

Educação Infantil: Aspectos da Legislação — Do Departamento da Criança ao Projeto Jorge Hage

*Maria da Glória Marcondes Gohn**

Introdução: síntese do problema

Este trabalho tem por objetivo realizar um estudo sobre a legislação brasileira a respeito da criança de 0 a 6 anos de idade, destacando-se o novo projeto de LBD aprovado pela Câmara Federal, em junho de 1990, do senador Jorge Hage.

O tratamento dado à criança de 0 a 6 anos, em termos da legislação brasileira, passou por diferentes fases. Enquanto sujeito histórico específico, a criança desta idade foi inicialmente pensada como alguém que deveria ser preparado para o futuro imediato. O destino era a escola primária. Esta preparação iniciava-se aos dois anos (Código de Educação do Estado de São Paulo — 1933). Falava-se em escolas maternais e jardins de infância para as camadas médias, e para as elites, e em asilos e creches para as classes populares.

A educação pré-primária foi reafirmada, de forma muito superficial, na LDB de 1961. Esta mesma lei reafirmou o princípio da Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943, quanto a “instituições de educação pré-primária” anterior aos 7 anos. A LDB de 1971 trata, novamente, de forma superficial a questão. Aboliu-se a terminologia pré-primária e não se criou nada para substituí-la. Na prática so-

cial, a realidade já havia demarcado um quadro bastante nítido: berçários, jardins e maternais, usualmente particulares, para as camadas médias e altas. Creches públicas (raríssimas), conveniadas ou particulares para as classes populares.

Apesar da omissão da LDB de 1971, as necessidades da população trabalhadora, e do próprio processo de acumulação, foram se impondo. A política social do Estado brasileiro se alterou paulatinamente. Primeiro foram as redes de pré-escolas públicas, nos anos 70. Depois as redes de Creches, ou Centros Infantis, ou Centros de Convivência Infantil nos anos 80. Cumpre registrar que o termo creche é marcante no ideário popular, ainda que os órgãos públicos a denominem com outros nomes. As alterações na orientação das políticas públicas geraram uma série de pareceres, portarias, indicações e programas públicos. Criou-se uma Coordenadoria de Ensino Pré-Escolar. A terminologia que ganha espaço é a Pré-escola.

Os anos 80 trarão novas alterações. A creche passa a ser uma demanda social popular generalizada. Os governos municipais inscrevem este equipamento em seus programas com a mesma importância que as fontes luminosas dos anos 40/50. O processo consti-

* Professora do Depto. de Administração e Supervisão Educacional, Faculdade de Educação/UNICAMP.

tuinte propicia aos educadores e outros estudiosos do tema que se unam e encaminhem suas propostas através de órgãos de classe, associações de pesquisa. Criou-se um Fórum Nacional sobre a Educação. A Constituição de 88 inaugura um novo momento na história da legislação para as crianças de 0 a 6 anos. Constitui-se um novo sujeito jurídico: o direito da criança de 0 a 6 anos. Após sua promulgação, surgem debates em torno de um novo projeto de lei para a Educação nacional, levando à construção de uma nova terminologia: a Educação Infantil para a faixa etária de 0 a 6 anos. A seguir os principais momentos desta trajetória.

O esboço de uma legislação: antecedentes

O Decreto nº 5.884, de 31 de abril de 1933, instituiu o Código de Educação do Estado de São Paulo. Este código introduziu o nível de ensino pré-primário no sistema escolar. Seu artigo 1º dizia:

“A educação pública do Estado de São Paulo compreende:

a — A educação pré-primária, ministrada nas escolas maternas, em curso de dois anos, à criança de 2 a 4 anos, e nos jardins de infância para crianças de 4 a 7 anos.

É importante lembrar que desde o final dos anos 10 o Estado brasileiro passou a se ocupar, ainda que timidamente, da infância brasileira. Em 1919 foi criado o Instituto de Proteção à Infância e o Departamento da Criança, reconhecido como de utilidade pública em 1920. Em 1922 organizou-se o 1º Congresso Brasileiro de Proteção à In-

fância. A proteção básica situou-se na preparação dos “homens de amanhã” e no fortalecimento do Estado brasileiro, a partir da constituição de um proletariado nacional. Os imigrantes passaram a ser perseguidos e expulsos do país por professarem ideologias “exóticas às nossas raízes”.

Em 1933 realizou-se o 2º Congresso de Proteção à Infância. A Constituição de 1934 não mencionou a questão da educação infantil.

Em 1940 foi criado o Departamento Nacional da Criança, vinculado ao Ministério da Educação e da Saúde Pública. Em 1941 criou-se o SAM — Serviço de Assistência aos Menores.

Em 1942 foi criada a LBA — Legião Brasileira de Assistência, para auxiliar órfãos de pais que foram para a guerra.

Em 1948 foi criada a OMEP — Organização Mundial de Educação Pré-Escolar, que teve o início de suas atividades no Brasil em 1952.

A educação infantil na LDB de 1961 — Lei nº 4.024

A LDB de 1961 tratou parcialmente da Educação Infantil, em dois artigos, dentro do Título da Educação de Grau Primário. Ela manteve a terminologia do Código da Educação do Estado de São Paulo de 1933. Os artigos da Lei nº 4.024 que trataram do assunto são:

“Artigo 23 — A educação pré-primária destina-se aos menores até sete anos, e será ministrada em escolas maternas ou jardins de infância.

Artigo 24 — As empresas que tenham a seu serviço, mães de 4 menores de sete anos, serão estimuladas a organizar e manter, por inicia-

tiva própria, ou em cooperação com os poderes públicos, instituições de educação pré-primária”.

Observamos que a lei tratou a educação pré-primária de forma generalizante. Todo atendimento anterior ao primário foi caracterizado como pré, englobando o maternal e o jardim. Ela não legislou nada de específico, apenas nomeou uma categoria. Ao mesmo tempo, a LDB reafirmou o princípio constitucional da Carta Magna de 1946, atribuindo às empresas o papel de provedoras do atendimento. Nela não havia obrigatoriedade, apenas sugeriu-se uma orientação através dos termos “serão estimuladas”.

Em 1964, foi criada a Funabem — Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, em substituição ao SAM. Ainda este ano, a área da Saúde Pública, passa a ter uma atuação destacada na questão da criança. Em 1970, cria-se o CPMI — Coordenação de Proteção Materno Infantil.

A educação infantil na LDB de 1971 — Lei nº 5.692

O Capítulo da LDB de 1971, em seu artigo 19, § 2º, diz:

“Os sistemas de ensino velarão para que as crianças de idade inferior a sete anos, recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes”.

Sabemos que a LDB de 1971 foi formulada a pedido do governo militar, num processo tecnocrático, onde determinados educadores brasileiros trabalharam em gabinetes, sob encomendas, num prazo muito curto. A lei foi apro-

vada também em prazo recorde, no Congresso Nacional. Recebeu poucas e inócuas emendas e não teve nenhuma sanção presidencial. Observamos que, em relação à Educação Infantil, a LDB de 1971 foi totalmente vaga. Não tratou a questão em termos de uma necessidade social e muito menos como uma política nacional. A questão, foi tratada, como um apêndice dos sistemas de ensino (Federal, Estadual e Municipal). Não se definiu o que seria a “conveniente educação”, embora já tenha sido um avanço colocar a questão da ótica da educação e não da assistência.

A LDB de 1971, também, generalizou o atendimento na Educação Infantil, tomando como parâmetro a escola acima de sete anos de idade. Como o Sistema de Ensino foi reestruturado, em termos de primeiro e segundo graus, a terminologia pré-primária foi abandonada sem que ocorresse nada para substituí-la.

Outra observação um tanto curiosa é a expressão utilizada para designar as atividades desenvolvidas na faixa etária anterior aos 7 anos: os sistemas de ensino “velarão”. No jargão popular, velar é sinônimo de vigiar, estar alerta, estar de guarda, de sentinela etc. Ou seja, pressupõe o cuidado, da parte de algum responsável, em relação a outra parte, inerte, sem vida ou de vida frágil. Há, portanto, uma atribuição do papel passivo à criança. O setor ativo é o sistema de ensino, ou as escolas.

Um outro momento da LDB de 1971, onde a questão da Educação Infantil aparece, é no capítulo que trata do financiamento. O artigo 61 reproduz os termos do texto constitucional em relação ao oferecimento de educação nos estabelecimentos onde há mães de menores de 7 anos. Não há obrigatoriedade, apenas a diretriz: “serão estimuladas”. Também não há referência ao

número mínimo de mães das empresas, a partir do qual haveria o estímulo ao atendimento. Ou seja, observamos nas LDBs de 1961 e 1971 que estas leis não contemplaram a Educação Infantil. Não responderam a nenhuma demanda social específica e nem se anteciparam no atendimento a uma necessidade que o sistema econômico colocava: a liberação da mão-de-obra das mulheres para ingresso no mercado de trabalho, objetivando complementar o salário familiar.

Na realidade, a questão da Educação Infantil até os anos 70, no Brasil, era equacionada basicamente como uma questão assistencial e médica. Em 1972 criou-se o INAM — Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, órgão do Ministério da Saúde, destinado a propor programas de assistência alimentar para a população pré-escolar e escolar (1º grau). O esforço de coordenação de órgãos burocráticos de assistência médica à infância chega a seu ápice em 1974, com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, integrado por LBA, INAMPS, Funabem, Dataprev e Iapas.

A mensagem presidencial ao Congresso em 1975 trata, pela primeira vez num texto deste teor, da importância dos primeiros anos de vida da criança e do atendimento público na área pré-escolar. A partir de então, a prática de convênios foi incrementada pela LBA para implantação de creches e pré-escolas no país. Uma questão não resolvida nos anos 70 diz respeito à fonte de recursos específicos para a área da Educação Infantil. Ela era objeto de atenção de cinco ministérios: Saúde, Educação, Promoção Assistencial, Justiça e Trabalho. Ao mesmo tempo, não era prioridade em nenhum.

Da Lei nº 5.692 ao projeto Hage. A legislação de ensino sobre a educação infantil

O Cenário

Após 1971 o cenário brasileiro com relação à Educação Infantil se altera profundamente. A demanda pela pré-escola (4 a 6 anos) cresce em todas as camadas sociais. Alteram-se valores básicos na sociedade brasileira e o hábito de se colocar os filhos nos “prezinhos” passa a ser necessidade social. A idade legitimada da criança passar a freqüentar a escola deixa de ser os 7 anos e se antecipa para o pré-primário.

O sistema econômico é responsável por grande parte das mudanças. No meio urbano, a mulher passa a se inserir cada vez mais no mercado de trabalho. As causas são várias: necessidades econômicas propriamente ditas, tendo em vista o arrocho salarial a partir de 1967; expansão das oportunidades de emprego, geradas pela fase do milagre brasileiro (1968-72); acesso das mulheres ao sistema de ensino; aparecimento de bandeiras de emancipação das mulheres etc. Em nível global passa-se a ter um sistema em cascata: a mulher da camada média se insere no mercado de trabalho e abandona as tarefas domésticas; abrem-se novos empregos para as classes populares: nos grandes e médios centros urbanos, generaliza-se o hábito de se ter uma empregada doméstica; por sua vez, a mulher da classe popular irá necessitar de outra base de apoio em sua própria casa, para poder ausentar-se da rotina do-

méstica e trabalhar como faxineira, cozinheira, arrumadeira ou em serviços gerais, ou seja, ela necessitará de creches.

Pesquisas realizadas nos anos 70, em São Paulo e em Belo Horizonte, demonstraram que a clientela básica dos movimentos de reivindicação por creches, na periferia, era oriunda da categoria das empregadas domésticas.

Os anos 70 foram também responsáveis pela expansão da rede particular de atendimento à criança de 0 a 6 anos, para as camadas média e alta da população. E ainda, é nos anos 70 que há a elaboração de políticas no nível do atendimento à pré-escola (4 a 6 anos) nos municípios. Criam-se redes de pré-escolas nos municípios. A LBA — Lei Brasileira de Assistência teve papel ativo neste processo, criando em 1974 o Projeto Casulo.

Os pareceres posteriores à Lei nº 5.692

A LDB de 1971 gerou grandes mudanças na estrutura do ensino brasileiro da forma como até então se organizava, ao fundir o antigo primário e o ginásio no 1º grau e criar o 2º grau de caráter profissionalizante. Estas alterações tiveram repercussões também no nível da Educação Infantil. A maior parte da legislação criada a respeito, neste período, delineou o perfil da chamada Educação Compensatória.

Como sabemos, a Educação Compensatória fundamenta-se na abordagem de privação cultural. Ou seja, os pobres são destituídos de vários elementos importantes: nutricional, cultural, psicológico, físico-geográfico etc. Estes fatores determinam a falta de

prontidão para a aprendizagem. Na realidade, o que os educadores que defenderam, ou legislaram, sobre a Educação Compensatória buscaram resolver não foram os problemas das crianças na faixa etária de 0 a 6 anos de idade, embora preconizassem medida para esta faixa. Eles buscaram resolver o problema da repetência no 1º grau, e mais especificamente no 1º ano. A pré-escola passa a ser considerada como solução para as chamadas defasagens escolares.

Os principais instrumentos legais relativos à Educação Infantil nos anos 70 foram:

1. Indicação nº 45 — 1972 CFE (trechos)
2. Parecer 2018 — 1974 CFE
3. Parecer 2521 — 1975 CFE
4. Parecer 1038 — 1977 CFE
5. Parecer 1600 — 1978 CFE

A indicação nº 45 — 1972 CFE tratava da qualificação para o trabalho no Ensino do 2º grau e do mínimo exigido em cada habilitação profissional. Trechos desta indicação atribuem à pré-escola o poder de compensar defasagens dos escolares do 1º grau. O mesmo ocorre com o parecer 2018.

O parecer 2521/75 fala da falta de prontidão para aprendizagem e o parecer 1038/77 fala de programas compensatórios para minimizar as reprovações de crianças com idade mental menor que a idade cronológica.

O parecer 1600/78, da conselheira Terezinha Saraiva, tratou da questão da formação do profissional que atua na pré-escola. O Parecer abordou a questão da habilitação exigida para se ocupar a direção de uma Escola de Educação Infantil.

O fato significativo em 1975 foi a criação do Coepre — Coordenação da Educação Pré-Escolar. Em 1981 o Coepre implementa um Programa Nacional, destinado a famílias de baixa ren-

da com crianças na faixa etária de 4 a 6 anos.

A educação infantil na Constituição de 1988

A Carta de Goiânia, de 1986, elaborada na IV Conferência Brasileira de Educação, propôs vários princípios para serem inscritos no texto constitucional, tais como:

“É obrigação do Estado, oferecer vagas em creches e pré-escolas de 0 a 6 anos e 11 meses de idade, com caráter prioritariamente pedagógico”.

Como sabemos, a Constituição de 1988 foi precedida por um amplo debate nacional, envolvendo entidades e órgãos da sociedade política e civil. Na área da Educação, o evento mais significativo foi o Fórum da Educação na Constituinte, integrado por ANDE, ANDES, ANPAE, ANPEd, CCB, CEDES, CGT, CUT, FASUBRA, OAB, SBPC, SEAF, UBES e UNE.

A grande conquista na faixa da criança de 0 a 6 anos foi o reconhecimento dos integrantes desta categoria como sujeitos portadores de direitos e a atribuição ao Estado do dever de promover o atendimento em creches e pré-escolas.

O capítulo dos Direitos Sociais do Trabalhador, em seu artigo 7º, inciso XXV fala em:

“Assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até 6 anos de idade em creches e em pré-escolas”.

O artigo 30, que trata da organização dos municípios, disciplina que:

“Compete aos Municípios: VI — manter, em cooperação técnica e financeira da União e do Estado, pro-

gramas de educação pré-escolar e de ensino fundamental”.

Entretanto é no artigo 208, no capítulo III da Educação, da Cultura e do Desporto, no Título da Ordem Social, que a Educação Infantil tem a sua grande conquista. Ele diz:

“O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: IV — atendimento em creches e pré-escola às crianças de 0 a 6 anos de idade”.

Ou seja, a Carta Magna do país garante, através de atribuição de um *dever* do Estado, o atendimento a toda faixa etária de 0 a 6 anos. Este fato irá gerar, nas Constituições e Leis Orgânicas Municipais, novas leis disciplinadoras, para o cumprimento da exigência constitucional.

A Constituição de 88 disciplinou, também, que uma das fontes de recursos para o atendimento de 0 a 6 anos sairá da assistência social. Assim, o artigo 203 diz:

“A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I — a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II — o amparo às crianças e adolescentes carentes”.

A questão das verbas públicas nas instituições de Educação Infantil certamente se defronta com outra diretriz, também presente na Constituição. Trata-se da dotação de verbas às entidades comunitárias, filantrópicas e assistenciais, contempladas no capítulo da Educação (artigo 213). Dado que um grande número de creches hoje existentes no país não são da rede pública, mas da rede conveniada, certamente que elas buscarão se beneficiar do que diz a lei, como já o faziam antes, com ajuda de LBA, INAM e outros.

Entretanto, a mesma Constituição trata da questão da gestão democrática das instituições educacionais (art. 205, inciso VI) e dos processos de participação e de descentralização da população, por meio de organizações representativas (art. 204, incisos I e II). Assim, o próprio texto constitucional aponta para a possibilidade da criação de mecanismos de controle na gestão das verbas públicas.

Para finalizar nossos comentários a respeito da Educação Infantil na Constituição de 88, falaremos de uma omissão. O Capítulo II, ao tratar dos Direitos dos Servidores Públicos, civis e militares, não inclui o atendimento, em creches e pré-escolas, aos filhos desses funcionários.

Os educadores se organizam para uma nova LDB

ANPEd — Porto Alegre —
1988

O GT-0-6 reuniu subsídios com vários pesquisadores nacionais, durante toda a reunião ocorrida em Porto Alegre, em torno da questão da LDB. O Prof. Dermeval Saviani apresentou um anteprojeto de lei, que foi o embrião do projeto elaborado pelo Deputado Otávio Eliseo Alves de Brito. Este projeto, por sua vez, foi a origem do projeto Jorge Hage.

O Prof. Dermeval formulou um anteprojeto onde se incluía o capítulo: Da educação anterior ao 1º grau. Ele dizia que cabe à família escolher o tipo de educação anterior ao 1º grau que deve

dar aos filhos (art. 25). O fato significativo era a inclusão do dever estatal:

“A organização da educação anterior ao 1º grau na forma escolar não é obrigatória, mas é dever do estado instituir *escola* desse nível para atender à demanda da população” (art. 26).

O objetivo da educação desta faixa etária seria o desenvolvimento harmonioso das crianças no aspecto físico, emocional e intelectual. Dedicava-se este último aspecto à faixa de 4 a 6 anos. A proposta do Prof. Dermeval assinalava que a educação escolar anterior ao 1º grau seria ministrada em instituições públicas ou particulares, sendo que estas últimas só poderiam funcionar mediante prévia autorização e com supervisão dos órgãos próprios da respectiva Secretaria Estadual de Educação (arts. 28 e 29).

O anteprojeto do Prof. Dermeval reafirmava, também, o princípio constitucional que determina as empresas que tenham a seu serviço mães de menores de sete anos serão obrigadas a organizar e manter, por iniciativa própria ou em cooperação com os poderes públicos, estabelecimentos de educação anterior ao 1º grau (art. 30). Dermeval atribui o estabelecimento de normas de organização e funcionamento das escolas ao Conselho Estadual de Educação (art. 31).

Em 1989, a ANPEd novamente contribui para a construção da nova LDB, elaborando um documento onde há um destaque especial para a Educação da criança de 0 a 6 anos. Ela define que:

“A educação da criança de 0 a 6 anos é dever do Estado e será integrada ao sistema de ensino, respeitadas as características das crianças desta faixa etária e será oferecida em creches, para crianças de 0 a 4 anos, e

em pré-escolas, para crianças de 4 a 6 anos.

O documento da ANPEd atribui às creches e pré-escolas a *função* social da educação e da assistência às crianças de 0 a 6 anos, em complementação à ação da família.

A ênfase à questão do caráter educativo dos equipamentos destinados à faixa etária de 0-6 é clara. Eles deverão ter por *objetivo* o favorecimento do desenvolvimento da criança e a promoção das experiências e conhecimentos das crianças *através* de propostas pedagógicas apropriadas àquela faixa etária.

A proposta da ANPEd, em 89, para a educação infantil é bastante longa, constando de 18 itens. Buscava-se disciplinar questões de objetivos da educação, da saúde e da assistência, em suas devidas proporções, ou seja, os dois últimos seriam suportes para um quadro de predominância da educação. A proposta reafirma o princípio constitucional de atribuir aos municípios a responsabilidade prioritária e a obrigatoriedade das empresas a respeito. Diferentemente da proposta de Demeval, em 88, a ANPEd preconizava aos municípios a tarefa de organizar e coordenar as creches. A Secretaria da Educação seria responsável pela normatização, credenciamento e fiscalização tanto das creches públicas como das privadas.

Os recursos para manutenção dessas creches seriam originários da Assistência Social, na proposta da ANPEd.

O texto da ANPEd trata também da qualificação do profissional. Os *educadores* para creches e pré-escolas seriam formados em cursos especializados, de nível médio ou superior. Quem não preenchesse este requisito deveria participar de cursos intensivos dados por pessoas especializadas, a serem promovidos por equipes de supervisão.

Finalmente, o documento da ANPEd-89 preconiza a integração das creches e pré-escolas nos Planos de Educação da União. No prazo de três anos, toda a rede pública e particular deveria estar integrada.

Documento da Fundação Carlos Chagas/UNICEF

Aspectos Sócio-Educativos para uma política Nacional de Educação de crianças de 0 a 6 anos. São Paulo-1989. Toda a caracterização que segue neste item é uma síntese deste documento.

Em 1989, uma equipe da Fundação Carlos Chagas elaborou um documento onde preconizava:

“— É fundamental garantir o caráter educativo de ambos e sua continuidade, formando um sistema único a todas as crianças”.

“— Nova definição deve facultar o início de um processo de aperfeiçoamento de qualidade do profissional que atua em creches e pré-escolas, assim como a regulamentação de sua carreira.”

“— Tanto Estados como Municípios devem garantir que haja uma só política Educacional, a qual deve englobar creches e pré-escolas e que poderá ser desenvolvida por uma ou outra área de governo.” (F. C. Chagas/UNICEF, 1989: p.238.)

Sobre a nova LDB

Em 1989, a F. C. Chagas observava: “— É fundamental que na elaboração desta lei se confira à educação desta faixa etária importância equivalente à dada aos demais níveis de ensino”.

“— Para que isto ocorra será fundamental que haja, por parte dos grupos interessados, pressão sobre os congressistas e equipes que os asses-

soram, pois é notória a resistência que segmentos hegemônicos na área educacional manifestam em relação à educação pré-escolar e, mais fortemente, em relação às creches.” (F. C. Chagas/UNICEF, 1989: p.240.)

A grande contribuição do estudo da F. C. Chagas foi chamar a atenção para o fato de que a política de 0 a 6 deveria ser parte de uma política mais global: a política da *Infância*.

Os educadores da F. C. Chagas alertavam ainda:

“— É fundamental que sejam tomadas (decisões) a partir de um processo democrático de debate, que coloque à disposição da sociedade civil as informações sobre recursos, custos, opções de atendimento, que subsidiem suas escolhas (...) Uma decisão a respeito de faixas etárias a serem atendidas prioritariamente pelo Sistema Educacional deve levar em conta não só o *diagnóstico* da situação existente, como também o *caráter* da demanda”.

A F. C. Chagas também sugeriu que fossem elaborados critérios nacionais (já possíveis) quanto a:

- condições de saneamento básico
- espaço físico dos equipamentos
- aporte calórico-protéico diário

Para que as ações não tenham caráter tópicos mas de políticas a médio prazo, sugeriram-se estratégias progressivas em termos de:

- disponibilidade de mão-de-obra local
- função necessariamente educativa dos equipamentos (creches)

Em 1987, o Decreto nº 94.657, que criou o SUDS (Sistema Unificado de Saúde nos Estados) preconizava que:

Compete à União:

- 1) Elaboração do Plano Nacional de Educação que deverá incluir em

suas metas principais a Educação Pré-Escolar da criança de 0 a 6.

- 2) Gestão/Coordenação, controle e avaliação do Sistema Nacional de Educação Pré-Escolar.
- 3) Normatização nacional do sistema de serviços de saúde, educação, assistência social e alimentação.
- 4) Regulamentação das relações entre o setor público e o privado na oferta de vagas em creches e pré-escolas.
- 5) Regulamentação da formação e carreira dos profissionais que trabalham em creches e pré-escolas.

Em 1988 havia 6 ministérios envolvidos na Educação da criança pequena: Educação, Saúde, Previdência, Trabalho, Justiça e Interior, ocorrendo com isso o paralelismo de ações.

O decreto que criou o SUDS preconizava, também, a descentralização das ações, através das seguintes diretrizes:

- 1) Os órgãos Federais devem abrir mão da execução direta de serviços, atendo-se ao planejamento e coordenação nacional.
- 2) Deve-se estimular a integração horizontal dos órgãos.
- 3) Devem-se eliminar gradativamente centros de decisão, técnica e burocrática, paralelos.
- 4) Evitar que grupos partam do zero.
- 5) Preservar *know-how* adquirido ao longo do tempo pelas equipes.

Compete aos Estados:

- 1) Ter a gestão, o controle, a avaliação e a fiscalização das creches.
- 2) A participação, a gestão e o controle dos convênios, também, devem ser tarefas em nível estadual.
- 3) A execução de uma política de formação de recursos humanos para creches e pré-escolas cabe ao Estado.
- 4) A definição de critérios para recrutamento e credenciamento de profis-

sionais que atuam em creches e pré-escolas.

- 5) A elaboração de propostas curriculares para creches e pré-escolas.
- 6) A execução direta e supletiva de serviços de creche e pré-escola nas regiões e municípios que não demonstrem condições de garantir esse atendimento.

Quanto aos municípios compete-lhes

- 1) A gestão, coordenação, controle e avaliação do Sistema Municipal de Educação, o qual deve priorizar a educação básica e pré-escolar, inclusive creches, garantindo a continuidade e integração entre os três níveis.
- 2) A fiscalização e supervisão de creches e pré-escolas conveniadas e, em colaboração com o nível estadual, de creches e pré-escolas privadas e de empresas, de acordo com normas federais, estaduais e municipais existentes.
- 3) O recrutamento, contratação, avaliação e treinamento em serviço de recursos humanos para creches e pré-escolas, incluindo-se nestas últimas, as unidades conveniadas, obedecidos os critérios e disposições estaduais.
- 4) A garantia de participação da comunidade no planejamento e na gestão da política de creches e pré-escolas, tanto em nível municipal como no nível das unidades.

Os projetos de LDB dos deputados federais

Foram vários os projetos de lei apresentados à Câmara dos Deputados para uma nova lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Destaca-

ram-se os seguintes: o do deputado mineiro pelo PSDB, Otávio Eliseo Alves de Brito, ex-secretário da Educação da gestão Tancredo Neves de 1982-83; o do deputado mineiro pelo PT, Paulo Delgado; e o do deputado baiano pelo PSDB, Jorge Hage, relator do substitutivo que foi enviado à Câmara para votação em junho de 1990.

Pela sociedade civil destacam-se contribuições individuais de educadores brasileiros, tais como os profs. Dermeval Saviani, Luis Antonio da Cunha e Florestan Fernandes. De forma coletiva, a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação — ANPEd teve papel de destaque a partir de sua IV Conferência Nacional em Goiânia, em 1986, e do Fórum de Educação na Constituinte, o qual teve, após 1988, continuidade de seus trabalhos centrados na nova LDB.

No caso específico da Educação Infantil, destacam-se as contribuições da Fundação Carlos Chagas, de São Paulo (em especial Maria Malta Campos e Fulvia Rosemberg); pesquisadores de universidades do Rio de Janeiro (Sonia Kramer, Regina de Assis), pesquisadores de Brasília (Carmem Grady), da UNICAMP (Ana Lúcia Goulart de Faria, Maria Evelyn Pompeio, Maria da Glória Gohn) e da USP de Ribeirão Preto.

O projeto do Deputado Otávio Eliseo, em sua versão inicial, conservou os princípios básicos contidos na proposta do Prof. Dermeval Saviani (1988). Estudos posteriores sobre o projeto recomendavam que se atentasse para o papel do Município na responsabilidade com as creches.

O Deputado Paulo Delgado elaborou um Projeto (nº 2.926, de 1989) onde trata da questão das creches, no capí-

tulo I da Democratização do acesso, permanência e conclusão. Citando o artigo 7º da Constituição, o Deputado contribuiu com o debate ao precisar a faixa etária de 0 a 6, como da Educação Infantil. O Deputado contribuiu, também, com um chamamento quanto à necessidade de adequação do ambiente físico às atividades pedagógicas das crianças de 0 a 6 anos, para um atendimento em tempo integral.

O projeto Jorge Hage

Como sabemos, o projeto Jorge Hage foi elaborado a partir de uma articulação entre diferentes setores que participaram das discussões em torno da proposta de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Em junho de 1990, o substitutivo que levou o nome de seu relator, o deputado baiano do PSDB Jorge Hage, foi aprovado pela Câmara Federal. Ele contém todo um capítulo sobre a Educação Infantil.

Para avaliarmos a importância da abordagem dada à Educação Infantil no novo projeto de lei é preciso que a contextualizemos no corpo global da Lei. A Educação foi tratada de forma global em dois níveis: o escolar e o extra-escolar. No nível da escola, a Educação foi equacionada em dois grandes blocos: a Educação Básica e o Ensino Superior. A Educação Básica foi subdividida em três grandes fases: a Infantil, de 0 a 6 anos; a Fundamental, de 7 a 14 anos; e o Ensino Médio, posterior ao fundamental.

A Educação Infantil foi subdividida em dois ciclos: creches, para a faixa etária de 0 a 3 anos, e pré-escolas, para a faixa de 4 a 6 anos. Ela é considerada como a 1ª etapa da educação básica.

Os objetivos da Educação Infantil foram definidos como:

- 1º — Proporcionar condições para o desenvolvimento físico, psicológico e intelectual da criança, em complementação à ação da família.
- 2º — Promover a ampliação de suas experiências e conhecimentos, estimulando seu interesse pelo processo de transformação da natureza e pela convivência em sociedade.

A Educação Infantil deverá ser ministrada em creches, para as crianças de 0 a 3 anos, e em pré-escolas, para crianças de 4 a 6 anos. O projeto comete uma falha ao não disciplinar o tipo de atendimento entre 3 e 4 anos de idade.

Segundo o projeto, a Educação Infantil constitui “Direito da Criança e de seus Pais” e “Dever do Estado”. Observa-se que a conquista obtida com a promulgação da Constituição de 1988 é reafirmada.

Uma das grandes novidades da abordagem é a criação de uma nova estrutura no sistema de ensino brasileiro: os Centros de Educação Infantil — para os estabelecimentos integrados pelas creches e pré-escolas. Por outro lado, observa-se a oficialização destes estabelecimentos na área da Educação assim como sua inclusão na área de competência dos municípios.

Entretanto, dada a especificidade do atendimento da faixa etária, particularmente de 0 a 3 anos, os recursos financeiros devem continuar sendo originários de várias áreas. Assim, o sistema de Saúde e Assistência Social deve assegurar as complementações necessárias para que os centros desempenhem, além da função educativa, seu papel de assistência social e à saúde das crianças.

O projeto Jorge Hage disciplina também que os recursos destinados para a Educação Infantil devem ser aplicados prioritariamente em áreas geográficas habitadas pelas camadas de baixa renda, articulando-se aos serviços de saúde — física e mental. Esta orientação objetiva disciplinar e atender uma demanda social básica. Objetiva também demarcar uma postura quanto ao caráter do equipamento. Não se trata apenas de criar centros de assistência à infância, nas regiões periféricas, mas de se criarem centros de Educação Infantil em áreas carentes, voltados para a criança, amparados por infra-estruturas complementares. A Saúde é uma das infra-estruturas básicas mas o centro, em si, não deve ser equipamento de saúde ou sanitário. Deve ser um espaço educacional.

Dada a especificidade da faixa etária de 0 a 6 anos, a Lei determina que os novos Centros sejam multidisciplinares. A orientação e a supervisão dos Centros devem também obedecer ao princípio da multidisciplinaridade.

O projeto possui orientações avançadas no sentido de não discriminar o atendimento às crianças portadoras de necessidades especiais.

Um dos pontos bastante polêmicos diz respeito à formação dos profissionais que atuam nas creches. O texto é bastante adequado ao tratar àqueles profissionais como *educadores*. Entretanto ele determina a formação de nível médio ou superior. Sabemos que, por um lado, na realidade brasileira a maioria das creches particulares trabalha com atendentes não qualificadas. Por isto são geralmente denominadas pajens (que pajeiam, olham ou vigiam as crianças sob guarda). Por outro lado, a exigência de nível mínimo

de escolaridade é uma necessidade imperiosa. Não é possível tratar a questão com a devida seriedade sem abordarmos a questão da formação do profissional que atue no equipamento, seja qual for sua denominação (pajem, crecheira, recreacionista, atendente, auxiliar etc.).

Ainda em relação ao quadro de pessoal de um Centro de Educação Infantil, o projeto Jorge Hage contém outras novidades, tais como a necessidade de estágios (art. 97) e formação específica para a direção e supervisão dos equipamentos.

O artigo 96 diz:

“A preparação de educadores para o exercício de funções de supervisão e orientação Educacional, para a educação básica, será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, exigida experiência docente, com duração mínima de dois anos e outras condições, a critério dos órgãos competentes”.

Ou seja, uma diretora de um Centro Educacional Infantil deveria ser da área da Educação ou ter pós-graduação na mesma. Esta exigência, bastante forte para o quadro atual de atendimento, particularmente na rede de creches, é também uma necessidade imperiosa para que se altere o caráter assistencial ou médico-assistencial da maioria dos equipamentos existentes.

Posicionamo-nos em apoio à corrente de educadores brasileiros que vêem as creches como equipamentos educativos, direito da criança. Infelizmente esta não tem sido a orientação básica da maioria dos equipamentos de educação infantil existentes no Brasil, mesmo os da rede pública, pois eles estão voltados fundamentalmente

para o atendimento às mães, enquanto força de trabalho. As creches, em particular, têm sido organizadas para a guarda das crianças enquanto as mães trabalham. Dada a carência numérica dos equipamentos (entre outras carências), as creches têm, em geral, como critério básico de atendimento, que a mãe comprove o trabalho fora do lar.

O projeto de Jorge Hage reafirma o princípio constitucional quanto à obrigatoriedade de se manterem creches nas empresas com mais de dez mães e atribui aos municípios a responsabilidade básica pelo atendimento à Educação Infantil. Esta posição foi reforçada pela orientação que a Constituição de 1988 forneceu quanto aos percentuais de verbas a serem aplicadas pelos municípios na educação: 25%. Ainda em relação às verbas, o projeto de Jorge Hage cria uma outra novidade: o salário-creche (art. 118).

Considerando que o salário educação, disciplinado pela Constituição Federal e por leis específicas, tem sido insuficiente para dar conta dos custos necessários ao atendimento ao ensino fundamental; e considerando que as verbas de outras áreas sociais, particularmente da Previdência, são oriundas de setores em crises e déficits permanentes, os educadores acharam por bem constituir um fundo especial e específico para as creches.

Diz o artigo 118:

“Fica criada a contribuição social do salário-creche como fonte adicional de funcionamento da Educação Infantil pública oferecida em creches e pré-escolas a ser recolhido pelas empresas e demais entidades públicas ou privadas vinculadas à Previdência Social, incidindo sobre a folha de salário-base dos titulares e diretores com base em alíquota de 1%”.

Prevendo-se a demanda que deverá ocorrer em torno do novo subsídio pelas creches particulares ditas comunitárias, a partir da possibilidade gerada pela própria Constituição (art. 213), o projeto Jorge Hage disciplina que esta possibilidade deve atender o disposto em seu artigo 2º, onde se lê que as instituições devem realizar uma gestão democrática no ensino. Ou seja, o dinheiro público deve ser distribuído em instituições que estejam abertas para as informações, sejam transparentes quanto a suas aplicações, acolham representantes da comunidade etc. A este respeito, a nova LDB preconiza, em suas Disposições gerais e transitórias que:

“as creches e pré-escolas atualmente mantidas pelas empresas para seus empregados e dependentes terão o prazo de 180 dias para adaptar-se à forma de gestão estabelecida nesta lei” (art. 132).

Finalmente, o projeto para a nova LDB trata também dos currículos de Educação Infantil. Afirma-se que: “deve-se levar em conta, na sua concepção e administração, o grau de desenvolvimento da criança, a densidade social e cultural da população infantil e os conhecimentos que pretendem compensar e universalizar”. Preconiza-se que os currículos devam ter orientação nacional, complementados pelos sistemas de Ensino dos municípios e que sejam articulados aos Ensinos Fundamentais.

A questão da avaliação na Educação Infantil é uma matéria de ordem qualitativa: far-se-á mediante o acompanhamento do desenvolvimento da criança e não haverá julgamento de aprovação para o acesso ao ensino fundamental.

Referências bibliográficas

I — Documentos Analisados

- Lei nº 4.024/61 — Diretrizes e Bases da Educação Nacional.*
Lei nº 5.692/71 — Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
Pareceres Básicos. Coleção MEC — 1970/80.
Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Relator Jorge Hage. Brasília, Câmara dos Deputados, 1990.
Carta de Goiânia. ANPEd, 1986.
Projeto de Lei nº 2.926/89 — Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Deputado Paulo Delgado.
Projeto de Lei nº 1.258/88 — Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Deputado Otávio Eliseo Alves de Brito.
ANPEd — Diretrizes e Bases da Educação — Propostas Específicas. São Paulo, 1989.
Fórum da Educação na Constituinte — Proposta Educacional para a Constituição. Revista INEP nº 160. Brasília, 1988.
Constituição da República Federativa do Brasil — 1988.
SECENP — Educação Pré-Escolar e Antecipação da Escolaridade — Legislação Básica. Org. Leslie M. Rama e José A. P. Santos. — São Paulo, 1982.

II — Textos Analíticos

- CAMPOS MAIA, M. e outros. *Aspectos Sócio-Educativos para uma Política Nacional de Educação da Criança de 0-6 anos no Brasil.* Fundação Carlos Chagas/UNICEF, 1989.
 CONTRIBUIÇÃO À ELABORAÇÃO DA NOVA LDB: UM INÍCIO DE CONVERSA. *Revista Ande nº 13, 1988.*
 GALLY, Tereza. *O Escolar e a Legislação.* Porto Alegre, 1988.
 KRAMER, Sonia. *A Pré-Escola no Brasil.* Rio de Janeiro, Dois Pontos Ed., 1987.
 KRISHIMOTO, Tizuko M. *A Pré-Escola em São Paulo.* São Paulo, Ed. Loyola, 1989.
 NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS — BRASIL 1986. Campinas, UNICAMP 1986.
 SAVIANI, Dermeval. *Política e Sociedade no Brasil.* 2. ed. São Paulo, Cortez, 1988.
 WARDE, Mirian J. *Educação e Estrutura Social.* 3. ed. São Paulo, Ed. Moraes, 1983.

Resumo O trabalho objetiva realisar uma retrospectiva histórica sobre a legislação brasileira relativa à criança de 0 (zero) a 6 anos de idade. É dada ênfase ao tratamento da questão nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1961 e 1971), na Constituição Brasileira de 1988 e no projeto de LDB do ex-Deputado Jorge Hage (1989).

Palavras-chaves: Leis da educação infantil; educação infantil; creches; pré-escola.

Abstract This paper offers a historical retrospective of Brazilian legislation related to childhood education from zero to 6 years old. Emphasis is given to the education laws of 1961 and 1971, to the Brazilian Constitution of 1988 and the 1989 education law project of ex-Deputy Jorge Hage.

Descriptors: Childhood education laws; childhood education; preschool; nursery school.