adolescentes.

O Código de Menores de 1979 foi proposto em um momento histórico com grandes conflitos sociais, políticos e econômicos, em que governos militares foram impostos aos países capitalistas como forma de se resguardar do avanço do comunismo. Um período de grande repressão, no qual o Brasil, como país capitalista, não fugiu deste contexto, sob um regime militar, resultante do golpe de 1964, que só terminaria em 1985 quando os países comunistas começaram a dar sinais de fragilidade.

Nos Códigos que assistiram às crianças e aos adolescentes até a década de 1980, observa-se uma tendência de controle e punição do menor pelo Estado, que deveria agir por intermédio do Poder Judiciário quando a família não pudesse arcar com a educação do menor de 18 anos. Segundo Morelli (1996, p. 167), as ações governamentais acabaram não possuindo credibilidade e as medidas adotadas não foram eficientes: ”Os discursos de proteção e reeducação, como base das ações governamentais, conseguiram camuflar um total desrespeito para com a pessoa de pouca idade, necessitada de cuidados especiais”. Somente na década de 1980 com o fim da ditadura militar, foi possível intensificar a luta através da legislação pela criança e por políticas sociais públicas que atendessem aos interesses da população trabalhadora com dignidade e respeito.

### 3.3 A Doutrina de Proteção Integral

Na década de 1980, os movimentos sociais ganharam força, em 1985, surgiu o "Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua", que exigia a garantia dos seus direitos. Outros grupos organizados e instituições articularam-se e promoveram a conscientização e sensibilização da opinião pública e dos constituintes em prol das crianças e dos adolescentes. Textos de iniciativa popular transformaram-se em duas emendas populares apresentadas à Assembléia Constituinte e que resultaram nos arts. 204 e 227 da Constituição Brasileira (SILVESTRE; GOMES, 2002, p. 117-118)

O art. 204[37] da constituição prevê a descentralização político-administrativa, da esfera federal para a estadual e municipal, da assistência social, com recursos públicos e a participação da população na formulação das políticas e controle das ações em todos os níveis. O art. 227[38] atribui à família, à sociedade e ao Estado a obrigação de garantir a, saúde, alimentação, educação, entre outros, a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação. Esses artigos, aprovados na Constituição de 1988, representaram o primeiro passo para o fim do estagnado Código de Menores de 1979, no qual a prioridade estava voltada aos menores em situação irregular, e o começo do trabalho para a elaboração de uma nova lei que contemplasse a criança como cidadão de direito.

Todo o movimento para a implantação do ECA vinha no sentido de avançar sobre o senso comum, conforme Silvestre; Gomes (2002). A implantação de programas educativos e de integração familiar e comunitária começou antes da década de 1980, e intensificou-se no período das discussões sobre a nova legislação em torno da infância.

---

[37] Artigo 204 na íntegra: As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outros recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:
I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esfera estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social.
II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1998a, p.101)

[38] Art. 227 na íntegra: É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1998, p.107).

Juridicamente, foram introduzidas inovações na política de promoção e defesa dos direitos de todas as crianças e adolescentes e não mais apenas aos que se encontravam em situação irregular. A pobreza já não era mais o parâmetro definidor do usuário dos serviços/programas/projetos nem dos tratamentos legais e desiguais dessa parcela da população. Eliminou-se a condição de situação irregular para a doutrina[39] de proteção integral que salvaguarda a condição de sujeitos de direitos às crianças e adolescentes com prioridade absoluta, tendo em vista estarem em fase de desenvolvimento.

A Lei 8069, de 13 de julho de 1990, que substituiu o Código de Menores de 1979, historicamente ultrapassado, garante às crianças e adolescentes proteção integral e prioritária. Essa garantia está explicitada em grande parte do ECA, que engloba do artigo 1º ao 85º. Nela, podemos observar que, legalmente, as crianças e os adolescentes passaram a ser considerados como sujeito de direito. No art. 1º, fica claro o objetivo principal da Lei "[...] dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente", De acordo com este artigo, Almeida (CURY; MENDES; SILVA, 2000) comenta que a criança e o adolescente passaram a ter assegurado seu pleno desenvolvimento, desde as exigências físicas até o aprimoramento moral e religioso.

O art. 2º define os sujeitos do Estatuto: "Considera-se crianças, para os efeitos desta lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade". O parágrafo único desse artigo ainda diz que: "Nos casos expressos em lei, aplica-se excepcionalmente este Estatuto às pessoas entre dezoito e vinte e um anos de idade". A novidade, comenta Solari (CURY; MENDES; SILVA, 2000), é a questão do limite de 18 anos, refere-se à determinação da idade de imputabilidade penal, a Lei segue a Constituição de 1988 (art. 104). Ele ainda discorre sobre a importância da diferença observada entre criança e adolescente como etapas

---

[39] Segundo o dicionário de Bueno (2000), doutrina significa: "conjunto de princípios que servem de base a um sistema religioso, político ou filosófico. Para Silvestre (2002, p. 124 grifos da autora) compreende-se doutrina como: "[...] o conjunto de teorias, noções e princípios aprovados no plano internacional e nacional, nos quais foram corporificadas as normativas e recomendações acerca da *proteção integral* e consistiram nas bases para uma nova interpretação do 'Direito do Menor' ".

distintas. Esta distinção não está nos direitos fundamentais de proteção, porém no tratamento quando incorrem em atos de conduta descritos como delitos ou controvérsias. A criança está sujeita a medidas de proteção que implicam no tratamento através da própria família ou da comunidade, sem privação da liberdade (art. 101), enquanto que, ao adolescente, é dado um tratamento mais rigoroso, como medidas sócio-educativas que podem implicar até na privação de liberdade (art. 112).

A criança que se encontra em processo de desenvolvimento goza de todos os direitos inerentes à pessoa humana, como a liberdade e a dignidade, sem prejuízo da proteção integral (art. 3º), e já possui esse direito desde a vida intra-uterina, quando é assegurado à gestante o atendimento pré e perinatal pelo Estado (art. 8º). O art. 15 complementa tais direitos, pois acrescenta também os direitos civis, humanos e sociais, garantidos na Constituição e nas leis.

O atendimento dos direitos à proteção integral, como os inerentes à pessoa humana, tem prioridade absoluta (art 4º) e é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público: "[...] a efetivação dos direitos à vida, à saúde, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária". A prioridade absoluta compreende:

> A) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
> B) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
> C) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
> D) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (CURY; MENDES; SILVA, 2000, p. 21).

A inclusão da prioridade absoluta representa um avanço extremamente importante para que se possa exigir políticas sociais públicas à população em fase de desenvolvimento, tendo em vista a primazia que os governantes estão obrigados, perante a lei, a atribuir aos mesmos. Essa conquista inspirou-se nos fundamentos internacionais e constitucionais, de caráter humanista, mais avançados, explica Dallari (CURY; MENDES; SILVA, 2000). Acrescenta que o avanço se encontra no fato de que a família,

a sociedade e o Estado são igualmente responsáveis pela garantia dos direitos da criança, não cabendo a qualquer uma dessas entidades assumir este papel sozinha. Ele ainda comenta a igualdade no tratamento das crianças e dos adolescentes, destacando que a lei aborda todos sem privilégios e discriminações, tanto nos direitos como na imposição de medidas disciplinares em caso de delito.

A pesquisa privilegia a questão dos direitos fundamentais, porém vale ressaltar que, nos demais artigos do Estatuto da Criança e do Adolescente, são encontrados novos

encaminhamentos da política de atendimento, as medidas de proteção sobre a prática de ato infracional, as medidas pertinentes ao conselho tutelar, o acesso à justiça e os crimes e infrações administrativas. Todos os conteúdos são tratados de acordo com as necessidades históricas atuais e alguns temas são inéditos, como a criação do conselho tutelar, extremamente necessário para garantir a proteção integral contemplada no Estatuto e garantida pela Carta Magna de 1988.

Ainda sobre o ECA, destaca-se, como um grande avanço, a política de atendimento aos direitos da criança, contemplada nos art. 86 a 89. O art. 86 garante esse atendimento "[...] através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios" (CURY; MENDES; SILVA, 2000, p. 262). A partir desse momento ficou abolida a política Nacional do Bem-Estar do Menor, para uma nova política que foi construída de acordo com a Constituição Federal (Art. 227 e 204).

O art. 87[40] discute as linhas de ação da política de atendimento como políticas sociais básicas, programas de assistência social aos necessitados, atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão, além de proteção jurídico-social. São políticas que não se destinam a algumas crianças, mas um direito conquistado por todos, independente de classe social e que é garantido pelas ações da sociedade e do Estado.

Outro aspecto positivo no art. 88, que trata das diretrizes da política de atendimento, é a municipalização do atendimento e a criação de conselhos municipais, estaduais e nacionais dos direitos da criança e do adolescente como órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurando a participação popular por meio de organizações representativas. A descentralização de alguns segmentos dos

[40] Art. 87 na íntegra: São linhas de ação da política de atendimento: I – políticas sociais básicas; II políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem; III serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; IV serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos; V proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente. (CURY; MENDES; SILVA, 2000, p. 264).

níveis federal e estadual para o municipal, em relação às políticas de atendimento das crianças e adolescentes, é muito significativa, pois dá uma autonomia de formulação, coordenação e organização das políticas sociais necessárias a um município no sentido de seu atendimento à população infanto-juvenil, agiliza o atendimento das necessidades regionais e possibilita a participação da sociedade. Essa descentralização e a possibilidade de uma integração entre Estado e sociedade para implementação das políticas nunca tinham sido contempladas nas leis anteriores para a criança e o adolescente.

O Estatuto tem outra vantagem em relação aos Códigos anteriores que é a descentralização, impedindo que a criança continue a ser vista como um problema para o juizado de menores. Com a descentralização político-administrativa aos municípios, a criação dos conselhos municipais, estaduais e nacionais e conselhos tutelares, como órgãos deliberativos, é possível a participação popular, através das organizações representativas, na elaboração das ações e políticas de atendimento. Com isso, se resgardou o direito básico do Estatuto: "Esta lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente"(art.1º), com prioridade absoluta para o direito como pessoa em desenvolvimento.

Segundo Silvestre (2002), o debate sobre a descentralização vem se fortalecendo no Brasil a partir da Constituição de 1988, que garantiu maior autonomia financeira e política aos estados e municípios, possibilitando a maior participação da sociedade civil. A descentralização pressupõe a existência de diversas categorias: democracia, autonomia e participação:

> [...] estas categorias são entendidas aqui como medidas políticas que passam pela redefinição das relações de poder, que implicam a existência de um pluralismo, entendido com a ação compartilhada do Estado, do mercado e da sociedade na provisão dos bens e serviços que atendam às necessidades humanas básicas, onde o papel do Estado não seja minimizado em seu dever de garantir direitos dos cidadãos. (STEIN•, 1997 apud SILVESTRE, 2002, p. 172).

• STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórico-conceitual). **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n 54, ano 18, p. 75-96, jul. 1997. p. 93.

A descentralização, sob esta ótica, pressupõe ser possível a autonomia dos municípios, a democracia e a participação da sociedade, sendo desta forma viável o ECA no que diz respeito à formação de conselhos tutelares e municipais, como órgãos deliberativos para o desenvolvimento, em conjunto com o Estado, de políticas para a criança e o adolescente.

> Ao reconhecer o município como um ente da Federação, a Constituição reconheceu que a força da cidadania está no município onde o cidadão nasce, vive e constrói sua história. É no município que o cidadão fiscaliza e exercita o controle social. A descentralização consiste, portanto, em uma partilha do poder entre o Estado e as coletividades locais, que pode implicar numa forma de autogestão. Nessa perspectiva, o município é o espaço privilegiado de atenção primeira aos cidadãos, competindo ao governo municipal assegurar o atendimento às suas necessidades básicas, de tal forma que o vínculo familiar e comunitário sejam mantidos e promovidos. (SILVESTRE, 2002, p. 172).

O ECA, conforme Silvestre (2002), estabeleceu uma redefinição de papéis e revisão de competências nos níveis federal, estadual e municipal acerca da descentralização. Mostrando que há uma falta de esclarecimento e resistência na aplicação do atual ordenamento jurídico quanto à descentralização. Acrescenta-se a este raciocínio que, além da falta de esclarecimento e resistência, as reformas implementadas na década de 90 vêm na contramão de uma descentralização que se propõe ser autônoma, democrática e participativa.

O art. 88[41], que trata da política de atendimento, se refere à criação de conselhos municipais, estaduais e nacional voltados aos direitos da criança e do adolescente,

[41] Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: I – municipalização do atendimento; II – criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais; III – criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; IV – manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e adolescente; V – integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua de ato infracional; VI – mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. (CURY; MENDES; SILVA, 2000, p. 271).

como órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis. Estes conselhos objetivam garantir entre outras coisas, o desenvolvimento integral da criança e do adolescente. Ante esta exigência, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, responsável pela formulação e coordenação das políticas de direitos em nível nacional.

Nos estados, seguindo a normas do ECA, foram criados os conselhos estaduais, o Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente do Estado do Paraná – CEDCA segue os mesmos princípios, diretrizes e prioridades do ECA e do CONANDA. Quanto aos municípios, em muitos deles foram criados os conselhos municipais, seguindo a mesma vertente da legislação, não significando que foi delegada aos estados e municípios autonomia, conforme sugerido no Estatuto, para realizar as ações para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes[42].

Atualmente, o trabalho de menores continua sendo regulamentado pela CLT de 1943, com algumas ressalvas feitas nas Constituições de 1967 e 1988, posteriores à sua aprovação. Na Constituição de 1988, ficou proibida a diferença salarial, por motivo de sexo, idade, cor e estado civil. Isto significou um avanço para os menores entre 14 e 18 anos em relação à igualdade na remuneração. A Constituição de 1988 proibiu o trabalho a menores de 14 anos, salvo na condição de aprendiz (art. 7º). O ECA, no entanto, nada regulamentou em relação ao trabalho de crianças e adolescentes, ficando vigente as determinações contidas na CLT e na Carta Magna de 1988.

Na Constituição de 1988, encontra-se o cerne para a formulação do ECA, contemplando a criança e o adolescente como um sujeito com todos os direitos inerentes à pessoa humana, tendo proteção integral para o seu amplo desenvolvimento, físico, moral, intelectual, religioso e social com prioridade absoluta. A responsabilidade pela garantia destes direitos foi distribuída, com igualdade, entre a família, a sociedade e o Estado que deve priorizar as políticas públicas e sociais aos

[42] As interpretações sobre a garantia da proteção integral, realizadas pelos conselhos e suas ações, não serão investigadas neste trabalho por não serem pertinentes aos seus objetivos.

mesmos. A nova ótica em que são pensados a criança e o adolescente, mostra que esta Lei consiste na mais significativa consideração ao ser humano infanto-juvenil desde que o país se tornou republicano, pois trata a população infantil com igualdade e não prioriza somente os pobres, delinqüentes e abandonados, como faziam os Códigos anteriores, além de não conservar o caráter punitivo.

Para a garantia da doutrina de proteção integral com prioridade absoluta à população infanto-juvenil, foram traçadas quatro linhas básicas de políticas públicas e de ação não-governamental: Políticas Sociais Básicas[43], Política de Assistência Social[44], Políticas de Proteção Integral[45] e Políticas de Garantia[46]. Este trabalho vai se ater às políticas sociais básicas, pois é nelas que está inserida a educação, a ser analisada no terceiro capítulo. Para essa análise faz necessário dissertar sobre a conquista do direito relativo à educação.

### 3.4 O Direito à Educação Infantil

A Constituição de 1988 destinou um espaço para as crianças e adolescentes, o qual possibilitou, a partir desse momento, que tivessem direitos como cidadãos, com proteção integral e prioridade absoluta, tendo em vista estarem em situação peculiar. Dentre os vários direitos básicos que passaram a ser garantidos e entendidos como prioritários às crianças e aos adolescentes, nesta Constituição e no ECA, está a educação e é sobre esse direito que se discorre aqui. Em relação à educação na

[43] Políticas Sociais Básicas, reconhecidas como "direito de todos e dever do Estado", devem atender a todas as crianças e adolescentes, através de ações básicas de saúde, educação, trabalho, esporte, habitação, cultura e lazer.

[44] Política de Assistência Social, deve atender às crianças e adolescentes em estado de necessidade, garantindo a elas condições mínimas de dignidade, por meio da complementação alimentar, programas de apoio, orientação e promoção as suas famílias, abrigo provisório, se necessário.

[45] Políticas de Proteção Integral: devem atender às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, por intermédio de programas de proteção e de programas sócio-educativos.

[46] Políticas de Garantia: atendem às crianças e aos adolescentes envolvidos em conflitos de natureza jurídica, através de centros de defesa de direitos, ministério público, defensoria pública, magistério, segurança pública e conselho tutelar.

Constituição de 1988, as grandes novidades são o “direito público subjetivo” à educação e também o tratamento de todas as crianças sem qualquer distinção. Em nenhuma outra constituição brasileira[47] os direitos das crianças e adolescentes foram tão abrangentes.

Na maioria das constituições anteriores, a família foi colocada como a responsável única pela educação da prole; em outras delas, pela falta de recursos dos pais, o Estado deveria assumir juntamente com a família a educação das crianças e adolescentes; ou seja, nas constituições anteriores, se eximia o Estado das obrigações com a educação da infância e colocava-se tal tarefa somente às famílias que, em caso de falta de recursos, seriam ajudadas pelo Estado. Na Constituição de 1988, a responsabilidade da educação passa a ser dividida, igualmente, entre Estado, família e sociedade.

Conforme Costa (2002), a Constituição de 1988 ampliou e fortaleceu os direitos individuais e as liberdades públicas, era uma Constituição cidadã[48] e que mais consagrou os direitos e incorporou conquistas sociais. Em relação às garantias educacionais, podem ser destacadas:

- a educação é garantida como direito social (art. 6º);
- à União compete legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22) e proporcionar meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (art. 23);

[47] Na história das constituições do Brasil, podem ser destacados alguns pontos sobre a educação: Constituição de 1824, primeira constituição, é garantida a instrução primária gratuita a todos os cidadãos; Constituição de 1891, primeira constituição republicana e se referiu muito pouco à educação; Constituição de 1934, recebeu grande influência do movimento político e social em luta pela educação, que acarretou muitos avanços, dentre eles que a educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos (Art. 149), o art. 156 atribui recursos públicos para a instrução pública da União, Estados e Municípios para o ensino primário integral gratuito, que a partir de então passa a ser obrigatório; a Constituição de 1937 continua mantendo o ensino primário como obrigatório e gratuito; a Constituição de 1946 preserva quase inalterada a questão da educação, salvo a questão da discussão sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB; na constituição de 1967 e 1969 muito pouco foi acrescido no campo educacional. Percebe-se que a conquista pertinente em quase todas as constituições é o direito ao ensino primário como obrigatório e em algumas como gratuito, a instrução primária não significa garantia de seu oferecimento pela via pública, pois as políticas para implantação e manutenção deste ensino nem sempre foram efetivadas. Quanto aos outros níveis de ensino, muito pouco se discutiu e garantiu nas constituições. (COSTA, 2002).

[48] O termo “Constituição cidadã”, foi dado por Ulisses Guimarães, então presidente da Assembléia Nacional Constituinte. (COSTA, 2002, p. 20).

- à União, aos Estados e ao Distrito Federal compete legislar sobre a proteção à infância e à juventude (art 24);
- aos municípios compete manter, com a ajuda da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental (art. 30);
- a educação é direito de todos e dever do Estado e da família e será promovida com o incentivo da sociedade (art 205), garantindo seu padrão de qualidade (art. 206);
- é dever do Estado a garantia do ensino fundamental, obrigatório e gratuito a todos, inclusive aos que não tiveram acesso na idade própria; progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio, atendendo aos portadores de deficiência de preferência na rede regular de ensino; o atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade; oferta de ensino noturno, adequado às condições do educando e atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (art. 208). (COSTA, 2002).

Um avanço constitucional significativo para a educação foi a garantia de acesso ao ensino obrigatório e gratuito como “direito público subjetivo” (art. 208). De acordo com esse princípio, é possível utilizar-se de instrumentos jurídicos para garantir o direito. Isto é fundamental para que a sociedade possa cobrar do Estado o direito educacional. Seu não oferecimento significa punição aos órgãos competentes.

Segundo Vieira (2001, p. 22), a educação, apesar de presente nas constituições desde o século XIX, somente ganhou maior abrangência no século XX, a qual passou a ser direito de todos e obrigação do Estado. Ela deve acontecer em escolas, seguindo determinados princípios: conservar a liberdade de ensino e, principalmente, converter-se em direito público subjetivo, que está garantido em vários artigos da Constituição de 1988. Para ele, a educação como direito público subjetivo “[...]cria a situação em que é preciso haver escola para todos, seguindo o disposto no regime jurídico constitucional e dando maior realce ao Poder Judiciário neste setor”.

Amplamente amparada e detalhada, a garantia do direito educacional na Constituição de 1988 é, segundo Vieira (2001, p. 25, grifo do autor), um "bem jurídico", porque se constrói uma sociedade livre, justa e solidária com ela e só assim se garante o desenvolvimento nacional naquilo que determina o artigo 3º, no qual se encontram objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. "Como *direito público subjetivo*, a educação pode ser protegida por ser um bem jurídico, individual e coletivo, *com a força de direito de ação"*.

Os direitos constitucionais nem sempre garantem sua concretização, alerta Vieira (2001), principalmente quando se tratam de direitos individuais e sociais, de um lado, e, do outro, obrigações do Estado. Isto fica evidente no direito educacional quando foi sancionada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Essa Lei, que deveria regulamentar e dar condições para o desenvolvimento de direitos adquiridos, não consegue realizar tal tarefa pelos abusos do poder regulador exercido pelo Poder Executivo, ou seja, muitas leis posteriores e complementares e que deveriam seguir a Carta Magna acabam dificultando a aplicação da Lei no que diz respeito ao direito público subjetivo.

Segundo Vieira (2001), o direito subjetivo à educação aparece pela primeira vez na Constituição somente em 1988, porém Pontes Miranda, em seus comentários sobre a Constituição de 1946, já elucidava esta questão como uma forma concreta de garantir que a educação fosse acessível a toda a população:

> A educação somente pode ser direito de todos se há escolas em número suficiente e se ninguém é excluído delas, portanto se há direito público subjetivo à educação, e o Estado pode e tem de entregar a prestação educacional. Fora daí, é iludir com artigos de Constituição ou de leis. Resolver o problema da educação não é fazer leis, ainda excelentes; é abrir escolas, tendo professores e admitindo os alunos. (PONTES DE MIRANDA•, 1963, apud VIEIRA, 2001, p. 27).

• PONTES DE MIRANDA**. Comentários à Constituição de 1946** (T. 4). 2 ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1963.

Este capítulo apresenta a visão legal sobre a criança, sujeito desta pesquisa, para que se possa entender a sua construção histórica e o seu papel na atualidade, que é fundamental para a compreensão dos encaminhamentos das políticas públicas sociais para o ser criança no final do século XX. Para tanto, se faz necessário buscar algumas questões pontuais que marcaram, no Brasil, a história das crianças em relação ao atendimento e educação, como é o caso das legislações que refletem as inquietações do momento anterior, a conquista dos direitos à proteção integral com prioridade absoluta e a educação para todas e não apenas às que se encontravam em situação irregular ou pobres e abandonadas.

O Estatuto consolidou o direito à proteção integral como prioridade absoluta e sua análise permite evidenciar o que mudou nas políticas sociais públicas da década de 80, no que diz respeito à criança. Nesta perspectiva, quais as propostas que se tornaram concretas ou possíveis neste Estado neoliberal? Além da educação como direito público subjetivo, a partir da Constituição de 1988, muitos são os avanços propalados para as crianças a partir desta data. No entanto, o contexto mostra que os ajustes neoliberais não tem possibilitado grandes recursos para a área social, dificultando as concretizações por conta do Estado e, ainda, precarizando as condições de famílias de trabalhadores, principalmente, as que têm crianças de zero a seis anos, que acabam se tornando as mais vulneráveis pelas condições postas atualmente.

A análise das medidas e regulamentações impetradas principalmente por FHC, feita no capítulo I, permite concluir que a grande ênfase para a educação encontra-se no ensino fundamental. Concomitante a isto, as mudanças significativas propostas para as crianças na Constituição e no ECA, levantadas no capítulo II, serão úteis para que, ao analisar os documentos específicos para a educação, possa ser realizado um contraponto para apontar se ocorreram concretizações conforme as previstas na Constituição e no Estatuto e destacadas neste capítulo, ou se os planos e metas do governo neoliberal. A partir da reflexão dos documentos educacionais, será possível refletir sobre os encaminhamentos para a Educação Infantil no final do século XX.

## 4. A EDUCAÇÃO INFANTIL NA DÉCADA DE 1990.

Inicia-se este capítulo salientando como, historicamente, a educação institucionalizada foi apresentada enquanto necessidade para o desenvolvimento do país e as lutas, no início do século XX, de estadistas, republicanos e médicos para o atendimento à criança que era apontada por eles como “o futuro da nação”. São pontuados os antecedentes históricos das primeiras instituições para o atendimento e educação da criança no Brasil que têm um cunho filantrópico com a ausência do Estado na questão da infância. Disserta-se, portanto, sobre a preocupação com a criança abandonada e pobre, que era apontada como “um problema gravíssimo”, e, também, sobre a criação do aparato médico-jurídico-assistencial para o controle dessas crianças.

Em seguida apresenta-se e analisa-se os documentos que normatizam e discutem os rumos da educação com o objetivo de pontuar questões pertinentes aos objetivos deste trabalho. Parte-se do Plano Nacional de Educação – PNE e da Lei de Diretrizes e Bases – LDB, que são documentos que definem as diretrizes e rumos da educação brasileira e, em seguida, o Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil – RCNEI e as Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil – DCNEI que de modo mais específico fundamentam os rumos para a Educação Infantil, os quais foram elaborados pelo governo de FHC sem a participação da sociedade, gerando grandes discussões em torno destes documentos.

Na parte final deste capítulo, são analisados os encaminhamentos, na década de 1990, para a Educação Infantil, tão almejada pelos movimentos sociais que geraram as inovações na Constituição de 1988 para as crianças e os adolescentes. Apresentam-se as propostas do Banco Mundial para a Educação Infantil para os países em desenvolvimento e, finalmente, analisa-se a discrepância existente entre o que se propõe na Constituição e no ECA para a Educação Infantil, que tem bases na proteção integral, na descentralização, autonomia e participação social, com recursos e ampla participação do Estado, e as propostas apresentadas pelos órgãos multilaterais, baseadas na descentralização sem autonomia, objetivando a desoneração do Estado,

mas que continua controlando por meio da avaliação e da formulação das diretrizes e currículos, e ainda em cortes de recursos, sugerindo a responsabilização da família pela educação das crianças com a ajuda das Ong's e do voluntariado.

### 4.1 Um Olhar Sobre o Passado

No Brasil, com o aumento da produção agrícola, principalmente do café, cresce a preocupação com a mão de obra, já que o escravo não representava mais a forma lucrativa de produção, coincidindo com a intensificação do fluxo migratório na Europa[49]. Uma alternativa seria trazer imigrantes para o país, para isso, o Brasil precisava se inserir na rota dos países civilizados e, como conseqüência, republicano e instruído.

Outra questão histórica desse momento é que era preciso educar o emancipado para o trabalho e a instrução primária era um dos caminhos. Essa preocupação fica implícita ainda no período do Império, no "Congresso Agrícola", de 1878, no Rio de Janeiro (CONGRESSO, 1988), debateu-se sobre a importância da educação para a agricultura. Nesse congresso, os produtores reivindicaram a necessidade da instrução primária obrigatória e também da profissional para que a agricultura saísse do marasmo em que se encontrava, devendo instruir para todas as ciências e artes úteis à agricultura. A luta pela educação, também, ia ao encontro das perspectivas para a formação do operário da indústria no país, que começava a ser cogitada no século XIX e se intensificou no século XX.

O atendimento institucional à infância, no século XIX, começava a engatinhar em um ritmo menor que o da instrução primária, porém importante para o país que corria para alcançar os que, na época, eram chamados de países desenvolvidos[50].

[49] Hobsbawn (1997) escreve que, com a expulsão dos camponeses de suas terras na Europa e a industrialização ganhando força, na metade do século XIX, começa o maior fluxo migratório da História. Ele cita que as estatísticas oficiais da época não conseguiram acompanhar todos os movimentos de homens e mulheres pelos países e entre os Estados. As migrações foram intensas também nas primeiras décadas de do século XX.

No Brasil, persistia naquele momento a roda dos expostos[51], que por muito tempo significou o único meio de sobrevivência para os recém-nascidos enjeitados e desvalidos do Brasil. Apesar de Moncorvo Filho (1926) ressaltar o grande número de crianças que morriam na Santa Casa, ele critica a mesma dizendo que, dos países civilizados do momento, apenas Portugal e o Brasil ainda possuíam tais instituições. A roda tinha um perfil diferente das instituições que começaram a surgir na Europa no século XVIII e no Brasil no século XIX. Estas instituições, conhecidas como salas de asilos, salas de custódia e, posteriormente, as creches, visavam o atendimento das crianças em regime de externato, a Santa Casa recebia crianças "enjeitadas", muitas vezes debilitadas, que morriam muito rapidamente. Foi a maneira encontrada para que não fossem abandonadas a própria sorte:

> [...] evitar-se o horror e deshumanidade que então praticavão com alguns recém-nascidos, as ingratas e desamorozas mães desassistindo-os de si, e considerando-as a expor as crianças em vários lugares imundos com a sombra da noite, e de quando amanhecia o dia se achavão mortas, e algumas devoradas pelos cães e outros animais, com laztimoso sentimento da piedade catholica, por se perderem aquelas almas pela falta do Sacramento do baptismo [...] ( Arquivo Santa Casa•, 1844 Apud MARCÍLIO, 1997, p. 58).

---

[50] Na Europa, nesse momento, como afirma Merisse (1997), as creches e as outras instituições de atendimento infantil já tinham cerca de um século de história. As primeiras instituições criadas para a criança pobre de mães trabalhadoras foram as salas de asilos ou salas de custódia, que eram mantidas por entidades filantrópicas e tinham cunho caritativo. Ele diz que se pode encontrar a origem de todas as instituições de atendimento médico-assistenciais e educacionais para a infância na Idade Média, nos abrigos e asilos que recolhiam os desvalidos, a fim de alimentá-los e protegê-los.

[51] Segundo Marcilio (1997), as rodas surgiram nos mosteiros e conventos medievais, na Europa, com o objetivo de enviar objetos, alimentos e mensagens para os seus residentes, evitando o contato com os religiosos internos, bem como recebiam crianças, doadas pelos pais, para o serviço de Deus. Muitos pais que queriam abandonar o seu filho utilizavam as rodas para fazê-lo, de modo que este pudesse receber o batismo e uma educação aprimorada. O uso indevido das rodas, abandono dos filhos, em locais religiosos, deu origem, na Europa, às "rodas dos expostos", que foi a entidade anterior às salas de asilos e custodias, às creches, escolas maternais e jardins-de-infância. A autora resgata a história das rodas no Brasil, enfatizando que a primeira roda foi criada em 1726, em Salvador, na Santa Casa que, sem recursos para atender os expostos, recebia uma ajuda anual do rei para a criação das crianças.

• Arquivo da Santa Casa de Misericórdia de Salvador. Ata da Mesa da S. Casa de Misericórdia da Bahia de 21-7-1844. Livro I, 1834-1846. Est. A, Livro 17.

Ainda no século XIX, surgiram outras opções de atendimento à criança, como o Instituto de Proteção e Assistência à Infância[52], algumas creches[53] e jardins-de-infância[54]. O

[52] O Instituto de Proteção e Assistência à Infância no Rio de Janeiro (IPAI-RJ) foi, no final do século XIX e nas primeiras décadas de XX, uma das principais instituições de atendimento à criança pobre no Brasil. Fundado em 1899, pelo médico Arthur Moncorvo Filho, visava o atendimento às crianças brasileiras indigentes e doentes. No discurso de inauguração feito por Moncorvo Filho (1926), ele deixa claro os objetivos traçados para o Instituto: atender o ser humano nos primeiros anos de vida para formar o "cidadão do futuro". Ressalta que a sociedade, com seus filantropos, atendia um número limitadíssimo de crianças. Ele questionava: Existem leis para a proteção de vida e saúde dos recém-nascidos? Quais leis protegem a mulher grávida no trabalho da indústria? Que regulamento tem para as amas de leite? Qual a vigilância para as crianças que trabalham na indústria? O IPAI, garantia ele, tentará conseguir do governo medidas para o amparo à infância, regulamentação das amas de leite por meio de leis e também divulgar, entre famílias pobres e proletariadas, noções de higiene infantil, lutar pela criação de pequenos asilos de maternidade, creches, jardins-de-infância, etc.Pelo discurso de inauguração do IPAI-RJ, percebem-se os problemas da época em relação à infância. Todo o trabalho dessa instituição foi divulgado na obra de Moncorvo Filho publicada em 1926, com o título: "Histórico da Proteção a Infância no Brasil". Nessa obra, fica explícito todo o movimento do autor para o atender a criança que, além do IPAI, em 1919, cria o "Departamento da Creança no Brasil" e, em 1920, realizou o "Primeiro Congresso Brasileiro de Proteção à Infância". Além de creches e hospitais, também acabou incentivando outros filantropos a criarem, em seus Estados, filiais do Instituto. Conforme Kuhlmann (1998), em 1929, o IPAI possuía 22 filiais, muitas delas com creches espalhadas pelo Brasil. Ele considera essa instituição a entidade mais importante do período no atendimento à infância.

[53] Em 1874, surge a primeira idéia de creche, lançada por Moncorvo Pae, que ressaltava a necessidade dessa instituição para o país. O jornal "A Mãe de Família" que circulou de 1879 a 1888, publicou a matéria "A Creche" (asilo para a primeira infância), escrito pelo médico Kossuth Vinelli, que tinha como objetivo chamar a atenção da sociedade brasileira e das mães sobre a importância das creches (KUHLMANN JR., 2000 p. 471). Essas manifestações, segundo Kuhlmann Jr (1998), são reflexos não dos ecos do passado europeu, mas de uma grande intensificação nas manifestações com relação à infância no mundo ocidental no século XIX. Ele ressalta que, pela crença no progresso e na ciência, a educação, de um modo geral, é influenciada pelo médico-higienismo e também pelo pedagógico, impondo a necessidade de novas instituições sociais.
A creche, no Brasil, serviu basicamente para atender aos filhos de empregadas em serviços domésticos e mantém esse perfil até hoje. Na Europa, atendeu às famílias pobres em geral, as mães que precisavam trabalhar podiam deixar os seus filhos nessas instituições durante o tempo em que estavam no trabalho. Esse período coincidiu com o inicio da industrialização européia em que as mulheres desempenharam um papel muito importante para as fábricas, tendo em vista que os homens muitas vezes se recusavam a trabalhar nesses estabelecimentos, pois em geral não estavam acostumados ao trabalho fabril fora de suas residências. A maioria vinha do campo expulsos de suas terras, foi um período em que se desenvolveu nos pobres, uma nova necessidade criada pelo desenvolvimento das relações burguesas, o trabalho nas fábricas.
Segundo Merisse (1997), as primeiras creches que surgiram no Brasil eram parecidas com os asilos infantis, assim era o perfil da instituição criada por Anália Franco que atendia crianças em estado de extrema miséria em regime de internato. Ela foi a primeira a utilizar os termos creches e escolas maternais para sua instituição. Acrescenta que, em 1899, inaugurou-se a primeira creche para filhos de operários na Companhia de Fiação e Tecidos Corcovado (RJ). Em São Paulo, a creche só apareceria em 1918, como reivindicação do movimento operário junto aos patrões.

[54] O jardim-de-infância, que também tem suas raízes na Europa, foi amplamente divulgado no Brasil por Menezes Vieira, que fundou essa instituição em 1875, no Rio de Janeiro, para atender crianças de 3 a 6 anos, filhos da elite. Conforme Bastos (2001), essa instituição tinha atividades relacionadas à ginástica, à pintura, ao desenho, aos exercícios de linguagem e de cálculo, escrita, leitura, história, geografia e religião, com espaço físico nos moldes idealizados por Froebel. Moncorvo Filho (1926) faz referência aos jardins-de-infância, em sua obra, ressaltando a importância do educador Menezes Vieira pela criação dessa primeira instituição no Brasil. Ele lembra que, nas promessas republicanas e na reforma do ensino primário, havia sido prometida a criação dos jardins-de-infância, mas somente muito tempo depois foi criado, em 1896, o primeiro jardim-de-infância em São Paulo, anexo à Escola Normal, e em 1909, os dois primeiros "Jardins de Infância" no Estado do Rio de Janeiro, por iniciativa da Prefeitura,

atendimento nesse momento, no Brasil, tinha um cunho filantrópico, assistencial e caritativo, o Estado não participava na implantação dessas instituições. No que diz respeito às políticas para a infância, o período se mostra empobrecido, Moncorvo Filho (1926) registra que houve só algumas manifestações do Império e depois da República sobre ajuda financeira para algumas entidades, doações de prédios ou terrenos para construção. Destaca as iniciativas de republicanos, como: Rui Barbosa, Lopes Trovão, Quintino Bocaiuva, Olavo Bilac e muitos filantropos voltados para a assistência à infância.

A criança era vista, no período, como o futuro da nação, um ser social que, segundo Rizzini (1997, p. 25-26), representava o patrimônio da nação, como "chave para o futuro" um ser em formação:

> "[...] dúctil e moldável, que deveria ser transformado em 'homem de bem' e não em um 'degenerado'. Sob esta ótica, cuidar da criança corresponde a um gesto de humanidade deslocado da religião, que transcende o âmbito das relações privadas da família e da caridade, passando a significar a garantia da ordem ou da 'paz social'.

A autora acrescenta que: "De acordo com a lógica evolucionista e positivista da época, vigiar a criança para evitar que ela se desvie é entendido como parte de uma missão eugênica, cuja meta é a regeneração da raça humana" e também uma missão higienista e saneadora das doenças e da desordem, moralizando o universo da pobreza. A degradação das "classes inferiores" era interpretada como um problema de ordem moral e social, ao Estado cabia a obrigação de garantir a paz e a saúde do corpo social. A criança representava o principal objeto de intervenção do Estado na família, para assim atingir os transgressores da ordem. (1997, p. 25)

A criança, como analisa Rizzini (1997), simbolizava a esperança, o futuro e, educada devidamente, se tornaria útil à nação e, por outro lado, ela representava uma ameaça nunca antes descrita com tanta clareza, se não fosse educada. Ela passava a ser

---

o "Campos Salles" e, em seguida, o "Marechal Hermes". No Paraná, segundo Lara (1992), em 1904, foi inaugurado o primeiro jardim de infância do Estado, o "Maria de Miranda".

representada como delinqüente e deveria ser afastada do caminho que conduz à criminalidade. A criança pobre e moralmente abandonada significava um “problema social gravíssimo” e em seu nome foi criado um aparato médico-jurídico-assistencial que tinha como função: prevenção, educação, recuperação e repressão.

> Em nome da manutenção da paz social e do futuro da nação, diversas instâncias de intervenção serão firmadas, de modo a classificar cada criança e colocá-la em seu devido lugar. Será da medicina (do corpo e da alma) o papel de diagnosticar na infância possibilidades de recuperação e formas de tratamento. Caberá à Justiça regulamentar a proteção (da criança e da sociedade), fazendo prevalecer a educação sobre a punição. À filantropia – substituta da antiga caridade – estava reservada a missão de prestar assistência aos pobres e desvalidos, em associação às ações públicas. A composição desses movimentos resultou na organização da Justiça e da Assistência (pública e privada) nas três primeiras décadas do século XX. Com discursos e práticas que nem sempre se harmonizam entre si, a conexão jurídico-assistencial atuará visando um propósito comum: ‘*salvar a criança*’ para transformar o Brasil.
>
> Descobre-se, pois, na infância o potencial que se tinha em mãos. Identifica-se na criança a possibilidade de moldá-la para o bem (virtuoso) ou para o mal (viciosa).[...] Eram vozes que apontavam a necessidade de atingir sobretudo a infância que se encontrava *moralmente abandonada*, até em tão sujeita à má influência de famílias *viciosas* ou entregues a instituições de caridade. (RIZZINI, 1997, p. 30-31, grifos da autora).

Para Rizzini (1997), educar a criança pobre, nesse momento histórico, significa “moldá-la para a submissão”, que significa manter a massa populacional arregimentada como nos velhos tempos, mas sob novos moldes, impostos pela demanda das relações de produção de cunho industrial capitalista. Ela explica que foi este o motivo que levou o país a fazer a opção de investimento em uma política predominantemente jurídico-assistencial em detrimento a uma política nacional de educação de qualidade e acesso a todos. Os encaminhamentos para a educação da criança, nesse período, foram de extrema importância para a elaboração do Código de menores, estudado no capítulo II, no qual foi dissertado sobre os olhares para a criança pobre, estigmatizada, menor e, posteriormente, considerada em situação irregular.

Com o fim da Primeira Guerra Mundial, intensifica-se a questão social, homens reivindicando seus direitos, mas as leis para a infância não foram concretizadas. A obra de Moncorvo Filho (1926) ainda mostra a luta da sociedade e a questão da educação no Brasil, afirmando que não houve grandes progressos, e conclui que existia a necessidade de um movimento para efetivar benefícios sociais e econômicos e a elaboração de leis para proteção à infância e que cabia ao governo, a partir daquele momento, intervir oficialmente na proteção da criança.

Pode-se concluir que o momento histórico estimulou a sociedade e os estadistas na luta pela educação pública no Brasil no final do século XIX e início do XX, porém os avanços, traduzidos em algumas realizações, foram visíveis muito mais na educação primária que na infantil. Apesar das discussões em prol da Educação Infantil, estas não foram suficientes para ultrapassar os limites do assistencialismo e filantropia vigentes neste período. A preocupação ficou restrita a formação moral das crianças; a mortalidade infantil e a higiene.

Somente no final do século XX, com a redemocratização do país, são feitas mudanças significativas na legislação que contemplem os direitos básicos à infância. Acredita-se que tal discussão serviu para conhecer o contexto em que se tornaram historicamente necessárias as instituições que hoje estão postas para o oferecimento da Educação Infantil. As necessidades, as complexidades e o contexto da década de 1980 e 1990 são outros, deve-se ter um outro olhar para a questão da criança dentro das necessidades impostas pelas condições econômicas, políticas e sociais deste período.

A década de 1980, considerada um período de transição do governo militar para a “nova república”, caminha para os ditames neoliberais e, apesar da euforia para a democratização e qualidade da educação, segundo Saviani (1999), a partir de 1990, institui-se a “racionalidade financeira”. O vetor, agora, para a política educacional é o ajuste aos desígnios da globalização, com a redução dos gastos públicos e diminuição do tamanho do Estado, visando deixar o país atraente ao fluxo do capital financeiro internacional. Assim, as mudanças educacionais voltadas para a população infanto-

juvenil, propostas pela Constituição e da elaboração do ECA, na década de 1990, assim como as regulamentações e políticas para a Educação Infantil encontram-se atreladas a esta racionalidade. E é sob este ponto de vista que, a partir de agora, são analisadas os documentos elaborados para a infância.

## 4.2 As Políticas Para a Educação Infantil

No Brasil a década de 1980 caracterizou-se por mudanças na legislação[55] com vistas à possibilidade de garantias do desenvolvimento integral das crianças como prioridade absoluta. Depois de um período de indefinições políticas[56], o governo de FHC direciona abertamente o país com políticas de cunho neoliberais. O mesmo se aplica a educação ,e pela primeira vez, a Educação Infantil é citada na LDB nº 9394/96, no PNE-Plano Nacional de Educação. Tem-se a partir deste, a elaboração de legislação específica como é o caso do Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil e das Diretrizes Curriculares para a Educação Infantil.

Com a elaboração de políticas educacionais que contemplam a Educação Infantil, acredita-se na possibilidade de uma Educação Infantil. Para isto, é necessário entender as reais necessidades das crianças, seu estado de pessoa em desenvolvimento e uma educação que respeite a diversidade cultural do país, além de muitos outros aspectos.

A partir de agora, são analisados documentos elaborados no governo de FHC para evidenciar as políticas para a educação infantil nesse período. A apresentação dos documentos parte do mais geral para o mais específico. Ou seja, inicia-se com o PNE, depois é apresentada a LDB, a seguir os documentos específicos para a Educação

[55] Estamos nos referindo à Constituição Federal de 1988 e ao Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990.

[56] Este período de indefinições, tratado no texto, refere-se ao período chamado por Vieira (2000) de “tempos de transição” (1985-1995).

Infantil, iniciando com o documento de cunho pedagógico RCNEI[57] e concluindo com as DCNEI, de cunho mandatário.

### 4.2.1 Plano Nacional de Educação

A idéia de um Plano Nacional de Educação, no Brasil, remonta segundo Saviani (1999, p. 75), à década de 1930[58] e sua provável manifestação explícita foi dada pelo "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova" lançado em 1932. Ele explica que, naquele momento, a idéia de um plano se aproximava de um sistema educacional, " [...] uma organização lógica, coerente e eficaz do conjunto das atividades educativas levadas a efeito numa sociedade determinada ou, mais especificamente, num determinado país."

Saviani (1999) salienta que de 1932 a 1962, com algumas diferenças e matizes, o plano era visto como instrumento de racionalidade científica na educação sob a égide da concepção escolanovista. No período seguinte, até 1985, esta idéia de plano se converte em uma racionalidade tecnocrática, em consonância com a concepção tecnicista de educação. Atualmente, o plano apresentado pelo MEC reporta-se ao "Plano Decenal de Educação para Todos", editado em 1993, que, conforme o autor, foi formulado mais em função de atender às condições internacionais para obtenção de financiamento para a educação do que no enfrentamento dos problemas reais da educação nacional.

---

[57] A análise do RCNEI se restringiu ao livro introdutório.

[58] A opção por apresentar os documentos nesta seqüência, iniciando pelo PNE e não pela LDB, justifica-se pelo fato do mesmo ter sido idealizado na década de 30 e a primeira LDB foi promulgada somente na década de 60. Os documentos específicos são apresentados posteriormente pois são originários destes e seguem a seqüência de promulgação.

O PNE, previsto na LDB, segundo Valente[59] (BRASIL, 2001, p. 10) deveria ser elaborado com ampla participação social, ser pensado a longo e médio prazo pela sociedade e seus governantes, o que implicaria em fixar referências em termos de investimento público, estabelecer diretrizes e metas no atendimento a diversos níveis e modalidades de ensino. "Tudo isso poderia e pode configurar-se em ferramenta auxiliar na mobilização social em torno da conquista de direitos sociais e resguardar as políticas públicas das descontinuidades oriundas das rotatividades dos governos" (p. 10).

A participação da sociedade quase não aconteceu, o governo federal apresentou sua proposta "à moda tecnocrática", com uma restrita audiência social e política. Valente (BRASIL, 2001, p. 10) explica que, desta forma, foi possível garantir apenas o essencial da política do Banco Mundial, que vem dando a tônica ao elenco das medidas para todos os níveis de ensino, tendência que ficou visível na elaboração da LDB. O autor evidencia que, hoje, a influência do Banco Mundial é tão intensa no Brasil, que confisca o direito de planejar e decidir seu próprio destino.

> Acrescente-se que, na atualidade, onde a política educacional de países como o Brasil é globalmente ditada por organismos internacionais, como o Banco Mundial, o amplo envolvimento de múltiplos setores sociais em torno de um PNE resgata a política como atividade própria da sociedade nacional. Deste modo, pode-se adensar a resistência democrática ao neoliberalismo. Este último confisca dos povos o direito de planejar e decidir, conscientemente, os seus respectivos destinos. Ele atribui esta tarefa a organismos como OMC, FMI e Banco Mundial, que agem em prol dos interesses do capital financeiro internacional e das grandes corporações dos países desenvolvidos.

O PNE ainda retroage frente à Constituição em vários pontos, como mostra Valente (BRASIL, 2001): em relação a "universalização do atendimento escolar", este é

---

[59] O PNE, segundo a LDB deveria ser encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 23 de dezembro de 1997, ( um ano após a promulgação da LDB). O deputado Ivan Valente apresentou uma proposta de PNE da oposição, elaborada no II Congresso Nacional de Educação, realizado de 6 a 9 de novembro de 1997, em Belo Horizonte, no dia 10 de fevereiro de 1998, dois dias depois deu entrada no Congresso um projeto de lei tendo em anexo a proposta do MEC que teve como relator o deputado Nelson Marchesan, que foi aprovado com poucas mudanças e alguns vetos. Utilizamos o texto de Valente para a análise do PNE, por constar as principais discrepâncias entre o PNE do MEC e o PNE da sociedade.

substituído por "a elevação global do nível de escolaridade da população", escancarando um rebaixamento de finalidades; em relação à erradicação do analfabetismo, tem sido uma prática comum delegar tal tarefa às ações de benemerência e às atividades associadas ao Programa Comunidade Solidária. Estes exemplos mostram as vertentes que nortearam a elaboração do PNE e, com muita pressão social, foram incluídas algumas medidas elaboradas pela sociedade, as quais foram, em sua maioria, vetadas por FHC quando da aprovação do plano.

Dentro destas limitações, a Educação Infantil foi tratada no Plano de acordo com as diretrizes da LDB, considerando-a como a primeira etapa da educação básica, bem como necessária para estabelecer as bases da personalidade humana, da inteligência, da vida emocional e da socialização. Reafirma que a educação se dá na família, na comunidade e nas instituições e tem um papel cada vez maior na formação integral da pessoa. Ressalta que, de acordo com estudos científicos, as experiências na Educação Infantil são fundamentais e, "Quando positivas, tendem a reforçar, ao longo da vida, as atitudes de autoconfiança, de cooperação, solidariedade, responsabilidade." (BRASIL, 2001, p. 57)

Com tais considerações sobre a importância da Educação Infantil, inseridas no Plano, seria possível supor que as metas e ações para a mesma deveriam atender às necessidades das crianças em relação à sua educação e às das famílias que fizessem a opção por uma educação institucionalizada. O Plano (2001, p.53) ressalta que a questão mais relevante para que o poder público invista neste nível de ensino é a questão social.

> Ele deriva das condições limitantes das famílias trabalhadoras, monoparentais, nucleares, das de renda familiar insuficiente para prover os meios adequados para o cuidado e educação de seus filhos pequenos e da impossibilidade de a maioria dos pais adquirirem os conhecimentos sobre o processo de desenvolvimento da criança que a pedagogia oferece. Considerando que esses fatores continuam presentes, a até mais agudos nesses anos recentes, é de se supor que a educação infantil continuará conquistando espaço no cenário educacional brasileiro como uma necessidade social. Isso, em parte, determinará a prioridade que as crianças das famílias de baixa renda

> terão na política de expansão da educação infantil. No entanto, é preciso evitar uma educação pobre para crianças pobres e a redução da qualidade à medida que se democratiza o acesso. (BRASIL, 2001, p. 53).

O Plano ressalta este importante argumento para que se desenvolva a Educação Infantil e, mesmo reconhecendo as limitações das famílias na atualidade, ele é claro ao afirmar que é função do Estado, por intermédio dos municípios, as competências referentes à Educação Infantil que devem visar uma articulação com a família para o mútuo conhecimento de processos de educação, valores, expectativas, de tal maneira que educação escolar e familiar se complementem e se enriqueçam. Considerada como não obrigatória, mas um direito da criança, o PNE ressalta que as necessidades históricas para o oferecimento deste nível de ensino ainda estão vigentes, devendo ser ofertada pelo Estado com qualidade. Apesar de reconhecer a importância da Educação Infantil, o governo, ao aprovar PNE, vetou as metas traçadas para o atendimento de crianças. Em relação à responsabilidade pela educação das crianças, mesmo reconhecendo as limitações das famílias pobres na educação, ele propõe que o Estado (leia-se: município) e a família se complementem na educação das crianças.

O veto principal diz respeito à ampliação de creches e pré-escolas[60], isto impossibilita a concretização da universalização da Educação Infantil para todos que dela necessitassem ou fizessem a opção, tornando este nível de ensino um direito das crianças e não de mães trabalhadoras, que vem sendo o critério adotado em muitas regiões devido à limitação de vagas nesta área. O atendimento nas creches para filhos de mães trabalhadoras, reflete o que Moraes (2001, p. 66) explica como focalização:

> Focalizar, substituindo a política de acesso universal pelo acesso seletivo. O acesso universal faz com que os serviços sejam considerados direitos sociais e bens públicos. O acesso seletivo permite definir mais limitadamente e discriminar o receptor dos benefícios. Por isso, em muitos países submetidos a programas de ajuste neoliberal, as políticas sociais são praticamente reduzidas a programas de ajuste n eoliberal, as políticas sociais são praticamente reduzidas a programas

[60] Meta 22 do PNE “ampliar o Programa de Garantia de Renda Mínima associado a ações socioeducativas, de sorte a atender, nos três primeiros anos deste Plano, a 50% das crianças de 0 a 6 anos que se enquadrem na seleção da clientela e a 100% até o sexto ano”. (BRASIL, 2001, p. 37)

> de socorro à pobreza absoluta. Isso tem também implicações políticas profundas. [...] As políticas sociais do neoliberalismo, por sua vez, aproximan-se cada vez mais do perfil de políticas compensatórias, isto é, de políticas que supõem, como ambiente prévio e "dado", um projeto de sociedade definido em um campo oposto ao da deliberação coletiva e da planificação.

O outro veto, que incide também na Educação Infantil, é quanto ao financiamento da educação[61]. A ampliação de recursos financeiros abriria espaço, também, para a Educação Infantil, tendo em vista que as insuficientes verbas atuais são destinadas ao ensino fundamental. Estes vetos feitos por parte da União, mostram o descaso com que vinha sendo tratada a Educação Infantil por parte do governo de FHC. Os vetos foram realizados alegando falta de verbas para o seu cumprimento, motivo apontado para mais restrições orçamentárias à educação das crianças.

O PNE (BRASIL, 2001, p. 58) considera que a Educação Infantil torna-se cada vez mais importante para a formação integral da pessoa, no desenvolvimento de sua capacidade e inteligência, que, segundo o Plano é "[...] construída pela criança a partir do nascimento, na interação social mediante a ação sobre os objetos, as circunstâncias e os fatos." (p. 58). O Plano, assim como a LDB, apresentam apenas algumas nuances sobre a concepção de criança, porém fica claro, a passagem acima que ele considera que criança é, e deve ser formada socialmente e, conforme a Lei de Diretrizes e Bases, deve estar voltada para a cidadania e o trabalho.

Apesar das referências à Educação Infantil, segundo Valente (BRASIL, 2001, p. 22), o governo de FHC priorizou o ensino fundamental, impondo uma legislação que desobrigava os Estados e a União da manutenção e o desenvolvimento da mesma, onerando os municípios e principalmente as famílias pela educação. Demonstra com isso que, apesar de algumas diretrizes para este nível de ensino, o PNE para a Educação Infantil não passa da "declaração de intenção".

---

[61] Meta 1, que fixa: "elevação, na década, através de esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em Educação, para atingir o mínimo de 7%. Para tanto, os recursos devem ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do Plano e de 0,6% no quinto ano". (BRASIL, 2001, p. 38)

> O PNE aprovado (aí incluídos os vetos presidenciais) passa a largo do seguinte fato: na atual política educacional (em especial com o Fundef), a educação infantil é tratada, em termos de gasto, como competência praticamente exclusiva dos municípios e, "naturalmente", das famílias. O próprio texto do PNE reconhece, de modo indireto, o impacto sucateador do Fundef sobre esta fase da educação básica, ao constatar uma redução de 200 mil matrículas, na chamada "educação pré-escolar", após a vigência da Lei 9.424/96[62]. Dessa forma, o referido PNE não desata o nó da carência de financiamento para esta etapa da educação básica e não vai além da declaração de intenção.(BRASIL, 2001, p.22).

Assim sendo, apesar das discussões em torno da elaboração do plano e das lutas sociais para o atendimento da constituição e da garantia da Educação Infantil, visando o seu pleno desenvolvimento, e apesar de algumas partes contempladas no plano, esbarra-se na questão do financiamento e das diretrizes impostas pelos organismos internacionais. Estes não têm como meta prioritária a Educação Infantil, conforme garantem alguns dispositivos constitucionais.

O PNE, embora saliente que não se pode perder de vista a qualidade da Educação Infantil, tendo em vista que esta é uma necessidade social e encontra-se em processo de expansão, veta todas as possibilidades de acesso e de qualidade para a primeira fase da educação básica, em nome da política econômica ditada por organismos internacionais. Um plano que, como lembra Saviani (1999), tem como meta "um a priori" para o cumprimento das demais, que é o aumento significativo e imediato dos recursos financeiros.

> Mas, exatamente aqui está o busílis: essa meta das metas, enquanto condição de viabilidade das demais, é, ela própria, viável? A resposta governamental, [...] é cristalina: trata-se de uma meta inviável. A ser válida essa observação toda a proposta (*PNE do MEC*) cai por terra e, com ela, invalida-se também a proposta do CONED que se assenta sobre o pressuposto semelhante. (SAVIANI, 1999, p. 161-162 grifo nosso).

[62] Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996 – Dispõe sobre a Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, parágrafo 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias[...].

As metas e ações para a educação no Brasil são traçadas pelo PNE, contudo as regulamentações para a Educação Infantil demandam recursos financeiros, o que, na maioria das vezes, pela inexistência dos recursos as inviabilizam. Por outro lado, as metas para a mesma, caso os recursos financeiros existissem, foram vetadas, caracterizando a não prioridade deste nível de ensino no final do século XX. Sendo assim, pode-se concluir que o PNE muito pouco tem a contribuir para a viabilidade da educação para as crianças de zero a seis anos. Segundo Saviani (1999), é "inviável" e, conforme Valente (BRASIL, 2001), é apenas uma "declaração de intenção ".

### 4.2.2 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

A elaboração da LDB, remonta da década de 80, paralela à da Constituição. Naquele momento, segundo Saviani (1997), a comunidade educacional organizada se mobilizou fortemente para o tratamento a ser dado à educação na Constituição Federal. Antes mesmo dos trabalhos da Constituinte, a IV Conferência Brasileira de Educação, realizada em Goiânia em 1986, apresentou propostas dos educadores para o capítulo da Constituição referente à educação e, com grande mobilização, conseguiu-se a inclusão quase total das propostas.

Segundo Saviani (1997), concomitante a esta mobilização, iniciou-se em 1987, o movimento em torno da elaboração da nova LDB. Este trabalho teve inicio na X Reunião Anual da ANPED, realizada em Salvador em 13/05/1987, com o tema "Em Direção às Novas Diretrizes e Bases da Educação", tendo prosseguido na pauta da Revista da ANDE n 13, em que se decidiu pela LDB como tema central. O artigo deveria ser publicado pelo próprio autor como prévia de um anteprojeto, porém o texto foi tomando forma e foi definida também sua estrutura para influenciar os parlamentares no processo de elaboração dessa Lei. O texto final apresentou um esclarecimento, um significado, uma justificativa e uma proposta de texto para a nova LDB. Tinha inicio, então, a elaboração do projeto inicial da Lei.

Em dezembro de 1988, o deputado Octávio Elísio apresentou, na Câmara Federal, o projeto de lei fixando as diretrizes e bases da educação nacional. Segundo Saviani (1997), tal projeto estava constituído pelo texto integral da proposta elaborada por ele para a revista ANDE, ampliado no título IX – Dos recursos para a educação – que passou de 7 para 19 artigos.

Do inicio da elaboração do texto original da LDB, na década 1980, até a sua aprovação em 1996, muitas outras propostas foram apresentadas. Foi aprovada a que representava as intenções do governo FHC para com a educação, ou seja, prevaleceram os interesses neoliberais, atendendo poucas conquistas adquiridas na Constituição, inclusive aquela voltada às crianças de zero a seis anos em relação à Educação Infantil, com prioridade absoluta, por serem pessoas em condição peculiar de desenvolvimento. Conforme Saviani (1997, p. 234-235), a nova LBD aprovada é "minimalista", compatível com o "Estado mínimo" e reflete a idéia central da política atualmente dominante. Para o autor,

> Tomando como eixo o livre mercado, advoga-se a redução do Estado através dos processos de privatização, desregulamentação, redução da carga tributária e extensão das leis de mercado mesmo para aquelas áreas que tradicionalmente eram consideradas próprias da esfera pública e da alçada do estado como a saúde, a previdência social e a educação. E as possíveis resistências da população trabalhadora e das forças políticas a ela articuladas tendem a ser quebradas pelo crescente desemprego que repercute no enfraquecimento de suas organizações cujas lideranças se procura cooptar e neutralizar. A nova LDB será implantada, pois, num contexto de dificuldades para os setores populares e seus representantes progressistas, sendo-lhes a correlação de forças claramente desfavorável. Verifica-se com efeito, um refluxo no ascendente processo de organização e nas grandes mobilizações que caracterizaram o campo educacional nos anos 80. (SAVIANI, 1997, p 234-235).

Na análise do título II, Dos Fins e Princípios da Educação, aparece uma inversão do que constitui o Art. 205 da Constituição "A educação, direito de todos, é dever do Estado [...]", após o dever do Estado segue-se o dever da família. A LDB inverteu esta ordem e pode conduzir a uma interpretação de não garantia fundamental aos direitos do cidadão à educação. Segundo Saviani (1997, p. 202), "Dir-se-ia que tanto faz, que a

ordem dos fatores não altera o produto. [...] Se a ordem é indiferente então por que inverter apenas neste caso, uma vez que nos outros casos se transcreveu pura e simplesmente?". O autor lembra que, coincidência ou não, o fato é que Hayek e Milton Friedman também defendem, explicitamente, a precedência da família sobre o Estado em relação à educação.

Ainda no título II, outro aspecto é levantado pelo Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública[63] é a questão da inclusão apenas do "[...] respeito à liberdade e apreço a tolerância", que pode servir a múltiplas interpretações contraditórias, além de não expressar de modo assertivo os princípios de uma educação democrática.

> É preciso questionar quais os fundamentos sócio-filosóficos da liberdade e da tolerância, expressos na Lei e também como será possível desenvolver tais princípios, numa sociedade onde é crescente a pauperização da classe trabalhadora, a concentração de renda e a acumulação do poder. Como garantir que a liberdade e a tolerância se traduzam em princípios de igualdade, justiça social e felicidade humana? O fato de tais princípios não constarem na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, (igualdade substituída por solidariedade?) significa a fragilização da força da educação como instrumento de mediação na transformação social. ( BRASIL, 1997, p. 9).

Partindo do princípio de uma educação que não contemple as lutas por uma educação democrática e de transformação social, é preciso buscar o que vem a ser educação na LDB. Uma grande conquista em relação às leis anteriores foi, pela primeira vez, incluído o conceito do que vem a ser educação, apesar de ser um conceito oficial e parcialmente incompleto. Segundo a mesma: "A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais". (Art. 1º) Em relação a Educação Infantil,

[63] O Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública, Gratuita e Universal, segundo sua coordenação, constitui, desde a década de 1980 no Estado do Paraná, um espaço privilegiado de articulação de um expressivo número de entidades organizadas da sociedade civil, identificadas com a defesa da "forma pública de educação". Integram o Fórum e participaram da reunião dos estudos para a análise da LDB: UFPR-Setor de educação, UFPR-Departamento de geo-ciências, SISMMAC-Sindicato do magistério municipal de Curitiba e APP- Sindicato dos professores das redes públicas estadual e municipal no Paraná. O Fórum Paranaense fazem a apresentação e comentários da publicação da LDB elaborada pela APP-Sindicato/CUT, onde consta esta Lei na íntegra e a qual utilizamos no trabalho.

esta significa a: “[...] primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (Art. 29).

A LDB, que regulamenta todos os níveis de ensino, não é específica com relação a infância. Logo no título I, quando define o que vem a ser educação, diz que é através da vida familiar, das instituições e da sociedade que se educa. Coloca que o Estado tem como dever garantir a educação escolar pública gratuita em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos com padrões mínimos de qualidade (Art. 4º)[64]. Aos pais, é delegado o dever de garantir a freqüência da criança na escola (Art. 5º)[65] e de, “[...] efetuar a matrícula dos menores, a partir dos sete anos de idade, no ensino fundamental (Art. 6º).”. Os artigos 5º e 6º, prevêem como dever da família a manutenção das crianças na instituição somente para o ensino fundamental, isentando, a obrigatoriedade à Educação Infantil. No Art. 29 a Educação Infantil é apresentada como tendo complementação da família e da comunidade, confirmando a tendência dos

[64] O art. 4º, na íntegra: O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: I ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; II progressiva extensão da obrigatoriedade ao ensino médio; III atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com necessidade especiais, preferencialmente na rede regular de ensino; IV atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade; V acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII oferta de educação escolar para jovens e adultos, com características e modalidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola; VIII atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; IX padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. (BRASIL, 1997, p. 48).

[65] O art. 5º, na íntegra: O acesso ao ensino fundamental é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída, e, ainda, o Ministério Público, acionar o Poder Público para exigi-lo. Parágrafo 1º Compete aos Estados e aos Municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União: I recensear a população em idade escolar para o ensino fundamental, e os jovens e adultos que a ele não tiveram acesso; II fazer-lhes a chamada pública; III zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola. Parágrafo 2º Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais. Parágrafo 3º Qualquer das partes mencionadas no caput deste artigo tem legitimidade para peticionar no Poder Judiciário, na hipótese do parágrafo 2º do art. 208 da Constituição Federal, sendo gratuita e de rito sumário a ação judicial correspondente. Parágrafo 4º Comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade. Parágrafo 5º Para garantir o cumprimento da obrigatoriedade de ensino, o Poder Público criará formas alternativas de acesso aos diferentes níveis de ensino, independentemente da escolarização anterior. (BRASIL, 1997 , p.48).

fins da educação que inverte do Estado para a família a responsabilidade primeira pela educação.

Ressalta-se que a Educação Infantil integra a educação básica e está colocada na LDB como um direito, mas não como obrigatória. E, ao definir, nos vários artigos, seu oferecimento, ela foi dividida por idade e instituição[66], descaracterizando, em parte, o desenvolvimento integral apresentado no conceito de Educação Infantil.

Além de caracterizar a Educação Infantil como ação complementar a família e a comunidade, o governo federal (leia-se: MEC), através da LDB, delegou a responsabilidade pela sua oferta em creches e da pré-escola aos municípios (Art. 11)[67]. No entanto, não oferece a estes assistência técnica ou financeira da União e nem dos Estados, não se estabelecendo, desta forma, como dever do Estado. Ainda que a educação de crianças de zero a três anos possa ser oferecida em creches ou entidades equivalentes (art. 30)[68] e abrir precedentes para seu oferecimento em outras instituições.

Ao delegar responsabilidade aos municípios pelo oferecimento da Educação Infantil, é importante ressaltar que, conforme os ditames do neoliberalismo, isso não significa autonomia ou democracia, e sim a desresponsabilização, por parte do Estado, pela educação. O Estado abre mão da oferta do ensino, mas não da avaliação ou da elaboração dos documentos que vão nortear tal educação. Assim,

---

[66] Art. 30 - A educação infantil será oferecida em:
I – creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade;
II – pré-escolas, para as crianças de quatro e seis anos de idade. (BRASIL, 1997, p. 57).

[67] Artigo 11, na íntegra: Os Municípios incumbir-se-ão de: I organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e Estados; II exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; III baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; IV autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino; V oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. (BRASIL, 1997, p. 51).

[68] O art. 30, na íntegra, encontra-se na nota de rodapé n. 67.

> Observa-se no conjunto do título IV, uma tendência descentralizadora no que se refere à organização e manutenção do ensino que desce da União para os Estados e destes para os Municípios. Assim, por um lado, enfeixa-se na União, a tomada de decisões, reforçando o poder Estatal central e por outro, gera-se um processo de aparente "autonomia"que de fato pode revelar-se ser apenas uma estratégia para a progressiva desresponsabilização do Estado na manutenção da escola pública. Não há real autonomia, o que há é descentralização de responsabilidades e não democratização do poder do Estado que só será possível, com a maior participação da sociedade civil organizada nas decisões de políticas educacionais que na proposta da Lei é quase nenhuma. A compreensão enviesada e conveniente da descentralização das responsabilidades do Estado para com a educação pública e da "autonomia" da escola é elemento útil para a consolidação dos princípios do neoliberalismo que defendem o "Estado mínimo". (BRASIL, 1997, p. 15).

É necessário, ainda, discutir o papel das crianças nos documentos formulados na gestão de FHC, tendo em vista que a criança é um ser social e por isto desempenha um determinado papel na sociedade e, por ser histórica, é preciso saber como esta questão é tratada nos documentos.

A partir da Constituição de 1988, a criança passou a ser cidadã de direito e, como tal, foi incluído na LDB o nível de ensino correspondente às crianças de zero a seis anos, caracterizando a Educação Infantil nesse documento. A LDB parte do princípio de uma educação para a prática social e para o trabalho (art. 1º)[69], ou seja, "[...] o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho." (art. 2º)[70], isto é reforçado também para a educação básica (art. 22)[71], da qual a Educação Infantil faz parte. Sendo assim, mesmo não se

[69] Art. 1º, na íntegra: A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. Parágrafo 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias. Parágrafo 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social. (BRASIL, 1997, p. 47).

[70] Art. 2º, na íntegra: A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1997, p. 47).

[71] Art. 22 "A educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meio de progredir no trabalho e em estudos posteriores".

referindo especificamente as crianças, pode-se perceber que a LDB segue a constituição ao olhar a criança como cidadã de direito. Porém esquece de tratá-las com as especificidades e necessidades exigidas por essa faixa etária, generalizando todos os níveis de ensino com exceção do superior.

Saviani (1997), ao analisar a educação básica na LDB, levanta um ponto favorável para a proposta de Educação Infantil que constava em textos anteriores ao aprovado, o qual foi abandonado e considerado inconstitucional, era o salário-creche. Tratava-se de uma solução engenhosa, visando garantir o cumprimento do dispositivo constitucional que colocova a Educação Infantil como responsabilidade do Estado, sem o comprometimento dos recursos orçamentários previstos para a manutenção e desenvolvimento do ensino e do salário educação, vinculados, obrigatoriamente, ao ensino fundamental.

Segundo Saviani (1999), a LDB é a lei maior da educação no país, é a "carta magna da educação" e situa-se imediatamente abaixo da Constituição, definindo as linhas mestras do ordenamento geral da educação brasileira. Com caráter de lei geral, diversos de seus dispositivos necessitam de regulamentações, através de legislação específica de caráter complementar, e é nesse contexto que as iniciativas do governo vão processando o delineamento da política educacional. O autor ressalta que a LDB atual começou a ser regulamentada antes mesmo de sua aprovação pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, e pela Emenda Constitucional nº 14, aprovada em setembro de 1996 e regulamentada pela Lei nº 9.424/96, que tramitou concomitante à LDB, sendo promulgada em 24 de dezembro de 1996.

As reflexões sobre estas duas Leis são necessárias, tendo em vista que elas comprometem o desenvolvimento da Educação Infantil. A Lei nº 9.131 altera a Lei nº 4024/61 – LDB anterior, entre as mudanças, pontua-se a referente às atribuições da União. As mudanças conferem ao MEC a função de formulação e avaliação da política

---

A educação infantil faz parte da educação básica, conforme o Art. 21 A educação escolar compõe-se de: I – educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. II – ensino superior. (BRASIL, 1997, p. 54).

nacional de educação, zelando pela qualidade do ensino e velando pelo cumprimento das leis que o regem. Esta regulamentação, que centraliza a coordenação e formulação da política educacional no MEC, compromete significativamente a descentralização proposta no ECA para a Educação Infantil.

A Lei nº 9424/96 que regulamentou a Emenda Constitucional nº 14, segundo Saviani (1999, p. 42), teve como finalidade redefinir o papel do MEC, colocando-o no centro da formulação , implementação, avaliação e controle do ensino fundamental, ou seja, como centralizador, porém sem arcar com a sua manutenção, já que reduziu a participação da União de 50% para 30% e onerou Estados, Distrito Federal e Municípios que passaram de 50% para 60% no financiamento do ensino fundamental. O autor enfatiza que outra questão importante foi a criação do FUNDEF por um período de dez anos, podendo ser prorrogado ou substituído por outro mecanismo mais conveniente. O fundo se destina ao financiamento dos alunos do ensino fundamental, mas os recursos não resolvem o problema do ensino fundamental, além de desestimular iniciativas em programas para a Educação Infantil. De acordo com o autor,

> Por outro lado, a política educacional decorrente dessas medidas acabou inviabilizando, em diversos municípios, a manutenção, em quantidade e qualidade, de programas de educação infantil, de educação especial e de educação de jovens trabalhadores, especialmente naqueles municípios que, tendo em vista a cobertura do Estado no âmbito do ensino fundamental, decidiram investir seriamente nessas modalidades educacionais, sabiamente de grande importância para as “crianças e adolescentes em situação de risco social”, [...] (SAVIANI, 1999, p. 42).

Apesar de alguns avanços para a Educação Infantil na LDB, como sua inclusão na educação básica, as regulamentações ainda anteriores à aprovação desta já eximia as crianças de recursos financeiros e de autonomia para o desenvolvimento e viabilidade da educação para as crianças.

### 4.2.3 Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil

O Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil – RCNEI, possui um caráter pedagógico. Na apresentação do documento, é caracterizado como guia de orientação, como subsídio aos profissionais da área para nortear a elaboração de projetos educativos. Segundo esse documento, existe um consenso no que venha a ser educação das crianças, mas a grande dificuldade é trabalhar com todos os aspectos de desenvolvimento da criança. Assim,

> Embora haja um consenso sobre a necessidade de que a educação para as crianças pequenas deva promover a integração entre os aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivos e sociais da criança, considerando que esta é um ser completo e indivisível, as divergências estão exatamente no que entende sobre o que seja trabalhar com cada um desses aspectos.(BRASIL, 1998c, p. 17).

No RCNEI, a responsabilização pela educação das crianças de zero a seis anos também passa pela complementação entre a família e o Estado conforme a LDB, sendo o município o responsável pelo oferecimento em creches e pré-escolas e a União em colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelece as competências e as diretrizes para a Educação Infantil.

O Referencial é um documento específico para a formação dessas crianças oferecendo suporte aos profissionais da área da Educação Infantil. No seu texto considera a criança "um ser completo e indivisível" e, ainda, complementando que,

> A criança como todo ser humano, é um 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. É profundamente marcada pelo meio social em que se desenvolve, mas também o marca. A criança tem na família, biológica ou não, um ponto de referência fundamental, apesar da multiplicidade de interações sociais que estabelece com outras instituições sociais[72]. (BRASIL, 1998c, p. 21)

[72] Consta uma nota no Referencial que informa que esta definição foi adaptada do documento "Política nacional de educação infantil" (MEC/SEF/DPE/COEDI, dez. 1994, p. 16-17).

Apesar de destacar a criança como ser histórico e social, Cerisara[73] (2001, p. 30) explica que a concepção de criança, no desenrolar do conteúdo do Referencial, se mostra como uma concepção abstrata e reducionista. O documento privilegia o "sujeito escolar" e não o "sujeito criança" e não o toma como princípio educativo. Acrescenta que, da forma como esta estruturado, fere a criança como sujeito de direitos:

> [...] sendo assim, (o documento) não colabora para a formação de sua cidadania nem para seu direito de ser feliz, tornando-as apenas alunos abstratos sem garantir-lhes o direito à infância na sua plenitude, podendo viver todas as dimensões humanas antes de serem fragmentadas, podendo brincar, conhecer e fazer história sem deixar de ser criança e de fato e não o discurso (como ocorre no documento), enquanto criança concreta (pobre, rica, portadora de necessidades especiais, branca, negra, indígena, menino, menina, migrante, estrangeira, brasileira, rural, urbana, litorânea, etc. etc.) ser educada e cuidada como ser único, capaz, completo e indivisível [...] (CERISARA, 2001, p. 30).

O Referencial, ao assumir a postura de tratar a criança como o "sujeito escolar", pressupõe professores de Educação Infantil com qualificação suficiente para propiciar o conhecimento sugerido no documento. Assim, incorre no mesmo erro das Diretrizes Curriculares, a qual ignora a situação dos profissionais da Educação Infantil: com pouca capacitação, baixos salários, conseqüentemente, rotatividade de trabalhadores nesta área:

> Para que as aprendizagens infantis ocorram com sucesso, é preciso que o professor considere, na organização do trabalho educativo:
> - a interação com crianças da mesma idade e de idades diferentes em situações diversas como fator de promoção da aprendizagem e do desenvolvimento e da capacidade de relacionar-se;
> - os conhecimentos prévios de qualquer natureza, que as crianças já possuem sobre o assunto, já que elas aprendem por meio de uma construção interna ao relacionar suas idéias com as novas informações de que dispõem e com as interações que estabelece;
> - a individualidade e a diversidade;

---

[73] O texto em referência analisa o parecer de diferentes profissionais ligados à área da Educação Infantil, sobre a versão preliminar do Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (cerca de 700). Apesar de se tratar de pareceres da versão preliminar, muitas das questões levantadas nos pareceres permanecem na versão final do Referencial.

> - o grau de desafio que as atividades apresentam e o fato de que devam ser significativas e apresentadas de maneira integrada para as crianças e o mais próximas possíveis das práticas sociais reais
> - a resolução de problemas como forma de aprendizagem.
>
> Essas considerações podem estruturar-se nas seguintes condições gerais relativas às aprendizagens infantis a serem seguidas pelo professor em sua prática educativa. (BRASIL, 1998c, p.30)

Todas estas propostas objetivam a aprendizagem da criança e não seu desenvolvimento integral. O Referencial se limitou à tendência de uma concepção de criança abstrata e reducionista, ele supõe uma dada estrutura física e profissionais qualificados para desenvolver tal tarefa. Ignora, também, a questão da diversidade cultural, econômica e social, criando um modelo pedagógico não flexível sem condições de atender às crianças.

Segundo Kramer (2003), o Referencial Curricular, ao ser implantado, foi alvo de uma intensa controvérsia acadêmica pelo seu modo de elaboração, que ignorou uma pesquisa de iniciativa do MEC/SEF/COEDI feita em 1995, analisando temas como: propostas pedagógicas, propostas curriculares, projeto-político-pedagógico, liderada por Angela Barreto, coordenadora da COEDI, naquele momento. Tal pesquisa proporcionou uma ampla discussão, inclusive com a participação das Secretarias de Educação dos Estados e municípios que enviaram suas propostas pedagógicas ou curriculares de Educação Infantil, que resultou em diversos relatórios. O produto final foi publicado pelo MEC para subsidiar equipes de secretarias municipais e estaduais na análise e elaboração de propostas para a Educação Infantil. Formulou-se um currículo sem a participação da comunidade educacional. Somam-se a isto as controvérsias na sua implantação e, também, na definição dos conteúdos.

Vale acrescentar o posicionamento de Bujes (2000, p.30) que, ao apresentar suas reflexões questões sobre o Referencial Curricular, o analisa como uma prática disciplinar de normalização e de controle social. Segundo a autora, os últimos séculos foram pródigos na produção de saberes sobre a infância, seu desenvolvimento passou a ser monitorado, suas ações analisadas. “ O corpo da criança constitui, a partir do século XVIII, um foco de poder-saber e só passa a ser útil quando se torna ao mesmo

tempo produtivo e submisso.” A constituição de referências curriculares coordena e põe em evidência um conjunto de estratégias que tem por finalidade o governo da infância. O autor supõe que,

> O projeto moderno de escolarização e o currículo que lhe corresponde representaram uma ruptura nos modos pelos quais os indivíduos regulavam o seu eu. A imagem pastoral do sujeito que passa por uma revisão, no limiar da modernidade, e dá lugar à noção moderna e científica de cidadão racional, vale-se do currículo como meio para atingir a um fim: ele se torna estratégia ou o conjunto de meios que são operados para manter dispositivos de poder. [...] O currículo é expressão de sistemas de pensamento que incorporam regras e padrões que constroem a razão e a individualidade. Por esta razão, o currículo regula não apenas o que é compreendido cognitivamente, mas a cognição, sensibilidades, disposições e consciência do mundo social. (BUJES, 2000, p.30-32)

A contribuição de Bujes (2000) sobre o Referencial Curricular é importante para não perder de vista os limites deste. Mesmo que o Referencial fosse viável a todas as crianças e garantisse a qualidade, da maneira como foi elaborado e implantado, não poderia extrapolar seus objetivos de formador de indivíduos para a sociedade capitalista. Esta característica está presente em todos as políticas analisadas, pois seus idealizadores reproduzem os anseios, perspectivas e manutenção desta sociedade.

O RCNEI defende, no livro introdutório, apesar de nos demais livros enxergá-lo como “sujeito escolar”, que a Educação Infantil deve ter a função de educar e cuidar, não havendo mais uma diferenciação nem hierarquia entre os profissionais e instituições que atuam com as crianças pequenas e/ou aqueles que trabalham com as maiores. Educar crianças, portanto, significa:

> [...] 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. Neste processo, a educação poderá auxiliar o desenvolvimento das capacidades de apropriação e conhecimento das potencialidades corporais, afetivas, emocionais,

> estéticas e éticas, na perspectiva de contribuir para a formação de crianças felizes e saudáveis. (BRASIL, 1998c, p. 23).

Educar também significa cuidar, no RCNEI ( BRASIL, 1998c, p.24) a base do cuidado é compreender como ajudar o outro a se desenvolver como ser humano. “Cuidar significa valorizar e ajudar a desenvolver capacidades.” Cuidar implica em procedimentos específicos, significa que:

> O desenvolvimento integral depende tanto dos cuidados relacionados, que envolvem a dimensão afetiva e dos cuidados com os aspectos biológicos do corpo, como a qualidade da alimentação e dos cuidados com a saúde, quanto da forma como esses cuidados são oferecidos e das oportunidades de acesso a conhecimentos variados.
> As atitudes e procedimentos de cuidado são influenciados por crenças e valores em torno da saúde, da educação e do desenvolvimento infantil. Embora as necessidades humanas básicas sejam comuns, como alimentar-se, proteger-se etc., as formas de identificá-las e atendé-las são construídas socialmente. As necessidades básicas, podem ser modificadas e acrescidas de outras de acordo com o contexto sociocultural. (BRASIL, 1998c, p. 24)

Percebe-se que o educar e cuidar não se separam, como indica o RCNEI, o desenvolvimento integral da criança passa pelos aspectos afetivos, biológicos e isto deve estar ligado ao educar, ou seja, educação infantil significa, no Referencial, educar e cuidar. Isto pressupõe além de profissionais capacitados de várias áreas, políticas sociais públicas para as crianças, assim como uma generosa implementação de recursos na área. Segundo as deliberações e regulamentações feitas na LDB e com os vetos do PNE, acredita-se, até o momento, ser inviável as concretizações para o desenvolvimento da Educação Infantil.

### 4.2.4 Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil – DCNEI (BRASIL, 1998b, p. 16) têm caráter mandatário a todas as instituições que atuam nessa área. Isto significa que todas elas deveriam atender às regulamentações de tal documento, inclusive as públicas que dependem de recursos financeiros do Estado. Assim, pode-se

pressupor que as Diretrizes garantam o direito a uma educação, conforme estabelecem a Constituição e o ECA.

A Educação Infantil para as Diretrizes deve realizar: "[...] em suas Propostas Pedagógicas, práticas de educação e cuidados, que possibilitem a integração entre os aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivos/lingüísticos e sociais da criança, entendendo que ela é um ser completo, total e indivisível". (BRASIL, 1998b, p. 16). É pertinente, assim como o foi nos RCNEI, a questão do educar e cuidar, indissociável para a Educação Infantil, ou seja, para o seu desenvolvimento é ponto fundamental que o cuidar e o educar caminhem juntos para promover a uma educação integral das crianças de zero a seis anos.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil partem do principio da LDB, art. 2º, de que: "A educação é dever da família e do Estado [...]", sendo assim, responsabiliza ambos pela educação das crianças e acrescenta que esta Lei propõe caminhos de interação intensa e continuada entre as instituições e as famílias de maneira criativa e solidária, em regime de colaboração. As Diretrizes colocam como um grande desafio a educação e cuidados de crianças de zero a três anos, e que famílias e creches convivam "construtivamente", cuidando e educando. Para as crianças de quatro a seis anos, inclui-se uma articulação com o ambiente escolarizado como preparação para o ensino fundamental. Atribui a qualidade deste nível de ensino à parceria e sintonia entre profissionais, instituições e familiares. Neste documento especifico para a Educação Infantil, também permanece o município como o responsável em ofertar essa educação à meninice.

As Diretrizes (BRASIL, 1998b, p. 1), por se tratar de um documento específico para a Educação Infantil, trazem com mais clareza a concepção de criança. Logo na introdução do relatório descreve que: "[...] considera as crianças como sujeitos de direitos, cidadãos em processo e alvo preferencial de políticas públicas." Desse modo, ao considerar a criança como sujeito de direitos, traça as diretrizes para atendê-la sob esta perspectiva:

> Ao reconhecer as crianças como seres íntegros, que aprendem a ser e conviver consigo próprias, com os demais e o meio ambiente de maneira articulada e gradual, as Propostas Pedagógicas das Instituições de Educação Infantil devem buscar a interação entre as diversas áreas de conhecimento e aspectos da vida cidadã, como conteúdos básicos para a constituição de conhecimentos e valores. (BRASIL, 1998b, p. 12 ).

As Diretrizes vão detalhando o que deve vir a ser a Educação Infantil nas propostas curriculares e nos projetos pedagógicos, que devem visar principalmente a qualidade. Reconhece as mazelas de recursos, mas ainda assim apresentam-se na perspectiva de um educador e uma instituição que se supõem ter estrutura para desenvolver atividades de qualidade em um esforço conjunto com as famílias e a sociedade. Para desenvolver tal educação:

> Os programas a serem desenvolvidos em centros de Educação Infantil, ao respeitarem o caráter lúdico, prazeroso das atividades e o amplo atendimento às necessidades das ações planejadas, ora espontâneas, ora dirigidas, ainda assim devem expressar uma intencionalidade e, portanto, uma responsabilidade correspondente, que deve ser avaliada, supervisionada e apoiada pelas Secretarias e Conselhos de Educação, especialmente os Municipais, para verificar sua legitimidade e qualidade. (BRASIL, 1998b, p. 6).

Para o desenvolvimento de propostas pedagógicas para a Educação Infantil de qualidade, as Diretrizes (BRASIL, 1998b, p. 16) pressupõem alguns fundamentos norteadores: princípios éticos como: autonomia, responsabilidade, solidariedade e respeito ao bem comum; princípios políticos: direitos e deveres de cidadania, exercício da criticidade e do respeito à ordem democrática e, ainda, os princípios estéticos: da sensibilidade, da criatividade, da ludicidade, da qualidade, da diversidade de manifestações artísticas e culturais:

> Ao iniciar sua trajetória na vida, nossas crianças têm direito à Saúde, ao Amor, a Aceitação, Segurança, à Estimulação, ao Apoio, à Confiança de sentir-se parte de uma família e de um ambiente de cuidados e educação. E embora as radicais mudanças nas estruturas familiares estejam trazendo maiores desafios para as instituições de educação infantil, que também se apresentam com grande diversidade de propósitos, é indispensável que os Conselhos e as Secretarias

> Municipais e Estaduais de Educação criem condições de interação construtiva com aquelas, para que os princípios acima sejam respeitados e acatados. Nesta perspectiva fica evidente que o que se propõe é a negociação constante entre as autoridades constituídas, os educadores e as famílias das crianças no sentido de preservação de seus direitos, numa sociedade que todos desejamos democrática, justa e feliz. (BRASIL, 1998b, p. 6)

Pode-se observar que as Diretrizes, traçam princípios que levariam à qualidade em um nível desejável, porém não indicam caminhos que conduziriam a ela, tendo em vista que, para viabilizar tais caminhos, seriam necessários: educadores qualificados, uma sociedade com princípios democráticos e políticas sociais públicas.

Em relação a educadores qualificados sugerem a colaboração das universidades e centros de ensino superior que "[...] podem e devem contribuir através de formas criativas e solidárias, com o grande esforço nacional, para potencializar e qualificar os profissionais de Educação Infantil no Brasil." (BRASIL, 1998b, p. 9). Sobre uma sociedade democrática e políticas sociais e públicas que possibilitem uma Educação Infantil para a cidadania e autonomia, tal perspectiva é impossibilitada pela adoção da ordem neoliberal, que sugere, nos seus ajustes, uma redução nos gastos com o social e invoca a sociedade para a concretização de tarefas do Estado, não sendo mera coincidência o aparecimento enfático, nas Diretrizes, da palavra "solidária" e da importância da participação da família nesta fase da educação básica. Sendo assim, torna-se impossível o desenvolvimento de uma Educação Infantil conforme o idealizado.

Vale ressaltar que, mesmo que fosse possível uma Educação Infantil de qualidade nos moldes das Diretrizes atuais, a mesma tem pontos conflitantes como é o caso do oferecimento desta educação de forma genérica, não respeitando as diversidades de um país com grandes disparidades culturais, étnicas, religiosas, econômicas e sociais. Apesar de citar tais diferenças, nada propõe a não ser o respeito a estas diferenças. Um exemplo é a referência que faz às mudanças nas estruturas familiares, a educação

proposta pressupõe um modelo hegemônico de família[74]. O modelo de educação infantil idealizado nas Diretrizes atende aos anseios da classe dominante e sua concretização não será possível neste momento para as classes pobres, pois ao ser elaborado, não se analisou a real condição do Brasil. E não o fez tendo em vista que este nível de ensino não é prioridade.

Com tantas incoerências, desde o PNE, passando pela LDB, Referencial e Diretrizes Curriculares, percebem-se as dificuldades de se concretizar uma educação de qualidade que atenda a todas as crianças, em todas as regiões e em todas as faixas etárias com as especificidades necessárias desta fase peculiar de desenvolvimento.

A elaboração dos mesmos, que não contou com a participação da sociedade não garante a Educação Infantil pelo fato de estarem inseridos em um contexto e em políticas que visam outras questões em detrimento desta, ou seja, não é possível desenvolver Educação Infantil em um Estado neoliberal, pois este visa somente a questão econômica.

[74] Este modelo hegemônico de família Das diretrizes reporta a uma caracterização feita por Hobsbawn (1997) do século XIX, onde ela era fundamental e representava a unidade básica da sociedade capitalista. Ele aponta a família como a unidade básica também para a propriedade e o comércio, ou seja, fundamental para a economia da sociedade capitalista. Segundo Ariès (1981, p. 273): "A família tornou-se uma sociedade fechada onde seus membros gostam de permanecer, e que é evocada com prazer [...]". Toda a evolução de nossos costumes contemporâneos torna-se incompreensível se desprezarmos esse prodigioso crescimento do sentimento da família.
O modelo de família burguesa passou a ser a patriarcal e nuclear neste momento, onde a mulher tinha a função específica de educar as crianças que também desempenhava um papel específico. Este modelo na Europa se limitou durante muito tempo aos burgueses e chegou aos nossos dias com poucas modificações e se estendeu em outras camadas sociais, como um modelo. No Brasil a família segundo Freyre (1998) também representava a unidade da sociedade, era o alicerce para o desenvolvimento estável no período colonial. No início do século XX com o Brasil independente e republicano podemos dizer que a família dominante era a patriarcal e monogâmica com relações estáveis e duradouras e encontrava-se amparadas pela constituição do momento, mas isso não significa dizer passou a ser hegemônica no país. As Diretrizes supõem este modelo de família que, de acordo com as diversidades e condições sócio-econômicas do Brasil, é impraticável, a Constituição de 1988 já reconhece no artigo 226 as mudanças no modelo, porém as Diretrizes, posterior a Constituição resgata esta família que tem sua construção, seus limites e sua função para o desenvolvimento da sociedade burguesa.

### 4.3 De Sujeito de Direito à Inviabilidade da Educação Infantil

A história mostra os grandes desafios e percalços que permearam a conquista dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, consolidados na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 e, também, nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação de 1996. Os direitos adquiridos fazem parte de uma longa trajetória de lutas da sociedade, que se intensificaram na década de 1980, para a redemocratização do país. Todos os documentos criados elaborados nesse período para a Educação Infantil, refletem as lutas por este nível de educação.

Na década de 1990, segue-se com a busca através da elaboração de alguns documentos específicos com vistas à Educação Infantil. Porém a reforma educacional[75] realizada por FHC no período não é condizente ao desenvolvimento de uma política educacional democrática e abrangente. As políticas elaboradas em sua gestão como foi estudado no capítulo I, não atendem às crianças como sujeitos de direitos em fase peculiar de desenvolvimento e como prioridade conforme as conquistas da década anterior. Pode-se perceber, nas políticas idealizadas para a educação no país, o atendimento aos clamores de órgãos multilaterais e suas metas, com tendências economicistas, ou seja, o período de governo de FHC representou a consolidação do Brasil na ordem neoliberal, a qual influenciou as políticas educacionais, colocando um freio no processo de lutas progressistas pela Educação Infantil.

As metas de ajustes neoliberais incluindo às reformas do Estado e da educação, como condicionante imposto pelo Banco Mundial, causaram grandes danos, em especial com a imposição de redução nos gastos do governo com políticas sociais e públicas da qual

[75] Segundo Haddad, a reforma educacional dos anos 90 apresentou as seguintes características: focalização dos gastos sociais no ensino fundamental, em detrimento do ensino médio, da educação de jovens e adultos e da educação infantil; descentralização, que se traduz em municipalização; privatização, através da constituição de um mercado de consumo de serviços educacionais; desregulamentação, no sentido de que o governo federal "abre mão do processo" (financiamento e gestão municipal no caso do ensino fundamental e educação infantil) mas "controla o produto", por meio dos currículos nacionais e da avaliação dos resultados. (HADDAD*, 1998. Apud ROSEMBERG, 2002 p. 33).

* HADDAD, S. Os bancos multilaterais e as políticas educacionais no Brasil. In: VIANNA JR., A. (ed) **A estratégia dos bancos multilaterais para o Brasil**: Rede Brasil, 1998. p. 41-52.

faz parte a educação. Os órgãos multilaterais priorizaram setores segundo os seus interesses, o ensino fundamental em detrimento dos demais, em um discurso de universalização e eqüidade para todos. Como exemplo, pode ser citado o RCNEI, no qual fica claro o trato das crianças de quatro a seis anos como “sujeito escolar”, buscando aprendizagens que respaldem o ensino fundamental e não o desenvolvimento integral da criança, o cuidar e educar tão ressaltado neste documento assim como nas diretrizes. Não foi por acaso que a aprovação da LDB com a divisão de creche e pré-escola. Esta divisão justifica as políticas educacionais de FHC voltadas para o ensino fundamental e as pouquíssimas referências, financiamentos e direcionamentos para a Educação Infantil.

A prioridade ao ensino fundamental não deveria ter sido difundida com exclusividade pelo Estado, pois é dever deste o oferecimento da educação em todos os níveis. No entanto, a Lei nº 9.424/96, que criou o FUNDEF, consolida tal exclusividade: “Os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu magistério” (art. 2º).” Pode-se dizer que uma boa parte dos recursos para a educação, no período de FHC, foi para o Fundef.

Conforme Barreto (2003), para a Educação Infantil, o financiamento sob responsabilidade do Ministério da Educação foi quase nulo, ressaltam-se apenas recursos de pouca monta, repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE para a formação continuada de professores e aquisição de material didático e de merenda escolar. Fica evidente que estes itens não edificam uma educação de qualidade.

Outros poucos recursos para a Educação Infantil não estão locados no MEC, eles perpassam pela Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS, que financia, segundo Barreto (2003), cerca de 93% do orçamento de todo o atendimento de crianças em creches, caracterizando este serviço como um “Serviço Assistencial de Ação Continuada”. Pode-se perceber que, além de poucos recursos, o governo de FHC enquadrou a Educação Infantil como compensatória e assistencial, desrespeitando

toda a construção histórica pela inclusão desta como um nível de ensino. Segundo a autora, a criança de zero a seis anos é quase ausente na política educacional na década de 90, evidenciando uma fragmentação de ações para as crianças dentro dos próprios ministérios, dificultando ainda mais a possibilidade do oferecimento da Educação Infantil.

Conforme Cerisara (2002), o FUNDEF condenou a Educação Infantil à histórica e continuada "concepção assistencialista", impossibilitando a implantação de uma "pedagogia para a educação infantil". Ressalta, todavia, que existe um grupo de educadores que luta por uma educação de qualidade para as crianças através da criação de um fundo para a educação básica – FUNDEB, ou criação de um fundo específico para a Educação Infantil – FUNDEI. Observa-se que um dos grandes obstáculos para a possibilidade da educação das crianças, para formar o cidadão conforme o previsto na legislação, está no seu financiamento, que é quase inexistente e, quando existe, perpassa pela assistência, demonstrando a desresponsabilização do Estado em relação à Educação Infantil, seguindo, assim, os ditames do Banco Mundial.

Na análise do PNE, observa-se que, o que deveria ser um norteador das metas para Educação Infantil, inclusive no seu financiamento, não apresenta nenhuma possibilidade para a sua concretização. O governo vetou a meta de expansão para este nível, ficando sem qualquer expectativa ou incentivo para o aumento do número de vagas na área. Outro veto que comprometeu a Educação Infantil foi o aumento do PIB destinados ao desenvolvimento da educação, o que talvez, através da boa vontade política, poderiam ser destinadas verbas para a educação das crianças.

A leitura do PNE provoca otimismo em um primeiro momento, devido ao seu posicionamento sobre a importância da Educação Infantil, destacando a criança como um ser social. Espera-se que apresente metas e ações significativas para este nível de ensino, porém da forma como foi elaborado, ignorando o projeto da sociedade apresentado por Ivan Valente e de acordo com os vetos, pode-se concluir que ele não

acrescenta nenhuma questão positiva significativa para a concretização da Educação Infantil de qualidade.

A LDB teve como ponto alto para a Educação Infantil sua inclusão na educação básica, porém considerou inconstitucional o que poderia ser a saída para esta, quando retirou das Leis e Diretrizes o salário-creche. Mas a regulamentação da LDB, que criou o FUNDEF, foi sem dúvida a ação de maior impacto para a inviabilidade da Educação Infantil desestimulando os municípios pelo seu oferecimento.

Uma questão pertinente e extremamente importante na reforma da educação e, posteriormente, nos documentos e programas educacionais da década de 90 é a descentralização, meta sugerida pelos órgãos multilaterais. A emenda constitucional n. 14/96[76] determinou como responsabilidade dos municípios o ensino fundamental e a Educação Infantil, mais uma estratégia para desresponsabilizar o Estado no oferecimento da educação das crianças e conseqüente diminuição dos investimentos nas políticas sociais e públicas.

A descentralização trouxe várias implicações para a Educação Infantil, ao município cabe priorizar o ensino fundamental e, também, atender à Educação Infantil, porém os recursos, que são oriundos do FUNDEF, garantem apenas o ensino fundamental, impossibilitando um atendimento consistente para as crianças do outro nível. Com poucos recursos, cabe ao município manter as creches já existentes, sem contudo estender o atendimento a todos que procuram a educação de zero a seis anos. Geralmente, o município prioriza as crianças filhas de mães trabalhadoras, caracterizando, segundo Cerisara (2002), a escola como direito das mães trabalhadoras e não das crianças que têm esta educação garantida constitucionalmente.

[76] A emenda constitucional nº 14, modifica os arts. 34, 208,211,212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
Art. 211 – parágrafo 2º os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

A Educação Infantil descentralizada não se caracteriza como autonomia para os municípios, pois o governo federal os controla por meio de avaliação, delimita e coordena com a elaboração da legislação de acordo com os seus interesses econômicos e, assim, apenas garante o Estado mínimo. A descentralização da Educação Infantil e as restrições impostas aos municípios para desenvolver uma educação de qualidade e democrática, acrescentam um novo sujeito para tal tarefa. O Estado sugere o apoio da sociedade na prestação de serviços nas instituições, os conhecidos voluntários, e financia as organizações não-governamentais para o atendimento dessa população, mantendo assim sua ausência neste campo.

Este apoio, conforme a LDB e o PNE, seria de apoio às famílias, pois nestes documentos ocorreu uma inversão da responsabilidade educacional infantil do Estado para a família. Desse modo, a família terá o apoio deste para realizá-la e este, por sua vez, conta com voluntários e ong's, medida que contribui com a minimização do Estado e redução dos gastos, seguindo as metas neoliberais. A partir de então, vários outros documentos, inclusive as DCNEI e o RCNEI, responsabilizam com mais austeridade a família pela Educação Infantil, mantendo a desoneração do Estado nesta questão.

O primeiro capítulo mostra que a adoção a ordem neoliberal, na década de 90, resultou em desemprego estrutural crescente, baixos salários, o agravamento das desigualdades sociais e o aumento da pobreza em países como o Brasil. Segundo Montali (2000), a família sempre atuou como amortecedora das crises econômicas, a questão que se coloca é que, com a implementação das metas neoliberais, principalmente a que gera o desemprego e cortes no sistema previdenciário do país, a família está perdendo gradativamente a capacidade de atuar como amortecedora de crises. Fica evidente então, uma contradição enquanto o Estado intensifica a responsabilidade da família pela educação das crianças de zero a seis anos, esta vem perdendo a capacidade em realizá-la. Dentro deste contexto as perspectivas para as crianças são nefastas.

A educação infantil, após um período de conquistas, vem enfrentando perdas sucessivas no campo das políticas para a sua implementação, concomitante à luta de educadores por sua efetivação com qualidade, o que vem demonstrando ser quase impossível. Os caminhos orientados por órgãos multilaterais e seguidos pelo Brasil em relação à Educação Infantil, como a responsabilização da família, a descentralização, a participação da sociedade através do voluntariado e das ong's, não tem colaborado muito para elevar sua qualidade, mostrando, desta forma, que o encaminhamento dado prioriza outras questões, contrárias aos direitos adquiridos. Discute-se, a partir disso, o que estes órgãos priorizam para as crianças de países em desenvolvimento, já que, ao discursarem, consideram as crianças como o capital humano do futuro[77].

Estudos mostram que os ajustes neoliberais afetam diretamente as crianças. Segundo Penn (2002, p. 8), elas são as mais prejudicadas nos cortes à saúde e educação nos países em desenvolvimento. São vítimas do trabalho infantil, de doenças e principalmente da mortalidade infantil (cerca de 7 milhões de crianças):

> [...] é no mundo majoritário[78] (países do terceiro mundo , em desenvolvimento, situados no hemisfério sul) que as crianças se tornaram as vítimas mais vulneráveis das políticas econômicas globalizantes. As estatísticas globais sobre as crianças são realmente consternadoras. Um número inaceitável morre ao nascer ou logo depois. Muitas das que sobrevivem têm acesso limitado a atendimento em educação e saúde, especialmente meninas dos países asiáticos pobres. Muitos dos bens consumidos diariamente no mundo minoritário, como alimentos, flores e roupas, dependem, para a sua produção , do trabalho infantil barato dos países pobres. Quase todas as cidades têm populações crescentes de crianças de rua. Observa-se um recrudescimento de doenças endêmicas outrora sob controle, como a tuberculose, além da incapacidade de se lidar com doenças novas como a Aids. Estima-se que uma em cada quatro crianças na África sub-saariana sofre de Aids, uma proporção realmente chocante. Além disso,

[77] Segundo Sandroni (1994), define-se capital humano como o conjunto dos investimentos destinados à formação educacional e profissional de determinada população. O índice de crescimento do capital humano é considerado um dos indicadores do desenvolvimento econômico. O termo é usado também para designar as aptidões e habilidades pessoais, que permitem ao indivíduo auferir uma renda. Esse capital deriva de aptidões naturais ou adquiridas no processo de aprendizagem. Nesse sentido, o conceito de capital humano corresponde ao de capacidade de trabalho.

[78] Segundo a autora: as expressões "mundo minoritário" e "mundo majoritário", embora pouco utilizadas no Brasil com esta acepção , vêm sendo usadas na literatura internacional nos últimos anos. Mundo minoritário: países do primeiro mundo, desenvolvidos e situados no hemisfério norte e mundo majoritário: países do terceiro mundo, em desenvolvimento, situados no hemisfério sul. (PENN, 2002, p. 8)

> milhões de crianças vivem na condição de refugiadas devido a guerras e desastres naturais. (PENN, 2002, p. 8).

Partindo deste panorama sobre as crianças, o Banco Mundial alega que tal situação é decorrente de falhas nos ajustes realizados pelo governo e não conseqüência destes. E traça estratégias para a Educação Infantil em países em desenvolvimento. Segundo Rosemberg (2002), atualmente, a educação para crianças de zero a seis anos, pensada pelo Banco Mundial para países como o Brasil, difere muito da executada nos países desenvolvidos:

> Os países desenvolvidos, particularmente os europeus, integraram, de modo geral, a expansão do atendimento em EI com qualidade, integração esta decorrente de diferentes orientações econômicas, políticas e culturais. Dentre elas destaco: os movimentos de mulheres ou feministas e sua influência nas políticas de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, que se difundiram na Europa e nos EUA a partir do final dos anos de 1960 [...]. Porém, os países subdesenvolvidos ampliaram o atendimento graças à redução ou contenção dos gastos públicos, acarretando o que denominei em outra ocasião, uma educação para a subalternidade.(ROSEMBERG, 2002, p.33).

Rosemberg (2002) explica que, para os países desenvolvidos, existe uma educação infantil muito semelhante à educação de qualidade idealizada pelos educadores e profissionais do Brasil. Nos países subdesenvolvidos, o Banco Mundial, para a década de 1990, sugere um atendimento à infância de baixo custo público e com participação da comunidade no seu custeio, com propostas de programas “não-formais”, um atendimento de massa para as crianças e famílias pobres. O Banco retoma as propostas desenvolvidas pela Unesco e Unicef em décadas anteriores.

A LDB, ao incluir o oferecimento da Educação Infantil além de creches e pré-escola, também para entidades equivalentes, abre precedente para o atendimento “não-formal”, visto pelo Banco como ideal para países como o Brasil. Rosemberg (2002) cita alguns trechos de documentos elaborados pelo Banco Mundial e seus consultores para a Educação Infantil nos países em desenvolvimento:

> [...] um investimento modesto, combinado com uma regulamentação razoável, pode melhorar significativamente a eficácia das intervenções de assistência ao desenvolvimento inicial da criança [...] em geral os custos de um programa de desenvolvimento inicial da criança podem ser divididos entre as seguintes necessidades:
> local: alguns estudos estimam que os programas baseados em centros podem custar até cinco vezes mais que os programas pré-escolares no domicílio, mesmo quando reembolsam custos mínimos de melhoria das condições de habitação.
> Equipamentos: (balanças, brinquedos, material para atividades lúdicas, equipamentos audiovisual e musical). Embora as necessidades de equipamentos variem para cada programa, pode-se obter uma economia considerável quando os pais aprendem a adaptar objetos comuns e fazer brinquedos educativos com material encontrado em ambiente natural da criança [...]
> Pessoal: (treinamento e salários). As pessoas que provêem atenção às crianças menores podem ser professores, funcionários de creches, mães ou outras mulheres da comunidade, com ou sem treinamento. Algumas recebem salários; outras são voluntárias e recebem pequenos honorários [...]
> Os governos podem conter os custos se focalizarem nas crianças mais carentes. Alguns governos instituíram medidas de partilha e custos. Outros usam professores "voluntários" em vez de pessoal treinado e incentivam os serviços baseados no lar em vez de num centro [...] (WORLD BANK•, 2001, Apud ROSEMBERG, p. 49-50).

As metas sugeridas pelo Banco Mundial para o desenvolvimento infantil em países subdesenvolvidos são esclarecedoras no que tange à impossibilidade de instituir a Educação Infantil que vinha sendo construída a partir da Constituição de 1988. Vale ressaltar que os documentos do Banco Mundial não se referem à "Educação" infantil" nos países em desenvolvimento, mas sim ao "desenvolvimento" infantil. Rosemberg (2002) considera inquietante a mudança na leitura: para países desenvolvidos, "educação infantil" e, para os subdesenvolvidos, "desenvolvimento infantil". Na sua opinião, pode significar uma ampliação de enfoque para saúde, nutrição, além de educação ou o privilegiamento de modelos "não formais".

Analisando a construção do conceito de Educação Infantil na década de 1990, após os ajustes neoliberais, percebe-se que alguns documentos apontam, ilusoriamente, para o encaminhamento de uma "educação infantil de qualidade". Em um contraponto com o

---

• World Bank [documentos on-line] Disponivel em: www.worldbank.org. Acesso em: 15 mar. 2000; 12 abr. 2001; 18 jul 2001.

que vem sendo traçado pelo Banco Mundial – “desenvolvimento infantil” nos países subdensenvolvidos –, tem-se a amplitude da disparidade entre o que se quer para as crianças brasileiras e o que se propõe.

Seguindo suas propostas de Estado mínimo e redução nos gastos em políticas públicas e sociais, mas sem perder o controle das ações descentralizadas, o Banco Mundial traça os caminhos para a educação das crianças que devem ser seguidas pelo país. Um atendimento com baixos custos para o Estado, aproveitando a mão-de-obra voluntária, materiais recicláveis, um atendimento doméstico e prioridade aos mais carentes. Para que se desenvolvam as crianças, que desde pequenas já estão inseridas de alguma forma na produção devido à precariedade existente nas famílias pobres, para que se desenvolva o “capital humano do futuro”, como define o Banco, nos países desenvolvidos estas medidas são suficientes, além do combate a miserabilidade e a desnutrição.

A grande luta pela Educação Infantil no Brasil, remonta a muitos anos e ganhou força com a consolidação do valor de crianças como cidadãs, mas foi freada no governo de FHC ao acatar as metas econômicas impostas pelos órgãos multilaterais, que desencadearam, na reforma educacional, a vertente a ser seguida na Educação Infantil. A prioridade é dada ao ensino fundamental, para onde são destinadas as poucas verbas da educação.

A Educação Infantil segue os caminhos apontados pelo Banco Mundial, priorizando somente o desenvolvimento infantil e mantendo-se através de “parcerias”, ou ainda, do trabalho conjunto do “educar e cuidar”, apresentado no RCNEI e DCNEI, só restou o “cuidar” com o empenho das famílias e da sociedade. As irrisórias verbas do Estado para o “desenvolvimento infantil” se concentram na assistência social, caracterizando a continuidade do atendimento assistencialista para as crianças, uma adesão aos clamores neoliberais e uma inviabilidade para o desenvolvimento da educação infantil de qualidade.

As questões abordadas no Referencial, nas Diretrizes e na LDB são passíveis de discussão, inclusive os encaminhamentos pedagógicos para a Educação Infantil, mas todas precisam ser regulamentadas, precisam ser coerentes com as necessidades da população infantil para se tornarem realidade e, principalmente, como lembra Saviani (1999, p. 128), é necessário vontade política para a educação mudar de rumos: “Uma situação como essa só poderá ser revertida com a clara determinação de se assumir a educação como prioridade I, com a conseqüente vontade política de realizar as ações concretas em que se expressa essa prioridade.”

A não concretização de uma Educação Infantil segundo a legislação, para a qual foram procuradas respostas e reflexões em documentos como a LDB/96, PNE, RCNEI e DCNEI, foi respondida também quando se buscou o entendimento do contexto social, político e econômico onde foram gestados tais documentos. Ao interar-se do contexto foi possível perceber que os grandes obstáculos para a educação almejada para as crianças, não passam somente pela vontade dos educadores e profissionais, pela elaboração dos documentos ou pelo pedagógico, eles se inserem em uma totalidade social, no qual, atualmente, o grande enfoque é a produção de capital financeiro para garantir a reprodução das relações sociais capitalistas.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para a análise da Educação Infantil, na década de 1990, se fez necessário uma busca histórica, onde concluímos que a criança desde o início do século XX, tem despertado entre pesquisadores e profissionais uma preocupação com o seu cuidado e sua educação. Durante todo o período em referência as medidas para a educação da população infanto-juvenil se restringiram as políticas compensatórias de cunho filantrópico e mesmo na década de 1980 na qual conquistou o direito à cidadania, a educação e a proteção integral com prioridade absoluta, conquistado através do Estatuto da Criança e do Adolescente, uma das melhores e mais atualizada legislação, as deliberações e regulamentações sopraram em direção a outros rumos, restando as crianças em tempos de ajustes neoliberais ações compensatórias e ao continuísmo assistencial vigente durante todo o século XX.

No governo de FHC, concretizam na instância política, os ideais neoliberais que segundo Chauí (1994), comprometem a democracia e, como conseqüência, possibilitam a intervenção dos órgãos multilaterais em todos os campos sociais e públicos, entre eles a educação. FHC realiza a “Reforma do Estado”, alegando que ela é necessária para a reconstrução de uma administração pública com bases em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle de resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão. As políticas sociais públicas seguem a mesma vertente, ao ser realizada a reforma educacional. Nesta, foram priorizados os gastos com educação para o ensino fundamental, em detrimento do ensino médio e educação infantil; a descentralização da educação aos municípios, mas o controle das ações educacionais continuaram centralizadas no Estado por meio da avaliação institucional e da elaboração das diretrizes curriculares.

Com base nesse panorama, foi buscado, na análise dos documentos, o direcionamento dado à Educação Infantil na década de 90, já que, na legislação, as crianças obtiveram significativos avanços na década anterior que viabilizaria a concretização daquela. As deliberações para as crianças que ocorreram anteriormente, como a garantia de ser

cidadão de direitos e a proteção integral com prioridade absoluta, não se concretizaram entretanto, nas regulamentações do governo neoliberal. Este não respeitou direitos constitucionais e ainda manteve a continuidade ao assistencialismo, priorizando o cuidado básico em saúde e nutrição somente para os mais carentes, ignorando o direito à educação extensiva a todos. A análise dos documentos já retrata esta situação.

No PNE, a Educação Infantil, como lembra Valente (BRASIL, 2001), não passou de "carta de intenção", tendo em vista que foram vetadas as metas que ampliariam o atendimento em creches e em pré-escolas dentro de um determinado prazo, e as verbas para a educação das quais seriam alocados recursos para a Educação Infantil. As poucas verbas liberadas não foram suficientes nem para resolver os problemas existentes no ensino fundamental, que o governo elegeu como prioridade, ou seja, o plano não cumpre com seus objetivos, pois as metas e ações se tornaram inviáveis devido aos cortes realizados nos recursos financeiros.

Na LDB tenta-se liberar o Estado da obrigação para com a Educação Infantil que, apesar de fazer parte da educação básica, é citada na Lei como direito, mas não obrigatório e também foi dividida por idade e instituição, descaracterizando em parte a concepção que defende o desenvolvimento integral. A LDB trata da questão da descentralização da Educação Infantil para os municípios, porém este deve priorizar o ensino fundamental e é significativa a referência que é feita ao atendimento de crianças de zero a seis anos, podendo ser em creches ou entidades equivalentes, abrindo um precedente para o atendimento fora das creches. Outro ponto importante, que fica claro nos ditames neoliberais, é a questão da inversão do texto constitucional, no qual o dever da educação, que a princípio era do Estado, passou para a família. Todas as ações do governo para com a Educação Infantil vai caracterizando a família como a principal responsável por esta e, desta forma, vai cumprindo as metas do Estado mínimo.

O Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil é apresentado como suporte, subsídio para os professores, porém foi muito criticado em sua elaboração,

implementação e conteúdos, pois não contou com a participação social, ficando tais funções a cargo do MEC. Sua concepção de criança é a de um ser social e completo, mas no desenvolvimento dos conteúdos apresenta esta como um “sujeito escolar”, objetivando apenas as aprendizagens que dêem suporte para o ensino fundamental e não com vistas ao seu desenvolvimento integral. Ignora a precariedade dos profissionais da área, tratando a questão como de fácil resolução, além de condicionar verbas para a profissionalização desde que seja adotado o RCNEI nas creches e pré-escolas, cumprindo desta forma os seus objetivos, os quais caracteriza a criança como “sujeito escolar” sem explorar, estimular essa fase peculiar de desenvolvimento da criança.

O RCNEI aponta, no livro introdutório, que, para a concretização da Educação Infantil, é necessário unir o “cuidar e o educar”, porém, da forma como vai apresentando sua estrutura, fica claro que seu objetivo não consiste nesta aproximação e nem em promover o desenvolvimento de uma Educação Infantil de qualidade. Ele serve, como já foi dito, de suporte para o ensino fundamental e, ainda foi elaborado de forma precipitada, excluiu a participação da sociedade e ignorou a diversidade do país. Por outro lado, cumpre muito bem o seu papel de inibir a autonomia e algumas iniciativas para a concretização de uma educação para as crianças, já que a meta traçada pelo Banco Mundial para as crianças no Brasil é o desenvolvimento infantil em detrimento da educação infantil.

As Diretrizes Curriculares estipulam parâmetros coerentes para a Educação Infantil, mas para cumpri-las é necessária a implementação de políticas públicas e sociais com princípio democrático e pessoal qualificado. Todos os documentos elaborados na gestão de FHC, específicos ou não para a Educação Infantil, ignoram a diversidade do país, as disparidades econômicas, culturais, religiosas e sociais da população brasileira, tornando-os impraticáveis na sociedade atual.

A análise do governo do presidente FHC em relação às políticas educacionais mostra que muito pouco foi realizado para a viabilidade da Educação Infantil, apesar da

elaboração de tantos documentos para a educação. A grande ênfase foi dada ao ensino fundamental, seguindo as diretrizes do Banco Mundial, sem contudo, apresentar resultados satisfatórios. Foram raras as ações para a Educação Infantil, podem ser citadas no âmbito do MEC, o atendimento à merenda escolar e material didático, e sempre com recursos de pouca monta. A grande parte das verbas para a Educação Infantil partiu da Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS, evidenciando o caráter assistencialista no atendimento a criança, ignorando as inovações propostas para a criança no ECA e na Constituição.

Os direitos conquistados, constitucionalmente como ser sujeito de direito, garantia de uma proteção integral como prioridade absoluta, não foram respeitados na década de 90, pois prevaleceram os interesses econômicos que não priorizava as políticas básicas para as crianças. A descentralização, citada no ECA, propõe aos municípios para agirem com autonomia, democracia, participação da sociedade e pelo prevalecimento dos interesses das crianças é absorvida como descentralização financeira. Imposta pelo Banco Mundial, prevê esta como forma de desonerar o Estado no oferecimento da Educação Infantil e impõe aos municípios que se responsabilizem por ela. Esta forma de descentralização imposta gera desigualdade generalizada entre as regiões devido à disparidade de renda.

O oferecimento da Educação Infantil pelos municípios é prejudicado pela falta de recursos, e foi agravada, na criação do Fundef, pois a excluiu na distribuição de seus recursos, tornando quase nula a participação do MEC na implementação de recursos para este nível de ensino. Defende-se a criação do fundo da educação básica – FUNDEB, ou um fundo específico para a Educação Infantil – FUNDEI, que poderia ser significativa para este nível educacional, liberando-o do assistencialismo continuado o qual esta condenado.

O Estado mínimo e as restrições orçamentárias para o desenvolvimento da Educação Infantil por parte dos municípios, a sugestão do apoio da sociedade, através do voluntariado e das Ong's e, principalmente, a responsabilização da família pela

Educação Infantil, trazem conseqüências sérias para as crianças. É possível que o voluntariado e as Ong's minimizem a responsabilidade da Educação Infantil por parte do Estado. E no que diz respeito a família ser a principal responsável pela Educação Infantil, além de ferir um preceito constitucional[79], há, ainda, as conseqüências do ajuste neoliberal que provoca desemprego, precarização das condições de vida e a intensa utilização da mão-de-obra feminina no trabalho parcial, subcontratado e terceirizado. Este contexto impossibilita a realização de tal tarefa sem as políticas sociais públicas que dêem sustentabilidade para esta ação da família.

Observa-se que os caminhos para uma Educação Infantil, sustentada em alguns documentos e idealizada por profissionais que a defendem, vão na contramão dos ideais dos órgãos multilaterais. Estes órgãos, como salientou Rosemberg (2002), visam uma "educação pobre para a pobreza", responsabiliza a família, orienta para uma descentralização econômica que não garante a qualidade e nem atende as necessidades reais das crianças. O que se tem é um atendimento de massa que prioriza as famílias pobres, contando ainda com a participação da comunidade, e enfoca apenas, as necessidades básicas, como nutrição e miséria, objetivando o "desenvolvimento infantil". O modelo de atendimento de baixo custo não dá conta sequer das necessidades mínimas para a sobrevivência das crianças que é agravada com a falta de recursos das famílias causadas pelas conseqüências já apontadas anteriormente.

Os órgãos internacionais, ao traçarem metas para o "desenvolvimento infantil", o fazem como se todos os países em desenvolvimento fossem iguais. Muitas metas para o atendimento à criança, sugerida por eles, não se enquadram nas necessidades do Brasil, isso sem citar as diferenças econômicas, sociais, culturais e religiosas que, em um país como o nosso são gritantes

[79] A Constituição estabelece que "a educação, direito de todos, é dever do Estado [...] e só depois sugere-se a família Art. 205.

As conquistas relevantes na década de 80, para as crianças brasileiras, foram conseqüências de lutas sociais que se travaram naquele período. Somente desta forma é possível adquirir condições para o desenvolvimento de políticas coerentes que possam gerar a educação infantil. Vale ressaltar, no entanto, que a conquista da cidadania pela criança na Constituição de 1988, atende à conquista possível nesta sociedade que tem como princípio o capital. Este é o limite da concessão de direitos na sociedade burguesa para o ser humano, o de ser "cidadão burguês". Para além desta conquista a sociedade teria que mudar suas bases. Porém, não se pode esquecer que para o exercício da cidadania, as lutas sociais devem ser travadas dia-a-dia, incessantemente, para assim poder oferecer às crianças um desenvolvimento integral com qualidade, mas a todas, e não apenas condições mínimas de sobrevivência para muitas e a Educação Infantil para uma minoria.

As conclusões evidenciadas nesta pesquisa, sobre a educação infantil que tenha como princípio o respeito à doutrina de proteção integral como prioridade absoluta, remete a um pessimismo que é amenizado pelas reflexões de Saviani (1999, p. 125-126), quando escreve que:

> [...] a "política social" é uma expressão típica da sociedade capitalista que a produz como um antídoto para compensar o caráter anti-social da economia própria dessa sociedade. Entretanto, a determinação econômica projeta sobre a "política social" o seu caráter anti-social, limitando-a e circunscrevendo o seu papel às ações tópicas que concorram para a preservação da ordem existente. [...]
> Como, então, situar a nossa posição diante da "política social" no atual contexto? [...]
> [...] a luta atual pela valorização da política social é, prospectivamente, a luta para torná-la desnecessária uma vez que, movendo-nos no interior das contradições próprias da sociedade capitalista, quando lutamos pela ampliação dos recursos destinados à área social comparativamente àqueles destinados à área econômica, estamos tentando utilizar o Estado como instrumento de neutralização do processo de apropriação privada dos bens socialmente produzidos.

Sendo assim, deve-se dar continuidade às lutas sociais que foram significativas na década de 80, lutando por uma educação infantil pública, gratuita e que atenda às necessidades das crianças, tendo claro o contexto em que se está inserido, mas

sabendo que esta luta faz parte, como lembra Saviani (1999), da valorização da “política social”, como luta para torná-la desnecessária.

## REFERÊNCIAS


ALVES, Gilberto Luiz. **A produção da escola pública contemporânea**. Campo Grande: Autores Associados, 2001.

ANTUNES, Ricardo. **As dimensões da crise no mundo do trabalho**. 2003. Disponível em:<www.ufba.Br/~revistão/04antune-html#topo>. Acesso em: 11 out. 2003.

ARIÈS, Philippe. **História social da criança e da família**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1981.

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997**. O Estado num Mundo em Transformação. Washington: World Bank, 1997.

BARRETO, Angela M. R. F. **A educação infantil no contexto das políticas públicas**. Trabalho encomendado pelo GT de Educação Infantil, da Anped Disponível em: <www.anped.org.br/25/encomendados/educaçaoinfantilpoliticaspublicas.doc>. Acesso em: 05 out. 2003.

BASTOS, Maria H. C. Jardim de crianças: o pioneirismo do Dr. Menezes Vieira (1875-1887). In: MONARCHA, Carlos (Org.). **Educação da infância brasileira 1875-1983**. São Paulo: Autores Associados, 2001. p. 31-80.

BATISTA, P. N. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Caderno Dívida Externa**, n. 6, São Paulo: Peres, set. 1994.

BRASIL. **Código de menores, 1979**. Rio de Janeiro: Saraiva, 1979.

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil, 1934**. s/l: Fundação Projeto Rondon, 1986.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. São Paulo: Saraiva, 1998a.

BRASIL. **Diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus – histórico da lei 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Brasília: Senado Federal. 1971.

BRASIL. MEC. **Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil**. Brasília: MEC 1998b.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Lei de diretrizes e bases da educação** n. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Curitiba: APP-Sindicato, 1997.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicaçoes/plano_diretor/portugues.htm>. Acesso em: 12 dez. 2003.

BRASIL. **Plano nacional de educação**: apresentado por Ivan Valente. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação e Desporto. **Política Nacional de Educação Infantil**. Brasília,1994. Disponível em:<www.rebidia.org.br/notícias/educação/rede8452.html>. Acesso em: 17 fev 2003.

BRASIL. MEC/SEF. **Referencial Curricular nacional para a educação infantil: introdução**. V. 1, Brasília: MEC/SEF, 1998c.

BUENO, Silveira. **Dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: FTD, 2000.

BUJES, Mª. I. E. O fio e a trama: as crianças nas malhas do poder. **Revista Educação & Sociedade.** v. 25, n. 1, p. 25-44, 2000.

CAVALCANTI, R. M. N. T. **Conceito de cidadania: sua evolução na educação brasileira a partir da república**. Rio de Janeiro: SENAI, 1989.

CEPAL. **Transformacion productiva com equidad**. Santiago de Chile: Unesco, 1990.

CERISARA, Ana Beatriz. A produção acadêmica na área da educação infantil a partir da análise de pareceres sobre o referencial curricular nacional da educação infantil: primeiras aproximações. In: FARIA, A. L. G.; PALHARES, M. S. (Orgs.). **Educação infantil pós-LDB: rumos e desafios**. São Paulo: Autores Associados, p. 19-50, 2001.

_____. O referencial curricular nacional para a educação infantil no contexto das reformas. **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, v. 23, n. 80, p. 329-348, set. 2002.

CHAUÍ, Marilena. Neoliberalismo no Brasil. **Folha de São Paulo**, 24 abr. 1994. Disponível em: <www.cefetsp.br/edu/eso/neolibchaui.html>. Acesso em: 04 out. 2003.

CHESNAIS, François. Mundialização: o capital financeiro no comando. **Outubro**, São Paulo: n. 5, p. 7-28, 2001.

CONGRESSO AGRÍCOLA. Rio de Janeiro, 1878. **Anais**. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1988.

COSTA, Messias. **A educação nas constituições do Brasil**: dados e direções. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

CURY, M.; MENDES. E. G.;SILVA, A. F.do A (Coord.) **Estatuto da criança e do adolescente comentado**. São Paulo: Malheiros, 2000.

**DECLARAÇÃO DE NOVA DELHI SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS**. Disponível em: <www.unesco.org.br/publica/Doc_Internacionais/declaraNdelhi.asp>. Acesso em: 12 dez. 2003.

**DECLARAÇÃO MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS** (Conferência de Jomtien – 1990). Brasília: UNICEF, 1991.

ENGELS, F. A "Contribuição à Crítica da Economia Política" de Karl Marx. In: MARX, K e ENGELS, F. **Obras escolhidas**. São Paulo: Alfa-Omega, s/d. p. 304–312.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**. Rio de Janeiro: Record, 1998.

FRIEDMAN, M. Papel do governo numa sociedade livre. In: **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Nova Cultural, p. 29-40,1988.

HAYEK, F., **O caminho da servidão**. Porto Alegre, Globo, 1946

HOBSBAWM, Eric J. **A era do capital:** 1848-1875. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

_____ . **A era dos impérios:** 1875-1914. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

HOFLING, E. M. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Revista Cadernos CEDES**. Campinas: UNICAMP, n. 55, p. 30-41, 2001.

IANNI, O. **O colapso do populismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967

KRAMER, Sonia. **Propostas pedagógicas ou curriculares de educação infantil: para retomar o debate**. Disponível em:<www.anped.org.br/24/T0752393686166.doc> Acesso em: 05 out. 2003.

KUHLMANN JUNIOR, Moysés. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 1998.

_____ . Educando a infância brasileira. In: LOPES, E. M. T.; FARIA FILHO, L. M. e VEIGA, C. G. (Org.) **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autentica, 2000. p. 469-496.

LARA, Ângela Mara de Barros. **Educação pré-escolar profanando o formal - A formalização da educação pré-escolar, no período de 4 a 6 anos, na cidade de Maringá**. 1992. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 1992.

LÊNIN, V. , **O imperialismo: fase superior do capitalismo**. São Paulo: Global, 1987.

MARCILIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil. 1726-1950. In: FREITAS, Marcos Cezar (Org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997. p. 51-76.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã (Feurbach)**. 5. ed. Tradução de José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Hucitec. 1986.

_____. A Guerra Civil em França. In: **Obras escolhidas**. v. III. São Paulo: Alfa-Omega, s/d. p. 93-198.

_____. Manifesto do Partido Comunista: prólogo de José Paulo Neto. São Paulo: Cortez, 1998.

MERISSE, A. Origens das instituições de atendimento à criança pequena: o caso das creches. In: MERISSE, A.; JUSTO, J. S.; ROCHA, L. C.; VASCONCELOS, M. S. (Org.) **Lugares da infância: reflexos sobre a história da criança na fábrica, creche e orfanato**. São Paulo: Arte & Ciência, p. 25-51, 1997.

MONCORVO FILHO, Arthur. **Histórico da proteção a infância no Brasil 1500-1922**. Rio de Janeiro, 1926.

MONTALI, L. Família e trabalho na reestruturação produtiva: ausência de políticas de emprego e deterioração das condições de vida. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 15 n. 42, p. 55-71, 2000.

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

MORELLI, Ailton José. **A criança, o menor e a lei: uma discussão em torno do atendimento infantil e da noção de inimputabilidade**. 1996. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual Paulista, Assis, 1996.

NEVES, Lucia Maria Wanderley. Educação: um caminhar para o mesmo lugar. In: LESBAUBIR, Ivo (Org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC.** Petrópolis. RJ:Vozes, p. 133-151, 1999.

PARANÁ. CEDCA. **Política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente no estado do Paraná**. Curitiba: CEDCA, 2001.

PENN, Helen. Primeira infância: a visão do banco mundial. **Cadernos de Pesquisa**. n. 115, p. 7-24, mar. 2002. (Tradução de Fúlvia Rosemberg)

PETRAS, James. Os fundamentos do neoliberalismo. In: RAMPINELLI, W.J.; OURIVES N. D. (Orgs.). **No fio da navalha**: critica das reformas neoliberais de FHC. São Paulo: Xamã, 1997.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, v. 23, n. 80, p. 109-136, set. 2002.

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

ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de Pesquisa**. n. 115, p. 25-63, mar. 2002.

ROSSETTI-FERREIRA, Maria Clotilde. Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. **Cadernos de Pesquisa**. n. 115, p. 65-100, mar. 2002.

SANDRONI, Paulo. **Novo dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller, 1994.

SAVIANI, Demerval. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. São Paulo: Autores Associados, 1997.

_____. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional**. São Paulo: Autores Associados, 1999.

SILVESTRE, E. **O adolescente autor de ato infracional: de objeto de medidas a sujeito de direitos?** 2002. Dissertação (Mestrado em História Social) – UEM, Maringá, 2002.

SILVESTRE, E. e GOMES,T. M. Os novos espaços de participação: encruzilhadas e desafios. In: MÜLLER, V. R. e MORELLI, A. J. (Org.). **Crianças e adolescentes: a arte de sobreviver**. Maringá: Eduem, p. 93-131, 2002.

TAVARES, Maria da Conceição. O impasse brasileiro. Lições do passado e o enfrentamento da crise financeira. In: CARRION, R. K. M.; VIZENTINI, P. F. (Orgs.) **A crise do capitalismo globalizado na virada do milênio**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, p.273-281, 2000.

VIEIRA, Evaldo. A política e as bases do direito educacional. **Revista Cadernos CEDES**. Campinas: UNICAMP, n. 55, p. 9-29, nov. 2001.

VIEIRA, S. L. **Política educacional em tempos de transição (1985 – 1995)**. Brasília: Plano, 2000.

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá – PR., Brasil)

A448e

Almeida,, Shirlene Vieira de
A educação infantil na década de 1990: algumas reflexões em tempos de ajustes neoliberais / Shirlene Vieira de Almeida. -- Maringá : [s.n.], 2004.
124 f.

Orientador : Profa. Dra. Ângela Mara de Barros Lara.
Dissertação (mestrado) - Departamento de Fundamentos da Educação. Universidade Estadual de Maringá, 2004.

1. Políticas sociais públicas.2.Educação infantil 3. Neoliberalismo - Educação infantil. I.Universidade Estadual de Maringá. Departamento de Fundamento da Educação

CDD 21.ed. 379.112

Ms. Cicilia Conceição de Maria