

# EDUCAÇÃO INFANTIL BRASILEIRA: INFLUÊNCIAS E CONTEXTOS

## BRAZILIAN CHILDHOOD EDUCATION: INFLUENCES AND CONTEXTS

### EDUCACIÓN INFANTIL BRASILEÑA: INFLUENCIAS Y CONTEXTOS

Andreia Menarbini<sup>1</sup>  
andreiamenarbini@gmail.com

Manuel Tavares<sup>2</sup>  
manuel.tavares@outlook.com.br

## RESUMO

A Educação Infantil brasileira, desde a sua origem, no século XIX, recebe influências internacionais. Os diferentes contextos sociais, econômicos e políticos, além das organizações e acordos internacionais, de que o Brasil é signatário, pautaram as políticas públicas implantadas para essa faixa etária desde o tempo do Império até aos dias atuais. O artigo discute, a partir de pesquisas realizadas sobre o tema e a legislação, as principais influências e contextos da Educação Infantil brasileira até à sua inclusão, em 2017, no programa de alfabetização vigente no país, intitulado Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), na busca da melhora dos índices de desempenho dos alunos na alfabetização. Pretende-se, por meio das reflexões propostas, contribuir para uma compreensão dos caminhos percorridos pela Educação Infantil e dos jogos de interesse existentes na complexidade educacional do país.

**PALAVRAS-CHAVE:** ALFABETIZAÇÃO; EDUCAÇÃO INFANTIL; PNAIC; POLÍTICAS EDUCACIONAIS.

## ABSTRACT

The Brazilian Childhood Education receives international influences since its origin in the XIX century. The different social, economic and political contexts, in addition to the international organizations and agreements of which Brazil is a signatory, guided the public policies implemented for this age group from the time of the Empire to the present day. The article discusses, based on research on the topic and legislation, about the main influences and contexts of Brazilian Childhood Education until its inclusion, in 2017, in the current literacy program in the country, titled National Pact for Literacy in the Right Age (PNAIC), in the search for the improvement of the performance indices

1 Universidade Nove de Julho (UNINOVE).

2 Universidade Nove de Julho (UNINOVE).

of students in literacy. Through the proposed reflections, it is intended to contribute to an understanding of the paths taken by Childhood Education and the self-interest involved existing in the educational complexity of the country.

**KEY WORDS:** LITERACY; EARLY CHILDHOOD EDUCATION; PNAIC; EDUCATIONAL POLICIES.

## RESUMEN

La Educación Infantil brasileña, desde su origen, en el siglo XIX, recibe influencias internacionales. Los diferentes contextos sociales, económicos y políticos, además de las organizaciones y acuerdos internacionales, de que Brasil es signatario, pautaron las políticas públicas implantadas para esta franja etaria desde el tiempo del Imperio hasta los días actuales. El artículo discute, a partir de investigaciones realizadas sobre el tema y la legislación, las principales influencias y contextos de la Educación Infantil brasileña hasta su inclusión, en 2017, en el programa de alfabetización vigente en el país, titulado Pacto Nacional por la Alfabetización en la Edad Cierta (PNAIC), en la búsqueda de la mejora de los índices de desempeño de los alumnos en la alfabetización. Se pretende, por medio de las reflexiones propuestas, contribuir a una comprensión de los caminos recorridos por la Educación Infantil y de los juegos de interés existentes en la complejidad educativa del país.

**PALABRAS CLAVE:** ALFABETIZACIÓN. EDUCACIÓN INFANTIL. PNAIC. POLÍTICAS EDUCATIVAS.

## INTRODUÇÃO

Ao longo da história do Ocidente as instituições de Educação Infantil se caracterizam pela diversidade de ideias, estudos, concepções, modelos organizacionais que versam sobre a estrutura e o trabalho a serem realizados com as crianças durante o período que as frequentam, invariavelmente influenciadas pelo tempo histórico, a cultura e a realidade social, política e econômica do local em que estão inseridas.

Os estudos mostram que a Europa é perscrutora e contribuinte mundial de modelos estruturais, pedagógicos e epistemológicos no atendimento de crianças de 0 a 6 anos em instituições, a partir de experiências e estudos realizados, simultaneamente, desde o século XIX, em diferentes países desse continente.

Os modelos europeus, em especial os franceses, creche e maternal, e o alemão, jardim-de-infância, de instituições de Educação Infantil, influenciaram os modelos instituídos pelo Brasil que, ao longo da história, mantém o atendimento a

essa faixa etária de forma secundária, com um número reduzido de políticas públicas educacionais destinadas a essa etapa de ensino.

Outra influência recebida provém das agências internacionais<sup>3</sup> e tratados<sup>4</sup>, que o país integra e assume compromissos e acordos mútuos sobre os direitos individuais e desenvolvimento humano. Essas organizações institucionalizam ações mundiais, que são monitoradas em todo o processo e, conseqüentemente, o seu desenvolvimento e possíveis resultados balizam as questões econômicas e políticas entre os seus países-membros.

No Brasil, em decorrência da realidade nacional, das novas declarações mundiais e dos seus financiamentos assumidos, é lançado o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa<sup>5</sup>, implantado no ano de 2013, nos três primeiros anos do Ensino Fundamental.

Após avaliação desse programa no ano de 2016, considerando o baixo desempenho e as solicitações das redes públicas de ensino, o MEC promove mudanças no pacto, para a implantação no ano de 2017, e inclui, no seu programa de alfabetização vigente, a participação dos professores da Educação Infantil, numa ação educacional nacional inédita das já implantadas no país.

Diante da complexidade de jogos de interesse que envolvem a educação brasileira este artigo tem por objetivo discutir parte das questões históricas, sociais, políticas e econômicas que têm influenciado a Educação Infantil do Brasil, contribuindo para uma visão mais crítica sobre a temática. Do ponto de vista metodológico, a pesquisa é de tipo qualitativo, documental, com o recurso à análise qualitativa dos dados coletados.

## ORIGEM DAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO INFANTIL OCIDENTAIS

Na busca para a compreensão de como surgiram as creches, maternais e jardim-de-infância, retomamos pontos primordiais da história europeia que esclarecem a origem desses espaços influenciadores dos modelos institucionais adotados pelo Brasil.

3 Fundo das Nações Unidas para a Infância e Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento.

4 Organização das Nações Unidas, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Declaração Universal dos Direitos da Criança, Convenção Internacional dos Direitos da Criança, Declaração Mundial de Educação para Todos, Declaração do Milênio, Compromisso de Dakar, Declaração de Incheon.

5 Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa é um programa do Governo Federal. Disponível em <http://pacto.mec.gov.br/index.php>. Acesso em 04 nov.2017.

As instituições destinadas ao atendimento de crianças entre 0 e 6 anos de idade surgem na Europa, simultaneamente em diferentes países, entre o final do século XVIII e a metade do século XIX.

A primeira instituição de Educação Infantil está vinculada à escola de principiantes ou escola de tricotar, criada por Oberlin em 1769, na França. Em 1816, Robert Owen criou uma escola para os operários de sua indústria, seus filhos, na Escócia, com uma classe infantil, que recebia crianças dos dois aos seis anos de idade.

Do início até à metade do século XIX, no continente europeu, a diferença no atendimento institucional se relacionava aos propósitos políticos de sua criação e às diversas interpretações sobre a infância, assistência e escolarização, mesmo que a nomenclatura dos locais de atendimento fosse a mesma.

Nesse período histórico, marcado pela industrialização europeia, houve mudanças sociais significativas, entre elas, o aparecimento das grandes cidades, onde o trabalho feminino passou a gerar uma nova problemática que foi a ocupação das ruas pelas crianças pobres.

Diante dessa situação, os setores abastados daquelas sociedades passaram, de forma preconceituosa e ignorando as necessidades infantis, a defender o cuidar da criança em instituições como um meio de combate ao crime, evitando possíveis problemas sociais. Lopes; Mendes; Faria (2005, p.19) referem: “o trabalho industrial e a vida nas cidades mobilizaram políticos e representantes das elites para que aqueles novos espaços fossem “disciplinados” e “controlados”.

Assim sendo, naquele momento, várias instituições de Educação Infantil, foram criadas por grupos religiosos e de caridade, de diferentes tendências, que acompanhavam de perto a situação das mães e crianças, cujas vidas se transformaram pela industrialização e também se propagaram pelos centros urbanos, objetivando afastar as crianças de uma possível delinquência, originando alguns preconceitos contra a criança pobre e influenciando o tipo de atendimento oferecido nesses locais.

Especialmente no campo da Educação Infantil, muitas vezes o que tivemos foram “políticas pobres para pessoas pobres”, como disse Fúlvia Rosemberg. Quando isso ocorre, não adianta muito avaliar se a ação institucional foi eficiente ou precária. Se o projeto que cria uma instituição para a criança se baseia na ideia de que crianças pobres merecem “apenas” um tratamento pobre, a precariedade da instituição não poderá ser vista como um problema administrativo ou como um problema dos educadores que por lá atuam. Na realidade, a instituição só está fazendo o que dela se espera, ou seja, atender de forma insuficiente àqueles que não são considerados a parte “mais importante” da sociedade. (LOPES; MENDES; FARIA, 2005, p.18).

A Educação Infantil nasce como uma forma de amenizar a problemática social e não como um direito da criança, e esse traço predominante vai acompanhá-la por anos em diferentes países e sociedades, influenciando a qualidade do atendimento das crianças pobres, persistindo, ao longo dos anos a sua dimensão assistencialista, em que o cuidar se restringe a ter um lugar no sentido de espaço físico, para alojar as crianças enquanto as suas mães trabalham e atender aos cuidados básicos de higiene e alimentação conforme as possibilidades existentes naquele momento.

A partir da segunda metade do século XIX, as experiências das instituições de Educação Infantil europeia e dos Estados Unidos passaram a se constituir como modelos referenciais de instituições infantis e passaram a ser difundidas internacionalmente, chegando inclusive ao Brasil.

Um dos modelos de instituição infantil foi criado na França, denominado creche e destinado ao atendimento de crianças de 0 a 2 anos de idade. Já para as crianças de 3 a 6 anos de idade foram criadas as salas de asilo. Apesar de não abarcar toda a população infantil, com o decorrer do tempo, a creche e as salas de asilo se tornaram as etapas que precediam a escolarização. Em decorrência do aprimoramento das salas de asilo francesas surgiram as escolas maternas.

Em 1840, na Alemanha, foi criado pelo pedagogo Friedrich Fröbel (1782-1852), um dos mais influentes modelos de instituição de Educação Infantil, o chamado kindergarten, que originou a denominação jardim-de-infância.

Ambos os modelos de instituição de Educação Infantil foram adotados no Brasil, desde o período republicano, e implantados conforme os interesses políticos e sociais das diferentes épocas, sendo reformulados e utilizados, na mesma perspectiva, acrescidos dos estudos desenvolvidos na área educacional, até aos dias atuais.

## O INÍCIO DAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

O Brasil, por ser um país colonizado por Portugal, sofre fortes influências europeias em sua história e a questão da Educação Infantil mantém a perspectiva colonial na medida em que os modelos adotados são europeus bem como os teóricos que fundamentam os modelos e instrumentos pedagógicos adotados.

No século XVII, o atendimento das crianças em instituições refere-se às crianças abandonadas e ocorre na Santa Casa de Misericórdia, em parceria com a Corte. No século XVIII, com o aumento do número de abandonados, oficializou-se o acolhimento entre a Corte e as Irmandades como forma de proteção às crianças e nomeado por roda dos expostos ou roda dos enjeitados. Segundo Filipim; Rossi;

Rodrigues (2017, p. 608) “O intuito desta ação era esconder a vergonha de mães solteiras, bem como resguardar os filhos de uniões ilegítimas que eram abandonados.”

Já no final do Império havia registros de documentos com apontamentos sobre a necessidade de atendimento às crianças em instituições mantidas pelo estado, como a Reforma de Leôncio de Carvalho, de 1879, ministro do Império, para o atendimento de crianças de 3 a 7 anos de idade e um Parecer assinado pelo jurista Rui Barbosa, em 1882.

Em 1879, foi fundado o primeiro jardim de infância privado no país, destinado exclusivamente para os meninos da elite carioca, por Joaquim José Menezes Vieira, médico e educador da Corte, em conjunto com a sua esposa, D. Carlota de Menezes Vieira, com a proposta do jardim-de-infância de Fröebel.

Em 1889, começa a vigorar o sistema republicano no Brasil e o número de instituições de Educação Infantil começa a se expandir. Segundo o pesquisador Moysés Kuhlmann Jr. (1998), a primeira creche brasileira surgiu ao lado da Fábrica de Tecidos Corcovado, em 1899, no Rio de Janeiro e para ele há diferenças entre os jardins de infância e as creches, conforme nos esclarece,

O jardim de infância, criado por Fröebel, seria a instituição educativa por excelência, enquanto a creche e as escolas maternas – ou qualquer outro nome dado a instituições com características semelhantes às salles dástle francesas – seriam assistenciais e não educariam. (KUHLMANN JUNIOR, 1998, p. 73).

Considerando a contribuição do pesquisador, percebemos que, desde o início da criação das instituições infantis brasileiras, existe uma clara distinção entre as instituições criadas para os filhos dos ricos e as dos pobres. Para o atendimento dos mais abastados havia, claramente, a preocupação com o desenvolvimento de uma prática educativa de excelência e para os filhos dos trabalhadores a intenção era dar assistência sem a preocupação de educá-los. O acesso à educação infantil está, nas suas origens, marcado por uma perspectiva elitista e classista, o que está de acordo com o modelo social vigente.

Nessa mesma perspectiva e ano, é criada uma rede assistencial no Brasil pelo Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Rio de Janeiro, por dois médicos e devido aos seus fundadores, ficou caracterizada por uma pediatria científica. Em 1919, é fundado o Departamento da Criança, no Brasil, vislumbrando uma assistência científica, que deveria resolver problemas relacionados à pobreza e que, de fato, não ocorreu e acabou por gerar preconceitos em relação aos pobres.

Na verdade, o que se viu foi a utilização dos argumentos médicos e psicológicos de uma forma bastante preconceituosa contra crianças pobres. Como isso acontecia? Isso acontecia à medida que os homens que falavam em nome da ciência divulgavam a ideia de que os pobres, se não fossem

disciplinados e amparados, fatalmente entrariam no mundo do crime ou da vadiagem. (LOPES; MENDES; FARIA, 2005, p.20).

No ano de 1923, houve o reconhecimento governamental do grande número de mulheres no trabalho industrial, que forçou os industriais a reconhecerem o direito à amamentação. Com o reconhecimento desse direito na indústria e no comércio, o número de creches foi ampliado e, conseqüentemente, em 1932, o trabalho feminino foi regulamentado.

Diante do crescimento industrial, do comércio e da mão de obra feminina, houve a necessidade de ampliação do atendimento institucional infantil e o modelo adotado foi o das creches. Kuhlmann Junior (1998) nos informa que, no ano de 1921, havia 15 creches no Brasil e, já em 1924, havia registro de 47 creches distribuídas em várias capitais de estados brasileiros.

Na década de 30, ainda com o crescimento industrial, passaram a ser encontradas escolas maternas que atendiam a variadas idades, a maioria de 2 a 4 anos, mas já começava existir atendimento a crianças menores de 2 anos ou ainda acima de quatro anos. Os jardins-de-infância eram para crianças com 5 e 6 anos e também começaram a variar as idades de atendimento. Algumas creches que começaram a atender de 0 a 2 anos passaram a ser denominadas berçários.

Analisando essa diversidade de idades no atendimento nas instituições de Educação Infantil, percebemos que há uma mudança significativa na visão da sociedade sobre as necessidades da criança, pois inicia um reconhecimento de que existem etapas diferentes no desenvolvimento infantil que exige atendimento específico para a faixa etária e não é possível simplesmente colocá-las em um espaço físico, porque as crianças de diferentes idades exigem condições diferenciadas para atendê-las.

A partir da década de 30, surgem iniciativas relacionadas à Educação Infantil pública, destacando-se a realizada na cidade de São Paulo, em 1935, pelo Departamento de Cultura, sob a coordenação de Mário de Andrade, com o projeto Parques Infantis, que atendia crianças de 3 a 6 anos de idade.

Com a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho<sup>6</sup> em 1943, as creches são previstas como direito da mãe trabalhadora.

O Departamento Nacional da Criança é criado em 1940 e em 1942 organiza o modelo de instituição única para a assistência à infância, denominado “Casa da Criança”, onde funcionariam, ao mesmo tempo, os níveis do berçário, do maternal, do jardim e da pré-escola. Algumas cidades adotaram o modelo, mesmo quando não conseguiam manter todos os níveis de atendimento.

<sup>6</sup> Decreto-lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943 estão disponíveis em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5452.htm)>. Acesso em: 07 abr. 2019.



Passados vinte anos, ocorre um avanço na Educação Infantil pública no Brasil, pela aprovação da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que instituiu uma ampla reforma para a educação brasileira. Essa lei determinou que a criança de 0 a 6 anos de idade receberia educação, especialmente em escolas maternas e nos jardins-de-infância.

Com a indicação da lei, as crianças passaram a ter a possibilidade e não o direito assegurado de receber educação em instituições especializadas e, conseqüentemente, surgem novos desafios relacionados à expansão e ao atendimento da educação infantil nas instituições e, por se tratar de uma lei, não há especificação sobre concepções e modelos pedagógicos, deixando margem para a interpretação dos diferentes agentes sociais e públicos para a implantação dos novos espaços.

Se já não bastasse tamanha dificuldade, nesse período, o país passa por instabilidades políticas e, no processo de implantação dessa proposta, sofre um golpe de estado e passa a viver em um regime político ditatorial, que muda os rumos do atendimento institucional das crianças pequenas.

## A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Aqui abordaremos a expansão do atendimento da Educação infantil e os pressupostos adotados, com foco nas influências sofridas, principalmente das agências multilaterais de regulação e das conjunturas políticas brasileiras.

As influências e contextos nem sempre são conhecidos ou, ainda, percebidos pela população e, principalmente, por aqueles que prestam ou recebem serviços nas instituições educacionais, por serem acordadas e planejadas nos mais altos escalões dos poderes que envolvem o país, sem a consulta ou participação dos integrantes das classes populares nas decisões.

O Brasil, ao longo de sua história, integra organizações internacionais, cujos países, que delas fazem parte, assumem compromissos e acordos mútuos sobre os direitos e desenvolvimento humano. Essas organizações institucionalizam ações mundiais, que são monitoradas em todo o processo e, conseqüentemente, o seu desenvolvimento e possíveis resultados balizam as questões econômicas e políticas entre os seus países-membros.

No caso específico das políticas educacionais implantadas no país constatamos influências de diferentes declarações de que o país é signatário, uma vez que são assinados pelos países-membros diversos documentos com o compromisso de incorporá-los ao seu sistema jurídico, tornando-os internamente obrigatórios.



O Brasil é um dos países fundadores da Organização das Nações Unidas (ONU), e os seus integrantes pactuam um conjunto de direitos humanos e o desenvolvimento humano passa a ser relacionado não só com a renda por habitante (per capita), o saldo das contas públicas ou o montante da dívida de um país, mas também com a educação, a nutrição, a mortalidade infantil, a reciclagem do lixo e o respeito ao meio ambiente, institucionalizando ações mundiais.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>7</sup> (1948) é o documento internacional de maior abrangência, sendo a matriz dos documentos gerais e tratados multilaterais, que compõem os valores adotados e renovados, à medida que se manifestam novos problemas na ordem mundial. No ano de 1959, é instituída a Declaração Universal dos Direitos da Criança<sup>8</sup>, por meio da qual a criança é declarada sujeito de direitos, numa série de instrumentos internacionais gerais e específicos, tais como a Convenção Internacional dos Direitos da Criança<sup>9</sup>.

Em ambas as declarações, um dos direitos básicos declarado é o da educação, o que significa que todas as crianças têm direito à educação com igualdade e esse documento influenciou a aprovação da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que, entre outras questões, determinou que a criança de 0 a 6 anos de idade recebesse educação, especialmente em escolas maternas e nos jardins-de-infância.

A ação das agências internacionais tenta impor um padrão de atendimento à infância junto aos governos dos países pobres ou em desenvolvimento.

Uma das agências internacionais que exerce fortes influências nas políticas públicas de educação é o Fundo das Nações Unidas para a Infância<sup>10</sup> (UNICEF). Esta agência marcou a história da Educação Infantil com a informalidade, por meio das indicações feitas, a partir a “Conferência Latino Americana sobre a Infância e a Juventude no Desenvolvimento Nacional”, realizada em 1965. O documento por ela elaborado, na época, indicava a simplificação das exigências básicas para uma instituição educacional, por meio da implantação de um modelo simples e de baixo custo, sugerindo o financiamento de espaços educacionais para igrejas de diferentes

7 Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em: 03 abr. 2019.

8 Declaração Universal dos Direitos da Criança adotada pela Assembleia das Nações Unidas de 20 de novembro de 1959 e ratificada pelo Brasil; através do art. 84, inciso XXI, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos arts. 1º da Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, e 1º do Decreto nº 50.517, de 2 de maio de 1961. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>>. Acesso em: 07 abr. 2019.

9 A Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Convenção sobre os Direitos da Criança – Carta Magna para as crianças de todo o mundo – em 20 de novembro de 1989, e, no ano seguinte, o documento foi oficializado como lei internacional. Disponível em: <[https://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10120.htm](https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10120.htm)>. Acesso em: 07 abr. 2019.

10 Fundo das Nações Unidas para a Infância. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/sobre-o-unicef>>. Acesso em: 07 abr. 2019

denominações. O atendimento às crianças seria feito por voluntários, sem exigência de qualquer formação profissional e os responsáveis pela supervisão e coordenação seriam remunerados.

Esta indicação impactou a estruturação das instituições de Educação Infantil, no mesmo sentido já mencionado anteriormente, uma política pobre para pessoas pobres, como se para a criança pobre bastasse qualquer tipo de atendimento.

A educação brasileira apresentava grandes dificuldades e, com o golpe sofrido em 1964, o país passou a viver um regime ditatorial, que deixou suas marcas também nas instituições infantis.

Em 1971, foi aprovada uma reforma educacional pela Lei 5692/1971. Essa lei transformou o ensino primário e o ginásial em ensino de primeiro grau, com duração de oito anos com oito séries. O secundário foi transformado em ensino de segundo grau, com objetivos marcados pela ideia de profissionalização. A Educação Infantil foi praticamente excluída do sistema de ensino brasileiro, retirando dos governos as obrigações escolares relacionadas às crianças pequenas.

A ideia predominante sobre as instituições infantis na década de 70, no governo militar e dos grupos que sustentavam política e economicamente a ditadura, além de vários organismos internacionais, era a de que a pobreza era perigosa e gerava problemas sociais.

[...] a pobreza é perigosa, que pode “fabricar” problemas sociais se não for pelo menos um pouco atendida e que, dentro da vida dos pobres, cuidar das crianças seria uma forma de prevenir problemas sociais e, ao mesmo tempo, continuar liberando mães para o trabalho. (LOPES; MENDES; FARIA, 2005, p. 23).

Para evitar problemas desse tipo foram criados projetos, conforme indicações da UNICEF, entre eles o Projeto Casulo, que foi desenvolvido pela Legião Brasileira de Assistência, a LBA, a partir dos anos de 1976 e 1977. A proposta consistia em um atendimento assistencial de massas para o amparo das mães e das crianças, assegurando lugar para ficar, alimentação e campanhas de agasalho.

Essa prática gerou uma crise para os governos que mantinham o jardim-de-infância, pois a indicação da agência reguladora e da nova legislação era mais a da criação do pré-primário do que aumentar o número de instituições para crianças pequenas. Dessa forma, o jardim-de-infância foi se tornando para poucos, já que nem todas as crianças eram consideradas merecedoras da política educacional.

Outras propostas também foram colocadas em prática, sendo que, em 1974, o Ministério da Educação e da Cultura criou um Serviço de Educação Pré-Escolar (SEPRE). Em 1975, é criada a Coordenadoria de Educação Pré-Escolar (CODEPRE).

Constata-se que, no decorrer da história das instituições de Educação Infantil, foi marcante a criação de espaços para pobres e outros para não pobres, em decorrência das visões equivocadas sobre a infância, em que a criança era pouco respeitada e não considerada para a elaboração de políticas públicas.

Somente no ano de 1988, com a aprovação da Constituição, pela primeira vez na história do Brasil, se reconheceu a necessidade do atendimento da criança em creche e em pré-escola, reforçado em 1990 pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, com base na Lei nº 8.069 de julho de 1990, que, em seu Artigo 54, refere que o Estado tem o dever de oferecer às crianças de 0 a 6 anos de idade o atendimento em creches e pré-escolas.

Essa mudança ocorrida também foi fruto da luta de anos dos movimentos sociais das mulheres e dos trabalhadores. Com o reconhecimento da criança como detentora de direitos, ela passou a integrar o sistema público de educação.

Nessa mesma época, ocorre a Declaração Mundial de Educação para Todos<sup>11</sup> (1990), realizada em Jomtien (Tailândia), que estabelece posicionamento ante as necessidades da Educação Básica no mundo. É assumido o compromisso de colocar toda criança na escola até ao ano 2000, entre outros aspectos, deixa claro que crianças, jovens e adultos têm direito a uma educação de qualidade.

Já no Brasil, foi com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB Nº 9394/1996, que o termo Educação Infantil considerou a criança como integrante da Educação Básica Brasileira, de forma não obrigatória, sem a exigência do atendimento da demanda de vagas existentes pelo poder público. O texto apenas explicita a finalidade da Educação Infantil com as intencionalidades da Educação Básica, com o intuito de garantir as bases para o crescimento saudável das crianças e seu progresso nas etapas posteriores.

Cabe destacar que a infância no Brasil foi desrespeitada por anos e a maior prova disso foi a necessidade da elaboração de um Estatuto da Criança e do Adolescente, para que os seus direitos fossem reconhecidos.

Ocorre a Declaração do Milênio<sup>12</sup> (2000), que entrelaça e atualiza os valores essenciais ao relacionamento internacional no século XXI e estabelece as Metas de

11 Declaração Mundial de Educação para Todos (Jomtien, 1990). Ao contrário de documentos precedentes, essa Declaração não se contenta com os princípios da universalização do acesso e da igualdade de direitos, mas destaca a qualidade na educação. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pradime/cader\\_tex\\_2.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pradime/cader_tex_2.pdf)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

12 A Declaração do Milênio das Nações Unidas é um documento histórico para o novo século. Aprovada na Cimeira do Milênio – realizada de 6 a 8 de setembro de 2000, em Nova Iorque –, reflete as preocupações de 147 Chefes de Estado e de Governo e de 191 países, que participaram na maior reunião de sempre de dirigentes mundiais. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2019.

Desenvolvimento do Milênio, e o Compromisso de Dakar<sup>13</sup> (2000), firmado na Cúpula Mundial de Educação (Dakar, Senegal); as metas estabelecidas anteriormente são avaliadas e redimensionadas, tendo-se em consideração os desafios de um novo milênio. A próxima conferência, que se realizou na Coreia do Sul, em 2015, incorporou os desafios firmados nas conferências anteriores, que fixaram um conjunto simples de metas que todos os países, inclusive o Brasil, são obrigados a atingir até 2015.

Em 2013, a lei LDB Nº 9394/1996 sofreu alterações com a implantação da Lei nº 12.796, tornando a educação obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade. Assim sendo, uma parte da Educação Infantil passou a ser obrigatória e ao poder público cabe prover o atendimento, o que, na prática, ainda não ocorreu por todo o país.

Em 2014, ocorre a Declaração de Incheon<sup>14</sup>, aprovada no Fórum Mundial de Educação (FME 2015), constituindo o compromisso da comunidade educacional com a Educação 2030 e a Agenda de Desenvolvimento Sustentável 2030 e, assim, reconhece o importante papel da educação como principal motor do desenvolvimento. O Marco de Ação da Educação 2030, que oferece orientações para a implementação da Educação 2030, visa mobilizar todos os países e parceiros em torno dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) sobre educação e suas metas, além de propor formas de implementar, coordenar, financiar e monitorar a Educação 2030 para garantir oportunidades de educação de qualidade inclusiva e equitativa, assim como de aprendizagem ao longo da vida para todos.

O Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento<sup>15</sup> (BIRD), além de influenciar as tomadas de decisão, tem sido financiador de inúmeras ações e os juros aplicados acabam onerando os cofres públicos, dificultando a ampliação de políticas públicas no Brasil. Há mais de 60 anos, faz empréstimos ao governo brasileiro, estados e municípios em mais de 430 financiamentos, doações e garantias, que somam quase US\$ 50 bilhões. Anualmente, são realizados, em média, US\$ 3 bilhões em novos financiamentos, em áreas como gestão pública, infraestrutura, desenvolvimento urbano, educação, saúde e meio ambiente.

Em decorrência da realidade nacional, das novas declarações mundiais e dos financiamentos assumidos pelo Brasil, é lançada uma política pública de alfabetização, implantada no ano de 2013 e com alterações a serem realizadas em 2017, incluindo-se a etapa da Educação Infantil nesse programa de larga escala.

13 Educação para todos: o compromisso de Dakar. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2019.

14 Declaração de Incheon. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002432/243278POR.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

15 Banco Mundial. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/bancomundial/>>. Acesso em: 05 abr.2019.

## A EDUCAÇÃO INFANTIL E O PACTO NACIONAL PELA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA

A alfabetização das crianças é tema de estudos e uma meta a ser conquistada em todo o Brasil, já que os dados obtidos por órgãos nacionais e estudos realizados no país demonstram índices alarmantes referentes a essa temática e constatam que ainda há muito a ser feito nessa área.

Para solucionar o problema e atingir metas referentes à alfabetização, o Ministério da Educação implanta políticas públicas nacionais para a melhoria da aprendizagem das crianças.

A última política pública de alfabetização implantada no Brasil pelo Ministério de Educação (MEC), no ano de 2013, foi o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) que é uma política de larga escala, firmada por compromisso dos governos federal, estaduais e municipais em assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até aos oito anos de idade, ao final do 3º ano do Ensino Fundamental. O pacto possui quatro eixos de atuação: gestão, formação, materiais e avaliação. Como eixo principal está a formação continuada de professores alfabetizadores, sendo proposta como uma formação entre pares que se constitui em um aprendizado em rede.

Conforme dados do MEC<sup>16</sup>, desde a sua implantação até ao ano de 2017, o PNAIC já formou mais de 58 mil orientadores de estudos e 1 milhão de professores alfabetizadores, espalhados pelos 5.570 municípios do país, tornando-se o maior programa de alfabetização já implantado em todo o território nacional, direcionado aos três primeiros anos do Ensino Fundamental.

O Plano Nacional de Educação (PNE) contém metas referentes à alfabetização. A Meta 5 propõe alfabetizar todas as crianças, no máximo, até ao final do 3º (terceiro) ano do Ensino Fundamental e a Meta 5.1 prevê a articulação do Ensino Fundamental com a Pré-escola e sugere a estruturação dos processos pedagógicos de alfabetização nos anos iniciais do Ensino Fundamental articulados com estratégias desenvolvidas na pré-escola, com qualificação e valorização dos professores alfabetizadores e apoio pedagógico específico, a fim de garantir a alfabetização plena de todas as crianças. Os dados da ANA 2016 mostram que, no Brasil, 55% das crianças, ao final do 3º ano, estão nos níveis 1 e 2 na escala de proficiência em Leitura, indicando grande dificuldade para ler e interpretar (na Região Norte, 70%; Nordeste, 70%; Sudeste, 44%; Sul, 45% e Centro-Oeste, 51%). O nível 4, que seria o esperado para a maior parte das crianças que já frequentaram três anos de escola, está assim distribuído:

<sup>16</sup> Dados sobre a formação PNAIC. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=51531>. Acesso em: 10 out.2017.

na Região Norte, 6%; Nordeste, 7%; Sudeste, 18%; Sul, 16% e Centro-Oeste, 12%, sendo a média do Brasil de 13%.

Em atendimento a essas Metas do PNE, articuladas aos apontamentos feitos pelos diferentes segmentos que compõem o PNAIC, e o desejo da melhoria dos dados quanto à alfabetização no país, o MEC instituiu mudanças no Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa a partir do ano de 2017. Nesse mesmo ano, a adesão do pacto pelos municípios foi aberta em 12 de julho, regida pela portaria nº 826, de 7 de julho de 2017, que dispõe sobre o PNAIC, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação (PNME). Nessa portaria nota-se um novo formato de funcionamento, havendo a descrição de funções que não existiam nas edições anteriores, a ampliação da formação para o atendimento aos professores da Educação Infantil, além de mudanças na gestão e estrutura das formações, a partir do fortalecimento da administração, por meio das estruturas estaduais, regionais e locais de formação e gestão, direcionadas pelo Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização e o Letramento, com estrutura paritária de decisão entre UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Ensino) e Estado.

Especificamente, para a Educação Infantil, constam, nas orientações do PNAIC em Ação de 2017, formações específicas para essa etapa de ensino, realizadas pelos coordenadores pedagógicos das escolas, a partir das formações recebidas pelos orientadores de estudos, utilizando o material “Leitura e Escrita na Educação Infantil”, produzido em parceria pelo MEC e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Esse material origina-se a partir do contrato entre a Diretoria de Currículos e Educação Integral (DICEI), da Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC e a UFMG nos anos de 2013 a 2015, com o objetivo da elaboração de material para atender à necessidade de formação dos professores da Educação Infantil, fornecendo subsídios para que estes possam desenvolver, com qualidade, o trabalho com a linguagem oral e escrita, em creches e pré-escolas brasileiras.

O material “Leitura e Escrita na Educação Infantil” está estruturado em oito cadernos de estudos, um caderno de apresentação e um encarte destinado às famílias das crianças. Está disponibilizado pelo MEC, em formato digital, para dar suporte ao processo de formação de professores da Educação Infantil, matriculados nas formações do PNAIC 2017.

Como fundamento para a construção da proposta de formação de professores da EI e o material que a compõe, estão as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI), contidas na Resolução do Conselho Nacional de Educação/ Comissão de Educação Básica (CNE/CEB) de número 5, de 2009.



A inclusão da Educação Infantil, que possui características específicas, em um programa de alfabetização, gera estranheza e é necessário que haja novos estudos que esclareçam essa proposta, suas implicações na infância, nas práticas em salas de aula e, ao mesmo tempo, explicita os fundamentos e intenções que envolvem essa política pública em larga escala.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise dos estudos realizados sobre as influências e contextos da Educação Infantil concluímos que, ao longo da história mundial, o poder econômico tem ditado as regras de como a sociedade deve funcionar e os seus interesses se sobrepõem aos sociais, aumentando as desigualdades e as injustiças para os que se encontram em situação de vulnerabilidade. Essa realidade é o que mais tem exercido influência nas políticas públicas implantadas na educação nacional.

A Educação brasileira sofre influências internacionais porque é signatária de acordos, declarações e recebe financiamentos para a execução de suas propostas. Além destas, é influenciada pelos interesses políticos e econômicos internos, conforme o contexto histórico, que pautam as políticas públicas implantadas. As políticas nacionais, quer na área da educação quer em outras áreas, são determinadas por princípios e exigências internacionais definidos pelas agências multilaterais de regulação, elas próprias ligadas aos grandes interesses do neoliberalismo financeiro. Nesse sentido, a autonomia dos países na definição das suas políticas públicas é diminuta, o que, do nosso ponto de vista, significa uma cada vez maior subserviência dos países menos desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento aos interesses do capitalismo internacional.

No que se refere, especificamente, à história institucional da Educação Infantil, consideramos que é necessário ter em conta o processo identitário da criança, as etapas de desenvolvimento, a sua cultura de origem, o modo como se opera a sua inserção social, seus direitos inalienáveis, como o direito à educação de modo a superar o descaso a que foi sujeita durante anos por parte do Estado. Por influência das concepções tradicionais da criança, como “adulto em miniatura”, pensamos que a ideia de criança enquanto ser frágil e sujeito de direitos ainda está em construção na sociedade brasileira. Ao afirmarmos que as perspectivas neoliberais e as respectivas agências multilaterais de regulação determinam as políticas da educação levadas a cabo em todos os países, queremos dizer, por um lado, que a autonomia dos estados é diminuta e, por outro, que são os desígnios da globalização e da tendência a uma cultura uniformizante que se impõe em todos os países, silenciando as culturas locais e as suas especificidades. A essa perspectiva chama Quijano (2005) colonialidade



global, o que significa não haver contradição nos pressupostos e propósitos entre as perspectivas neoliberal e colonial.

Ao considerarmos que a história da Educação Infantil deve ser estudada em detalhes, queremos dizer que a problemática da educação infantil não pode ser equacionada de um modo universal, à margem das culturas locais, da sua origem de classe e dos ritmos de desenvolvimento de cada uma das crianças. Ainda do ponto de vista histórico, consideramos ser necessário conhecer a concepção de infância das pessoas que trabalhavam nas instituições, que trabalho prático era realizado nas instituições infantis, quais as concepções de educação infantil que organizaram as políticas públicas e como as leis foram postas em prática e se transformaram, a partir dela, nas instituições de Educação Infantil.

Outras questões se referem à alfabetização infantil: O que significa alfabetizar na Educação Infantil? A quem interessa alfabetizar na Educação infantil? O trabalho com a alfabetização, desde os quatro anos, contribuirá para a resolução do conjunto de problemas que envolve a alfabetização ou trará outros problemas para a educação brasileira? Qual, afinal, a idade certa para alfabetizar?

A elucidação dessas questões poderia contribuir para fundamentar a elaboração de novas políticas públicas e/ou reorganização das existentes, na perspectiva de respeitar a criança em suas necessidades, possibilidades e potencialidades, contribuindo para o aprimoramento da qualidade da educação infantil pública brasileira.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Janete M. L. de. **A educação como política pública**. 2. ed. Ampliada. Campinas: Autores Associados, 2001.

**BRASIL**. Cadernos de formação para a Educação Infantil do PNAIC. Disponível em <<http://pacto.mec.gov.br/materiais-listagem/itemlist/category/4-materiais-da-educacao-infantil>>. Acesso em 05 nov. 2017.

**BRASIL**. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

**BRASIL**. Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879. Reforma o ensino primário e secundário no município da Corte e o superior em todo o Império. Disponível em:<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-7247-19-abril-1879-547933-publicacaooriginal-62862-pe.html>>. Acesso em: 28 mar. de 2019.

**BRASIL.** Documento Orientador do PNAIC em Ação 2017. Disponível em: <[http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/doc\\_orientador\\_versao\\_final\\_20170720.pdf](http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/doc_orientador_versao_final_20170720.pdf)>. Acesso em: 25 maio de 2018.

**BRASIL.** Lei nº 4.024/61, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 28 mar. de 2019.

**BRASIL.** Lei nº 5.692/71, de 11 de agosto de 1971. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 28 mar. de 2019.

**BRASIL.** Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/L9394.htm>>. Acesso em: 26 mar. de 2019.

**BRASIL.** *Lei nº 12.796 de 2013.* Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm)>. Acesso em: 26 mar. de 2019.

**BRASIL.** Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Plano Nacional de Educação <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)> . Acesso em: 29 set. 2017.

**BRASIL.** Livro de estudo. Lopes, Karina Rizek; Mendes, Roseana Pereira; Faria, Vitória Líbia Barreto de. organizadoras. – Brasília: MEC. Secretaria de Educação Básica. Secretaria de Educação a Distância, 2005. 32p. (Coleção PROINFANTIL; Unidade 3)

**BRASIL.** Ministério da Educação. Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação. Parecer CEB 020/2009; Resolução CEB 5/2009. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Brasília: MEC/SEF, 2009.

**BRASIL.** Ministério do Bem-Estar Social. Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência. Lei n. 8069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 16 jul.1990.

**BRASIL.** Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017. Dispõe sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação - PNME.

**BRASIL.** Resolução CNE/CEB Nº 5, de 17 de dezembro de 2009 fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Disponível em: <[http://www.crmariocovas.sp.gov.br/Downloads/ccs/concurso\\_2013/PDFs/resol\\_federal\\_5\\_09.pdf](http://www.crmariocovas.sp.gov.br/Downloads/ccs/concurso_2013/PDFs/resol_federal_5_09.pdf)>. Acesso em: 8 abr. 2019.

**BRASIL.** Resultados da Avaliação Nacional de Alfabetização – ANA (2013-2014). Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/painel-educacional>>. Acesso em: 02 jun. 2018.

**BRASIL.** Resultados da Avaliação Nacional de Alfabetização – ANA (2016). Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/saeb/ana/resultados/2016/resultados\\_ana\\_2016.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/ana/resultados/2016/resultados_ana_2016.pdf)>. Acesso em: 02 jun. 2018.

DURHAM, Eunice Ribeiro. **A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso: uma visão comparada.** Novos estud. - CEBRAP [online]. 2010, n.88, pp. 153-179, abril 2018.

FILIPIM, Priscila V. S.; ROSSI, Edneia R.; RODRIGUES, Elaine, História da institucionalização da educação Infantil: dos espaços de assistência à obrigatoriedade de ensino (1875-2013). **Revista HISTEDBR** On-line, Campinas, v.17, n.2 [72], p.605-620, abr./jun. 2017.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abril 2003.

KUHLMANN JÚNIOR, M. Histórias da educação infantil brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 14, p. 5-18, maio/ago. 2000.

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

LIMA, Paulo Gomes. Reestruturação produtiva, reforma do estado e políticas educacionais no Brasil. **Revista Educação e Cultura Contemporânea**, v. 15, n. 38, 140-157.

QUIJANO, Anibal. **Colonialidade do poder. Eurocentrismo na América Latina.** Buenos Aires: CLACSO, 2005.

SAVIANI, Dermeval. **PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC.** Campinas: Autores Associados, 2009. (Coleção Polêmicas do nosso tempo, 99)

UNESCO, UNICEF, PNUD, BANCO MUNDIAL. **Declaração mundial sobre educação para todos e Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem.** Conferência Mundial sobre “Educação para Todos”, Jomtien, 1990.

## SOBRE OS AUTORES

ANDREIA MENARBINI. Doutoranda em Educação pela Universidade Nove de Julho. Professora da Educação Básica na Rede Municipal de Ensino de Santo André e integrante do Grupo de Pesquisa Fundamentos Epistemológicos das Políticas Educacionais (GRUFEPE).

MANUEL TAVARES GOMES. Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) Universidade Nove de Julho (UNINOVE) São Paulo.

RECEBIDO: 26/06/2019.

APROVADO: 19/11/2019.