



ReLePe



I Encontro Latinoamericano de Professores de Política Educativa
II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

A EDUCAÇÃO INFANTIL COMO POLÍTICA PÚBLICA: AMBIGUIDADES E NECESSIDADES NO CAMPO DOS DIREITOS DA CRIANÇA

Nancy Nonato de Lima Alves
Universidade Federal de Goiás - Brasil
E-mail: nancynlalves@gmail.com

Trabalho de natureza teórica

Resumo: O artigo analisa a Educação Infantil como política pública, destacando as relações entre legislação, concepções e significados atribuídos às crianças e sua educação em instituições educacionais. Com base no materialismo histórico-dialético, o presente estudo, de natureza teórica, integra o projeto “Políticas Públicas e Educação da Infância em Goiás: história, concepções, projetos e práticas”, do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Infância e sua Educação em Diferentes Contextos, vinculado à linha de pesquisa Formação, profissionalização e trabalho docente do Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação, da Universidade Federal de Goiás. Tem como objetivo compreender a ideia de cidadania e direitos da criança que se caracteriza no campo da educação infantil brasileira, proposta como política pública, sobretudo, nas décadas de 1980 e 1990. Historicamente, a educação das crianças de até seis anos de idade se configurou de modo pulverizado e fragmentado, em ações emergenciais, resultando em um atendimento precário. Esse cenário começa a ser modificado formalmente, com o reconhecimento da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, portanto, um dever do Estado e um direito das crianças. A análise apreende contradições e ambiguidades constitutivas das políticas públicas nos marcos da concepção de cidadania burguesa, evidenciando conquistas e conflitos da premissa de criança como cidadã. Destarte, configuram-se complexos desafios para materializar a educação da infância com qualidade socialmente referenciada, na ótica da emancipação humana.

Palavras-chave: Políticas públicas. Infância. Educação infantil. Cidadania.

Introdução

A infância e os serviços públicos que lhe são destinados imbricam-se no próprio modo de organização socioeconômica, cultural e política da sociedade, decorrente do complexo processo de produção e reprodução da vida social e suas multideterminações. A atenção à educação da infância por parte do Estado se expressa em políticas públicas, as quais materializam formas de ação, concepções e significados atribuídos às crianças e sua educação. No Brasil, as políticas públicas educativas para a infância são recentes no âmbito federal, tendo se voltado inicialmente para a chamada educação pré-escolar na faixa etária de quatro a seis anos. Nota-se que o atendimento às crianças de zero até seis anos era ofertado em redes paralelas, com distintas



características administrativas, pedagógicas, profissionais. No entanto, um novo marco legal vindo se constituindo, a partir da promulgação da Constituição Federal (1988) e da aprovação, em 1996, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), definindo a Educação Infantil como direito das crianças e dever do Estado.

Com base no materialismo histórico-dialético, o presente estudo, de natureza teórica, integra o projeto “Políticas Públicas e Educação da Infância em Goiás: história, concepções, projetos e práticas”, do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Infância e sua Educação em Diferentes Contextos, vinculado à linha de pesquisa Formação, profissionalização e trabalho docente do Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação, da Universidade Federal de Goiás. Tem como objetivo compreender a ideia de cidadania e direitos da criança que se caracteriza no campo da educação infantil brasileira, proposta como política pública, sobretudo, nas décadas de 1980 e 1990.

O texto aborda, inicialmente, a discussão da educação da infância como política pública e seus desdobramentos na sociedade capitalista, evidenciando (des)compromissos e ambiguidades na legislação. Em seguida, coloca em foco o(s) conceito(s) de cidadania, nos marcos da concepção liberal burguesa, delineando possibilidades de se compreender a criança como cidadã e a sua educação na perspectiva emancipatória.

1. Políticas públicas e educação da infância: (des)compromissos e ambiguidades

A conceituação de política pública remete à atuação do Estado para garantir o acesso de todos os sujeitos sociais aos direitos e bens públicos. De acordo com Janete Azevedo (2001, p. 60-61), o Estado adquire visibilidade nas políticas públicas, materializando “um modo específico de articulação e normatização das diversas demandas” de setores que apresentam questões socialmente problematizadas. As políticas públicas sociais se caracterizam como o modo de intervenção estatal, voltado ao ordenamento hierárquico de



opções entre interesses e necessidades, em um processo marcado por tensões, negociações, conflitos e coalizões (ROSEMBERG, 2001).

Assim, nas sociedades capitalistas, que se sustentam no antagonismo entre classes sociais, a intervenção do Estado se faz de modo a assegurar que a reprodução do setor alvo da política pública ocorra de forma harmonizada com os interesses hegemônicos na sociedade (AZEVEDO, 2001). É preciso, portanto, considerar a correlação de forças entre os segmentos organizados da sociedade que lutam para garantir o que consideram como seus direitos, o que ocorre muitas vezes em detrimento de outros grupos, privatizando as políticas que passam a não atender a todos, mas aos interesses específicos de alguns “vitoriosos” que lograram maior capacidade de articulação e de decisão política.

Dentre os vários setores atendidos nas políticas públicas sociais, voltadas para assegurar condições básicas de vida e convivência na sociedade, a política educacional consiste em um conjunto de medidas e de formulações do Estado referentes aos sistemas educativos, exercendo diferentes funções, no sistema capitalista: regulação dos requisitos necessários ao funcionamento dos sistemas educacionais; reprodução da força de trabalho, mediante a escolarização e qualificação; formação de intelectuais; disseminação da concepção de mundo hegemônica, contribuindo para a legitimação da sociedade e do sistema político vigente; substituição de tarefas ligadas a outras atividades sociais, cujas funções são prejudicadas pelo desenvolvimento capitalista (GERMANO, 1993, p. 101).

Entende-se, então, que uma política pública surge quando o Estado é pressionado a reconhecer e atender às demandas de determinado setor. Tal processo de reconhecimento se vincula à constituição de determinadas concepções e representações acerca dos grupos e setores que se tornam usuários das políticas. Nessa perspectiva, Deise Nunes (2005) destaca que a institucionalidade da vida em sociedade define também o lugar dos sujeitos que integram as próprias práticas sociais em um “complexo processo de constituição do reconhecimento dos sujeitos sociais”. Ressalta, ainda, que “esta integração começa nos primeiros anos da primeira infância” (NUNES, 2005, p. 73).



As crianças e as infâncias compõem a sociedade, diferenciando-se de outros segmentos geracionais e sociais, por suas características, necessidades e interesses peculiares. A população infantil – enquanto segmento social – requer ações dos setores públicos, que lhes assegurem as condições de existência material e de participação na sociedade como ser humano integral. Analisar políticas públicas educacionais para a infância, portanto, exige considerar as complexas relações entre Estado, sociedade e educação no momento histórico de sua produção, compreendendo o significado do projeto social do Estado, os antagonismos que o caracteriza, bem como o processo no qual as crianças se tornam “alvo” das políticas sociais, mediante a consideração das particularidades das crianças e das infâncias, constituindo-se, ao mesmo tempo, como sujeito social, que ocupa lugar determinado na vida em sociedade.

Ademais, a correlação de forças que determina a formulação de políticas públicas educacionais não é apenas local, mas apresenta componentes da organização mundial, no contexto crescente de globalização e mundialização do capital que impõe uma esfera de poder transnacional. Entram em cena as organizações internacionais, ou organismos mundiais, criadas no período pós-guerra com o intuito de empreender esforços para a reconstrução dos países, passando a assumir um discurso de combate à pobreza e de apoio técnico e financeiro aos países em desenvolvimento.

Naquela direção, Maria Abádia Silva (2002) considera que as políticas para a educação pública brasileira resultam das “imposições” daquelas instituições por meio da disponibilização de recursos financeiros e do gerenciamento e manipulação do consentimento dos governados; da capacidade de avanço dos movimentos organizados da sociedade civil na direção almejada pelas forças sociais opositoras; de práticas pedagógicas inventadas, confrontadas e inovadas no interior da escola pública.

Inicialmente, a função de orientação técnica em projetos e políticas educacionais foi atribuída à Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura. (Unesco), fundada em 1945, como “laboratório de idéias e agência de padronização para formar acordos universais nos assuntos éticos



emergentes” (UNESCO, 2007), considerando que educação, ciências sociais e naturais, cultura e comunicação são os meios para se construir “a paz nas mentes dos homens”.

Por sua vez, a atuação do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e da Organização Mundial de Educação Pré-Escolar (OMEP/Brasil), segundo Ana Maria Souza (1996, p. 40) “contribuiu para o estabelecimento de uma política de Educação Infantil no Brasil, principalmente a partir da década de 1970, colaborando na elaboração de diretrizes básicas e na organização de eventos que originaram definições governamentais”. A autora atribui a ambos o caráter assistencialista, dirigindo suas propostas ao combate da pobreza vista como uma ameaça ao desenvolvimento do país.

Gradativamente, o Banco Mundial (BM)¹, fundado em 1944, ocupou grande parte do espaço tradicionalmente conferido à Unesco (TORRES, 2002), tornando-se uma das mais influentes organizações na instrumentalização da política econômica e subordinação das políticas sociais aos critérios mercadológicos de produtividade, eficiência e qualidade total. Ao analisar as políticas de Educação Infantil no Brasil, Fúlvia Rosemberg (2002b, p. 29) explicita a forte influência de modelos ditos “não formais” com baixo investimento público, como as creches domiciliares e mães-crecheiras, propugnados por organismos multilaterais, dentre os quais Unesco e Unicef a partir dos anos 1970, e o Banco Mundial, na década de 1990. Acrescenta a autora que tais propostas, incorporadas no passado recente, ameaçam o presente atual, o que revela a longevidade histórica da intervenção do Banco Mundial na formulação, implementação e monitoramento das políticas educacionais no Brasil, conforme indica a pesquisa de Christine Marquez (2006).

¹ Além do Banco Mundial propriamente dito, formado pelo Banco Internacional de Desenvolvimento (BIRD) e pela Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), existe o Grupo do Banco Mundial composto por cinco organismos – BIRD, AID, IFC, MIGA, ICSID – que desempenham funções diferentes e complementares para a redução da pobreza. As expressões Banco Mundial e Grupo do Banco são utilizadas de modo diverso, tanto nas publicações do próprio organismo quanto em obras científicas, ocorrendo seu uso simultâneo com ou sem explicitação de qual organismo está sendo referido. Outros autores empregam Banco Mundial para referir-se aos cinco organismos ou alternam seu uso com o termo BIRD (MARQUEZ, 2006, p. 36).

Apoiada em extensa análise documental, Marquez (2006) evidencia que a prevenção do impacto da desigualdade econômica e do fracasso escolar constitui o principal objetivo das políticas do BM para o desenvolvimento da primeira infância, particularmente nos países periféricos. O desempenho e o rendimento da criança na escolarização posterior são vistos pelo Banco como as medidas da qualidade e da eficácia da educação da primeira infância, “efetivando-se em termos de custos financeiros, com economia de recursos que seriam investidos em repetência, evasão e fracasso escolar” (MARQUEZ, 2006, p. 184). Sobressai a versão economicista de educação vinculada à melhoria da produtividade e do desenvolvimento social do país, portanto, como formação de capital humano, para obter melhor relação entre custo-benefício.

A partir de tais premissas, a preocupação e o investimento na pequena infância se fazem necessários em uma ótica expressa no dito popular: “prevenir é melhor do que remediar”. Ou seja, visa uma economia futura, por meio da prevenção de gastos posteriores, que poderão ser mais vultosos. Rosemberg (1999; 2001; 2002a; 2002b; 2003) formula sua crítica aos programas “não-formais” por se constituírem em programas incompletos, implantados como soluções emergenciais, que redundam em atendimento de baixa qualidade e grande instabilidade. Esta última, “além do desperdício, dificulta a construção de uma experiência nacional do que sejam programas de EI de qualidade abertos a qualquer criança” (ROSEMBERG, 2002b, p. 57). Denuncia, ainda, que são afetadas exatamente as populações pobres que tem direito a medidas de correção das injustiças sociais a que são historicamente submetidas.

As organizações internacionais se apresentam como agências técnicas na formulação de políticas públicas, isto é, como representantes de conhecimentos especializados que indicam as melhores alternativas para a definição de prioridades, estratégias e avaliação. Concordando com Rosemberg (2001), entretanto, é fundamental destacar que as decisões sempre serão políticas. Por isso, se faz necessário questionar a sua dissimulação como *decisões técnicas*, buscando uma legitimação e aceitação por serem respaldadas pela ciência, como buscam fazer os organismos internacionais. Com isso, “análises provisórias e questionáveis podem assumir



o estatuto de verdade científica apoiando, diretamente, a tomada de decisões políticas” (ROSEMBERG, 2001, p. 22), o que as converte em única alternativa, a melhor e mais adequada forma de agir e de pensar, e, sobretudo, como resposta ao bem coletivo, ocultando sua vinculação a interesses específicos.

A Educação Infantil, necessariamente, é correlata a vários setores das políticas sociais, dentre os quais, a família, a mulher, a infância, a educação e o trabalhador. Não pode, entretanto, ser tratada apenas como um elemento a mais, ao mesmo tempo em que sua abrangência não alcança a totalidade dessas políticas, sejam as educacionais, sejam para a infância, a mulher, a família e o trabalhador (ROSEMBERG, 2002a). É preciso, portanto, que seja reconhecida sua especificidade e sua articulação com o conjunto das políticas sociais.

A proposição de Educação Infantil como dever do Estado e, conseqüentemente, como política pública, é muito recente no Brasil. A historicidade do atendimento à infância brasileira demonstra, ao contrário, que a descontinuidade e a ausência de uma concepção de direitos caracterizam a oferta desigual e o atendimento precário nas instituições de educação das crianças de até seis anos. O descaso do Estado em relação à infância e sua educação se expressa na superposição de funções de órgãos responsáveis pela Educação Infantil; no tratamento das instituições por meio de ações emergenciais e esporádicas; no ínfimo – e infame – aporte de recursos para financiamento suficiente e adequado; na absoluta falta de preocupação com a formação e qualificação dos profissionais, dentre outros. Tal superposição e a falta de continuidade caracterizaram abandono e desresponsabilização do Estado pelo atendimento, como indica a análise de Ivone Barbosa (1999, p. 03) destacando que

a Educação Infantil sempre foi de todos e nunca foi de ninguém, porque nunca houve uma preocupação mais sistemática com a continuidade de uma política de melhorias para a infância pobre no Brasil. [...] Cada iniciativa parece ter se pautado em uma visão limitada, privilegiando uma ideia de infância abstrata, sem se preocupar com o marco da existência concreta de cada criança. Ou seja, sem propor um diálogo transformador das condições objetivas da realidade da infância pobre brasileira, muitos programas assistenciais servindo

apenas para mascarar as relações histórico-sociais e culturais contraditórias, de opressão e de oposição travadas, inclusive no esteio das políticas públicas para a infância e englobadas nas atitudes de quem diretamente lida com as crianças, os educadores (BARBOSA, 1999, p. 03).

As políticas para a infância, nessa perspectiva, visam proteger as crianças, e, simultaneamente, controlar a (con)formação dos futuros trabalhadores às necessidades de produção e acumulação do capital. O surgimento das instituições de Educação Infantil² revela a organicidade com as demandas de cada estágio de reprodução e acumulação do capital. Nesse sentido, são, também, tributárias da tendência moralizante e conformadora do capital sobre o trabalho; embora a contradição de que são constituídas confira-lhes potencial crítico e contestatório, fazendo coexistir as possibilidades de reprodução e de transformação social. A instalação de escolas e de outras instituições para cuidado e educação de crianças pequenas nos primórdios da sociedade capitalista guarda relação com a finalidade de adaptação das crianças-futuros-trabalhadores à rotina e ao ritmo do trabalho com disciplina e docilidade. Ao mesmo tempo, representa reconhecimento social e preocupação com as condições de vida e peculiaridades infantis, visando promover o desenvolvimento das crianças e atender a suas necessidades (BARBOSA, 2000; FARIA, 2002; ALVES, 2002; 2007; BARBOSA, 2008).

As transformações engendradas no capitalismo inauguram novo papel para a infância, requerendo controle e domínio sobre as crianças, visando, além de guarda, proteção e garantia da vida, ensiná-las desde cedo a assumir o papel de *trabalhador livre*. De acordo com Mariano Enguita (1989), o século XVIII trouxe o momento culminante dos orfanatos e do internamento e disciplinamento infantil em casas de trabalho, pois o desenvolvimento das manufaturas “converteu definitivamente as crianças na guloseima mais cobiçada pelos industriais: diretamente como mão-de-obra barata e, indiretamente, como futura mão-de-obra necessitada de disciplina”. (ENGUITA,

² As primeiras instituições de atendimento à criança de zero a seis anos de idade, não eram propriamente escolas, mas asilos, orfanatos e creches. No entanto, consideramos que, em última instância, todas essas instituições possuem forte caráter educacional, aqui entendido como ação orientada para determinados fins: educação para a submissão à dominação ou para a emancipação e superação da exclusão.



1989, p. 109). A exploração do trabalho infantil – na fábrica, na rua, na casa – é estratégia do capital para obter trabalho a baixos custos e com pouca possibilidade de insubordinação, dado que as crianças por si não possuem as mesmas alternativas de reação e reivindicação de que dispõem os trabalhadores adultos.

De modo geral, a partir do final do século XVIII, o mundo ocidental se tornou cenário de um movimento que incorporava atenção especial às crianças pequenas, inclusive à sua educação. Proteger as crianças implicava educá-las seguindo princípios, conceitos e preconceitos raciais e de classe social. Nesse sentido, configura-se o binômio atenção/controle, tratando as crianças de modo diferenciado, no mesmo processo em que se estabelecem seus limites, conforme a classe social a que pertencem. A criança “rica” é paparicada, tem possibilidades de não trabalhar, porém se torna “privatizada” pela família e aprendendo a ser burguesa; a criança das classes trabalhadoras é privada de condições básicas de sobrevivência, tendo que trabalhar e aprendendo a ser operária (FARIA, 2002, p. 66). Aprender a ser operária não significa propriamente aquisição de habilidades e conhecimentos técnicos para exercício da profissão, mas a adaptação da criança às condições subjetivas e objetivas do mercado de trabalho e ao papel servil reservado aos trabalhadores: vender sua força de trabalho e, trabalhando, produzir as riquezas sociais enquanto reproduz sua condição de alienação material e cultural.

A Educação Infantil brasileira constituiu-se de modo fragmentado, pulverizada em uma diversidade de órgãos governamentais, na iniciativa privada e filantrópica, com a configuração de duas redes paralelas, diferenciando o tipo de atendimento conforme a classe social de origem das crianças. Para as classes populares, uma educação precária, em locais improvisados, com educadoras voluntárias e sem formação específica, sem recursos materiais e pedagógicos, priorizando a domesticação do corpo e das mentes, em propostas compensatórias e custodiais; enfim uma *educação pobre para pobres*. A ideia pejorativa de creche como depósito de crianças marca a instituição, vinculada à sua criação como local de guarda e custódia,



ofertado - precariamente, em termos quantitativos e qualitativos – aos necessitados.

Sob o assistencialismo que se caracteriza como imposição de passividade àquele que recebe as “dávivas”, favor e caridade dos governos ou dos mais ricos, a infância é assistida e cuidada mediante o estigma de incapacidade familiar e das mães. A instituição assume a função de substituta materna e moralizadora das famílias, devendo ensiná-las a cuidar e educar seus filhos, de acordo com a moral e os modelos ideológicos impostos pela burguesia. O atendimento expressa estratégias de subordinação das classes populares, assumindo a educação da infância de baixa renda como “vital para o controle da convulsão social decorrente do agravamento das crises econômicas, da pobreza e da miséria da maioria da população do planeta” (BARBOSA, ALVES, MARTINS, 2005, p. 02). Nessa perspectiva, a manutenção de medidas paliativas e emergenciais nas políticas de Educação Infantil visa assegurar “uma solução de compromisso entre as forças hegemônicas capitalistas e os movimentos reivindicatórios ou de resistência dos diferentes grupos sociais” (BARBOSA, 1999, p. 2).

As propostas e práticas assistencialistas, de caráter moralizador, explicitamente vinculam-se à concepção de criança heterônoma, como ser frágil, que depende da ação dos adultos e da educação para adquirir autonomia, liberdade, independência. As restrições da criança para satisfazer suas necessidades de sobrevivência, são tomadas como único delimitador da infância, naturalizando sua dependência e subordinando-a ao adulto, que se torna a autoridade suprema. A ênfase é colocada nas limitações e não nas possibilidades e capacidades da criança, compreendendo a infância apenas como um período transitório, no qual a criança estaria sendo preparada para a vida (BARBOSA, 1999; ALVES, 2002; 2007). A diferença é transformada em inferioridade e nega-se a potencialidade atual das crianças, tratando-as como meras receptoras de cuidado e proteção, como um vir-a-ser – futuro estudante, trabalhador, cidadão – projetando suas possibilidades de ação para um tempo vindouro. A capacidade de pensar e de produzir sua própria história é atribuída

apenas aos adultos, já *educados e maduros* para tomar decisões e exercer a cidadania.

A partir da década de 1980 ampliaram-se o debate e as mobilizações populares em torno da democracia e da garantia de direitos dos cidadãos brasileiros, dentre os quais a educação das crianças pequenas. Nesse contexto, a Constituição Federal (1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 incorporam concepções balizadas na ideia de cidadania e direitos, afirmando a Educação Infantil como um desses direitos. É reconhecida a necessidade de promover a Educação Infantil tratando a criança como parte da sociedade e a infância como etapa importante no processo de formação humana.

O reconhecimento da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, expressando uma visão de criança cidadã, que possui direitos, resulta da confluência de inúmeros fatores: as transformações no modo de produção e relações sociais; as alterações na configuração de distintas instituições da sociedade como a família e do papel da mulher; a produção científica que possibilitou novos olhares para criança, em vários campos do conhecimento. Nesse sentido, Faria (2005, p. 1016) destaca o importante papel das investigações sobre a infância que, “olhando, observando, dando voz e ouvidos à criança – mesmo quando ela ainda não fala, anda ou escreve” possibilitam reconhecer a capacidade infantil de estabelecer múltiplas relações, com alto e sofisticado grau de comunicação.

A integração das creches e pré-escolas nos sistemas de ensino e seus desdobramentos têm ocupado espaço significativo na legislação, nos debates e preocupações de pesquisadores, educadores, legisladores e militantes da área da Educação Infantil. As discussões percorrem vários aspectos do processo de municipalização da Educação Infantil, destacando-se formação e qualificação dos profissionais; propostas curriculares; regime de colaboração e intersetorialidade das políticas públicas; financiamento; espaço físico e infraestrutura; assistência e educação.

Compreender a Educação Infantil como política pública implica contextualizar a produção do novo panorama legal, por meio do qual se



introduzem diferenças significativas em relação aos períodos anteriores. Em primeiro lugar, ressaltamos que a existência de pontos em comum no conjunto de leis e documentos normatizadores não pode ocultar as diferenças de concepções resultantes de alterações no próprio contexto do Estado. A década de 1990, na qual foi aprovada a LDB/96, marca a assunção pelo Estado brasileiro das premissas neoliberais que estabelecem a minimização dos investimentos públicos na garantia de direitos proclamados, demarcando princípios distintos em relação à década de 1980, quando foi promulgada a Constituição Federal/1988, na qual ainda vigorava a tese de que o Estado deveria assegurar direitos sociais.

Diversas contradições podem ser apreendidas no arcabouço legal da Educação Infantil. A inserção das creches e pré-escolas nos sistemas de ensino inclui a discussão em torno da função pedagógica e social dessas instituições. Logo após a aprovação da LDB/1996, surgiram debates acerca de certa negatividade dessa inserção, entendendo que ocorreria a assimilação de determinadas características *escolares* inadequadas à educação da criança pequena, uma vez que a regulamentação acarreta a necessidade de aplicação de uma série de normatizações próprias à escola. As preocupações referiam-se ao risco de a criança menor de seis anos e, especialmente os bebês, serem vistos como *alunos*, no cotidiano das instituições organizado em torno de conteúdos e atividades tipicamente *escolares*, privilegiando o *perfil de professor* na atuação profissional em escola.

É preciso considerar-se o risco de instaurar a dicotomia entre escolar e não-escolar, dentre as tantas que marcam o campo da Educação Infantil, por exemplo, cuidar *versus* educar, educacional *versus* assistencial. Consta-se, no cotidiano das instituições de Educação Infantil, a disseminação de uma ideia segundo a qual a escolarização refere-se ao trabalho com conhecimentos sistematizados, por exemplo, leitura e escrita. Isso leva a indagar como é possível conceber uma educação infantil não escolarizante que define as crianças como cidadãs, mas que, ao mesmo tempo, nega a elas o acesso e o direito de aprendizagem de conhecimentos que representam condição para o exercício da cidadania em uma sociedade letrada.



A busca de especificidade das propostas pedagógicas nessa área precisa ser analisada de outros prismas, para se evitar reducionismos e posições fragmentadas acerca da própria educação. A Educação Infantil deve constituir projetos educativos adequados às peculiaridades das crianças de até seis anos, superando os modelos hospitalar, familiar, bem como evitando a reprodução do modelo tradicional de ensino escolar que consideramos inadequado para qualquer criança, não somente para os menores. As reflexões de Barbosa (2001a) acerca da falsa oposição espontaneísmo *versus* escolarização na Educação Infantil são instigantes para propor a necessária afirmação das especificidades dessa etapa educacional, para além da referência ao seu papel na futura escolarização da criança, mas, sobretudo, considerando suas consequências globais para as aprendizagens e desenvolvimento das crianças.

É necessário que, ao negarmos a função da Educação Infantil como mero 'período preparatório' para o ensino fundamental e para o processo de escolarização tradicionalmente compreendida, tomemos cuidado no modo como tratamos a educação escolar ou a 'escolarização'. Alguns defensores do 'lúdico' e do 'brincar' na Educação Infantil, do caráter mais 'espontâneo' e menos rígido que deve marcar as propostas educativas pensadas para crianças 'pequenas', acabam desprestigiando o próprio valor da escola (BARBOSA, 2001a, p. 1, 8, 9).

Não cabe contrapor as duas etapas educativas – Educação Infantil e Ensino Fundamental – e o *locus* em que ocorrem, mas sim, buscar a articulação de uma pedagogia para a educação da infância de zero a dez ou doze anos. Cabe, portanto, propor mudanças, desde a formulação de pesquisas para que, efetivamente, nenhuma criança ou adolescente seja aprisionado em papel de aluno passivo, depositário de informações transmitidas mecanicamente e privado dos direitos de viver plenamente a fase da vida em que se encontra. Também, que os educadores não se vejam limitados à condição de meros repetidores e executores de propostas elaboradas por quem detém o saber, mas tenham formação sólida e consistente que lhes possibilite exercer um trabalho menos alienado porque planejado e realizado intencionalmente.



2. Educação Infantil como direito: as crianças são cidadãs?

Nas últimas décadas do século XX, a reestruturação produtiva, o neoliberalismo e a globalização da economia mundial – ou mundialização, como preferem alguns economistas e sociólogos – engendram transformações econômicas e sócio-culturais que parecem afetar todas as instâncias da vida humana. Configuram-se tendências internacionais de ressignificar a atenção e o atendimento à infância. As pesquisas sobre a infância, o reconhecimento social da importância das experiências nesta etapa da vida, as conquistas dos movimentos de defesa dos direitos da criança provocam mudanças na legislação, como fatores determinantes nesse processo de repensar as funções sociais das instituições que tradicionalmente atendem a crianças na faixa etária de zero a seis anos. Diferentemente dos períodos anteriores, passa-se a considerar formalmente o atendimento em creches e pré-escolas como dever do Estado e direito da criança à educação.

Ao analisarmos a historicidade das políticas públicas brasileiras para a infância e a Educação Infantil explicita-se que a criança nem sempre teve direitos assegurados, mas recebeu atendimentos prestados como favor. Isto é, a infância e sua educação figuraram nas leis e nas ações do Estado sob a figura do Amparo e da Assistência, portanto, a criança não era propriamente cidadã visto que lhe eram atribuídos cuidados e não direitos. Esse panorama se altera formalmente com a promulgação, em 1988, da Carta Magna do Brasil, também conhecida como Constituição Cidadã porque contempla uma definição de cidadania que visa assegurar direitos individuais e sociais a todos os brasileiros indistintamente, incluindo setores historicamente excluídos, dentre os quais a infância. Desse modo, considera as pessoas em diferentes fases geracionais; etnias; gênero; condições socioeconômicas; organizações familiares; urbano e rural; portadores de necessidades especiais; atribuindo-lhes igualdade perante a lei.

Resultante de abrangente processo de mobilização da sociedade civil no contexto de redemocratização social, a Constituição Federal (CF) de 1988 incorporou reivindicações de movimentos em defesa dos direitos da criança, bem como de pesquisadores e associações científicas, movimentos feministas



e outros segmentos sociais. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990, que consagra na letra da lei os direitos que tornam a criança uma cidadã com prerrogativas de ser adequadamente atendida por meio de políticas públicas e não mais por ações caritativas, meramente emergenciais e paliativas. De acordo com o ECA, as crianças têm direito à vida, educação, saúde, proteção, afeto, liberdade, convivência familiar, lazer e preparação para o trabalho. A legislação reconhece a criança como cidadã, partícipe das relações sociais em condição de igualdade.

A busca de reconhecimento do direito à Educação Infantil insere-se em um movimento social mais amplo de defesa dos direitos das crianças. Em princípio, podemos considerar que a noção de direitos remete à ideia de cidadania; ou seja, os cidadãos são sujeitos que possuem prerrogativas de vida e convivência digna, livre e igualitária em relação aos seus semelhantes. Os direitos humanos referem-se, portanto, à própria sobrevivência e se caracterizam como históricos, inalienáveis, irrenunciáveis, imprescritíveis, relativos, universais, cuja concretização pode ser exigida sempre que houver omissão do responsável. Os direitos fundamentais dos cidadãos geralmente são prescritos formalmente em leis e no ordenamento jurídico dos países, e correspondem ao dever do Estado em assegurar que sejam cumpridos, por meio das políticas públicas.

O conceito de cidadania, como construção social, não é universal. Seus significados, ao contrário, são nitidamente marcados em cada etapa do desenvolvimento social em que é gestado. Na sociedade dividida em classes, sob a relação de forças que se estabelece entre grupos com interesses distintos e antagônicos, esse conceito, como tantos outros, acaba se tornando uma categoria que expressa a posição do projeto hegemônico. Assim, importa explicitar as diferenças conceituais e políticas da ideia de cidadania, negando a sua condição de pressuposto e problematizando-a, tendo em vista compreender seu caráter e suas implicações nas relações sociais.

No que se refere à infância, sua trajetória constitui e expressa a ambiguidade entre o não-reconhecimento e a valorização de suas especificidades enquanto sujeito social. Por ser construção histórica, a noção



de infância modifica-se e assume novas feições, mas nem sempre abandona as antigas. Do lugar de anonimato enquanto grupo social específico, vivendo, aprendendo, trabalhando, festejando com os adultos, como se fosse um deles – quando conseguia resistir às intempéries da vida e se mantinha viva por um período de tempo que lhe permitia andar sozinha – a criança passou a ocupar novo espaço na família, cuja organização se alterou, em torno do objetivo de assegurar a sobrevivência infantil, como defendeu Philippe Ariès (1981)³.

A partir de uma diferenciação do *universo infantil*, as crianças são separadas dos adultos e dos idosos. O cuidado e a educação passam a ser vistos como responsabilidade da família e, sobretudo, da mãe. Nesse processo em que surge a criança burguesa que é cuidada, valorizada, protegida, mas também vigiada e punida, também adquiriu visibilidade a existência da infância sem família, abandonada nos orfanatos, nas rodas dos expostos, nos hospitais, a criança que trabalha como gente grande nas fábricas e é privada de condições mínimas de saúde e sobrevivência (BARBOSA, 2000).

A suposta “descoberta da infância”, porém, constitui uma forma específica com que a sociedade passou a lidar com as crianças, num determinado momento de desenvolvimento das forças produtivas e de mudanças no modo de produção. Se as bases materiais de produção mudam, inevitavelmente se constituem novas formas de representação e de relações sociais. A humanidade sempre conviveu e, teve que se ocupar, com a infância e com as crianças, em todo tempo e lugar, embora não da mesma forma. Assim, concordamos com a premissa de Peter Stearns (2006) acerca da tensão entre a permanência e a variabilidade das características da infância na história mundial.

Nos marcos da sociedade liberal-burguesa, ser cidadão refere-se a possuir oportunidades iguais, numa perspectiva que se pretende superadora da

³ Os estudos de Philippe Ariès (1981) tornaram-se uma referência amplamente utilizada em análises e investigações no campo da infância e da educação infantil. O autor considera que a infância surge na Europa, nos séculos XVI e XVII, a partir da alteração dos sentimentos e relações frente à criança, no contexto burguês. Sua obra, entretanto, recebe críticas quanto ao conceito de “descoberta da infância” que expressa a ideia de uma fase natural dos seres humanos, que sempre existiu, mas simplesmente passou a ser notada; à sua visão histórica linear e limitações metodológicas, dentre outros aspectos.



desigualdade vigente no feudalismo em que a posição dos indivíduos era determinada pela hereditariedade. No sistema capitalista, ao contrário, as oportunidades são igualmente oferecidas a todos e o êxito ou fracasso passam a depender exclusivamente do esforço e capacidade de cada um. Sob essa ótica, os cidadãos se encontrariam em condição de igualdade de proprietários, por exemplo, no mercado, pois enquanto alguns possuem os meios de produção, outros são donos da força de trabalho e podem negociar livremente. A liberdade individual é inseparável da ideia de cidadania burguesa, então, aparentemente, o trabalhador não é forçado a se empregar, mas pode escolher no mercado a vaga que melhor lhe parecer, conforme sua formação e seus interesses e aptidões.

Tal representação não se limita às relações de trabalho, mas se estende a todos os campos da vida social, afetando as políticas públicas e as práticas sociais decorrentes da premissa de igualdade de oportunidades. Responsabilizando o próprio indivíduo por seu desempenho, mascara-se a desigualdade social, a profunda exclusão que caracteriza intrinsecamente o sistema capitalista, que tem a miséria e a pobreza como desdobramentos “naturais” do seu modo de produção (MÉSZÁROS, 2002).

A concepção marxiana opõe-se radicalmente à cidadania liberal burguesa. Nega a igualdade de oportunidades e propõe a igualdade de condições como fundamento da cidadania. Sob esse prisma, os cidadãos devem usufruir de condições igualitárias e suficientes para sua existência na sociedade. Estar em igualdade quanto à satisfação das necessidades humanas – não apenas as naturais, mas também aquelas que são (re)criadas socialmente no trabalho, o processo em que os homens produzem sua vida coletiva, transformando a natureza e a si mesmos (MARX, 1975, 2003) – é a condição fundamental da cidadania que assegura justiça social. Trabalho, educação, moradia, saúde, lazer, dentre outros, tornam-se, então, princípios universais, enquanto dimensões intrínsecas da construção de sociabilidade. Nessa ótica, é inconcebível, por exemplo, a divisão do sistema educativo em redes paralelas, com padrões de qualidade diferenciados conforme a classe social a que se destinam, pois “educação não é mercadoria e sim um direito



social que deve ser garantido a todos pela oferta de ensino de boa qualidade” (MASCARENHAS, 2005, p. 162).

É preciso compreender, então, que existem muitas infâncias, com configurações sociais específicas, para diferentes grupos e classes sociais, a partir de uma definição universalista, que proclama princípios idênticos para todas as crianças. O paradoxo aparente entre as duas formas de conceber e tratar as crianças, na verdade constitui duas dimensões de um processo único de representação da infância nos marcos do sistema capitalista. A materialidade dessas condições concretas de existência desumana das crianças expressa “a *contradição* fundante da noção de infância potencializada em uma sociedade neoliberal. [...] a cidadania [da criança] está limitada à condição de ser consumidora, erotizada pela mídia, mimetizada”. (ALVES, 2002, p. 118-119). Direitos infantis são proclamados, mas as crianças são jogadas na miséria, na doença, no mercado de trabalho, e no mercado consumidor.

Revela-se, cruamente, o significado da cidadania regida pela premissa de igualdade de oportunidades: todos são iguais – crianças com características e direitos semelhantes em qualquer parte do planeta – porém, suas condições de vida são profundamente desiguais. Ao fim e ao cabo, tornam-se peças do mesmo jogo, subordinadas à exploração seja como força de trabalho seja como consumidores. Ademais, o próprio estatuto de cidadão na sociedade burguesa se insere na lógica de produção e reprodução que visa obter lucro em detrimento do valor de uso, e transforma tudo em mercadoria, inclusive as necessidades e os valores humanos.

Com as mudanças no cenário sócio-político e econômico, sob o ideário do neoliberalismo, de acordo com Barbosa, Alves e Martins (2005, p. 03), a redefinição das funções do Estado levou à implementação de políticas educacionais de descentralização, acarretando, também, a privatização das relações sociais no interior do sistema público de ensino e a formação de “parcerias” nas quais nem sempre prevalecem os interesses públicos. Resultam desse processo profundas contradições no processo de materialização das políticas públicas para a infância e para a Educação Infantil, expressas em



ambiguidades entre as intenções declaradas e as ações realizadas. Uma das ambiguidades é dada pela ressignificação conceitual, propiciando a aparente incorporação de reivindicações emancipatórias formuladas nos movimentos sociais, mas com significado adequado às teses e exigências mercadológicas. Com isso, se processa a subordinação cada vez mais acentuada da educação à lógica empresarial que visa o lucro e não a formação integral e libertadora do homem, bem como a adequação da política educacional brasileira aos desígnios do economicismo predominante na globalização da economia e mundialização do capital. A concepção de cidadania, por exemplo, sofre essas mudanças, adquirindo nuances reducionistas que reafirmam o cidadão como um mero consumidor e/ou força de trabalho.

No campo da Educação Infantil, essa metamorfose explicita-se, por exemplo, na elaboração do Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (RCNEI), de 1998. Embora seja um documento orientador não obrigatório, foi distribuído em todo o Brasil, em detrimento de uma ampla e necessária divulgação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), instituídas pela Resolução CNE/CEB n. 1/1999⁴, com base no Parecer CNE/CEB n. 22/1998, as quais possuem caráter mandatório. De acordo com Ligia Aquino e Vera Vasconcellos (2005), o RCNEI integra um conjunto de estratégias governamentais que visam imprimir a marca do governo federal, e para tanto, propõe um diálogo direto com os educadores, em uma perspectiva individualista que desconsidera a coletividade e a sociedade civil organizada. Dessa maneira, substitui a criação de condições para a efetiva participação da comunidade educacional nas tomadas de decisões por “medidas para que os professores, estudantes e demais integrantes desse universo atuem apenas como usuários e, portanto, podem apenas reclamar ou sugerir quando não atendidos” (AQUINO; VASCONCELLOS, 2005, p. 102).

Atendo-nos por ora à concepção de cidadania, constatamos que o RCNEI se limita a repetir a determinação constitucional quanto ao direito da criança à educação em creches e pré-escolas, destacando o caráter formal da

⁴ Em 2009, as DCNEI foram revisadas e atualmente estão em vigor conforme estabelece a Resolução CNE/CEB n. 5/2009 e com base no Parecer CNE/CEB n. 20/2009.

cidadania infantil. Ainda utilizando a referência das autoras supracitadas, é possível afirmar que o documento apresenta uma noção abstrata que se aproxima da ideia do vir-a-ser, como uma *preparação* da criança para o exercício da cidadania. Dessa maneira, o RCNEI expressa uma visão restrita que se distancia das proposições tanto da CF/88 quanto do ECA/1990, os quais garantem, no plano legal, a condição de direito e cidadania às crianças e adolescentes, abrangendo amplamente os direitos infantis, nos seus distintos aspectos.

No significado usualmente atribuído à cidadania sobressai a ideia de direitos políticos, civis e sociais que envolvem a participação no processo político e econômico por meio do voto – votando e sendo votado – da formação de entidades representativas, atuando em esferas de negociação política, e do trabalho – produzindo e usufruindo da produção (BARBOSA, 2001b). A criança não é eleitora nem pode ser eleita; não pode trabalhar, nem assumir responsabilidades por seus destinos; não participa das negociações políticas e, certamente, não interfere diretamente na criação de projetos.

A cidadania infantil precisa ser entendida não na forma de direito político, mas no reconhecimento das capacidades de a criança agir, interagir, criar significados e se construir nas relações com o mundo, sendo também, construtora de cultura com seus pares e com os adultos (BARBOSA, 1997). É preciso, ainda, enfatizar, como faz Barbosa (2001b), que a cidadania não pode ser individual, nem se realiza por meio da simples transposição dos direitos para o papel, para a esfera das leis. Ademais, as conquistas sociais das crianças resultam da articulação e atuação decidida de adultos sinceramente preocupados com a melhoria de vida na infância.

Atribuindo à cidadania um significado intrinsecamente ligado ao conceito de projeto, Barbosa, Alves e Martins (2006) consideram que o indivíduo é cidadão quando participa ativa e criativamente dos projetos individuais e coletivos nos diferentes contextos, articulando suas ações cotidianas e assumindo posições e responsabilidades quanto aos interesses e destinos tanto pessoais quanto dos grupos sociais. Dessa forma, a criança cidadã é



aquela que tem a garantia de condições de vida digna, assegurada a satisfação das necessidades e características peculiares da infância.

O direito de as crianças receberem cuidados e educação com qualidade impõe a superação da precariedade na realização do atendimento e o enfrentamento das polarizações que marcam a área. As mudanças serão construídas na articulação de uma política pública de Educação Infantil consistente, contínua, integrada com os diferentes órgãos públicos e setores da sociedade civil responsáveis pela garantia dos direitos de cidadania das crianças. É pertinente, por isso, assumir a defesa da consolidação da Educação Infantil no campo das políticas educacionais, na perspectiva de que seja reconhecida sua importância e sua função político-social e pedagógica para as crianças, as famílias e a sociedade em geral.

Referências

ALVES, N. N. de L. **Elementos mediadores e significativos da docência em educação infantil da rede municipal de ensino de Goiânia**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2002.

ALVES, Nancy N. de L. **Coordenação pedagógica na Educação Infantil: trabalho e identidade profissional na Rede Municipal de Ensino de Goiânia**. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2007.

AQUINO, L. M. L. de; VASCONCELLOS, V. M. R. Orientação Curricular para a Educação Infantil: Referencial Curricular Nacional e Diretrizes Curriculares Nacionais. In: VASCONCELLOS, V. M. R. de (Org.). **Educação da infância: história e política**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

ARIÈS, P. **História social da criança e da família**. 2. ed. Rio de Janeiro: LCT, 1981.

AZEVEDO, J. M. L. de. **A educação como política pública**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

BARBOSA, I. G. **Pré-escola e formação de conceitos: uma versão sócio-histórico-dialética**. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

BARBOSA, I. G. **A creche: história e pressupostos de sua organização**. Goiânia, Faculdade de Educação/UFG, 1999. (mimeo).



BARBOSA, I. G. **Educação Infantil**: espontaneísmo versus escolarização. Goiânia: FE/UFG, 2001a (mimeo). 12p.

BARBOSA, Ivone G. **Infância e educação em direitos humanos**. Goiânia: FE/UFG, 2001b (mimeo). 14 p.

BARBOSA, I. G. Das políticas contraditórias de flexibilização e de centralização: reflexões sobre a história e as políticas da Educação Infantil em Goiás. **Inter-Ação**. Rev. Fac. Educ. Goiânia: Ed. UFG, v. 33, n. 2, p. 379-393, jul./dez. 2008.

BARBOSA, I. G.; ALVES, N. N. L., MARTINS, T. A. Teles. Políticas públicas para a Educação Infantil em Goiânia: a luta por um projeto político-social. **28ª Reunião Anual da Anped**, Caxambu-MG, 2005. 16 p. (publicação eletrônica).

BARBOSA, I. G.; ALVES, N. N. L., MARTINS, T. A. Teles. “Nem sei mais se devo ficar contente por ser criança, ou triste por ser tão fraco”: ambigüidades e contradições docentes sobre a infância. **V Seminário de Licenciaturas da UCG**, Goiânia, 2006. 12 p. (CD-rom).

BARBOSA, M. C. S. **Por amor & por força**: rotinas na educação infantil. 2000. 283 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

ENGUITA, M. F. **A face oculta da escola**: educação e trabalho no capitalismo. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.

FARIA, A. L. G. **Educação pré-escolar e cultura**. 2. ed. Campinas: Unicamp; São Paulo: Cortez, 2002.

FARIA, A. L. G. de. Políticas de regulação, pesquisa e pedagogia na educação infantil, primeira etapa da educação básica. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 26, n.92, p. 1013-1038, out. 2005.

GERMANO, J. W. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 1993.

MARQUEZ, Christine G. **O Banco Mundial e a Educação Infantil no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2006.

MARX, K. **Manuscritos económico-filosóficos**. Lisboa-Portugal: Edições 70, 1975.

MARX, K. **Contribuição à crítica da economia política**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.



ReLePe



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

**I Encontro Latinoamericano de Professores de Política Educativa
II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação**

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

MASCARENHAS, Â. C. B. **O trabalho e a identidade política da classe trabalhadora.** Goiânia: Alternativa, 2002.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital** – rumo a uma teoria da transição. Trad. Paulo S. Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo; Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2002.

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

ROSEMBERG, F. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, n. 107, p.7-40, jul. 1999.

ROSEMBERG, F. Avaliação de programas, indicadores e projetos em Educação infantil. **Revista Brasileira de Educação**, n.16, p. 19-26, jan./fev./mar./abr. 2001.

ROSEMBERG, F. Panorama da Educação Infantil brasileira contemporânea. **Anais Simpósio da Educação infantil: construindo o presente.** Brasília, v. 1, p. 33-81, 2002a.

ROSEMBERG, F. Organizações multilaterais, Estado e políticas de educação infantil. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, n. 115, p. 25-63, mar. 2002b.

ROSEMBERG, F. Sísifo e a educação infantil brasileira. **Pro-Posições**, vol. 14, N. 1 (40), p. 177-194, jan./abr. 2003.

SILVA, M. A. da. **Intervenção e consentimento** – a política educacional do Banco Mundial. São Paulo: Fapesp: Autores Associados, 2002.

SOUSA, A. M. C. de. **Educação infantil: uma proposta de gestão municipal.** Campinas, SP: Papyrus, 1996.

STEARNS, P. N. **A infância.** São Paulo: Contexto, 2006.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da Educação Básica? As estratégias do Banco Mundial. In: DE TOMASI, L.; WARDE, M.; HADDAD, S. (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** 3 ed. São Paulo: Futura, 2002.

UNESCO. **Declaração de Nova Delhi sobre educação.** 1993. Disponível em: <www.unesco.org.br> Acesso em: 04 abr. 2007.