

O escolar da pré-escola: contribuição à sua trajetória histórica

Rachel Noronha¹

A conceituação de pré-escolar inclui inúmeras representações, dependendo do objetivo com que é tomada. Tecnicamente, trata-se da criança que se encontra na faixa etária de 2 a 7 anos, inclusive (Marcondes, 1974:61), ou um dos 3 aos 6 anos (Vaughan e cols., 1983:22) e que freqüenta a pré-escola. Sobre esse período de vida debruçam-se diversas ciências, como a biologia e a psicologia, que têm demonstrado sua importância para toda a formação da criança, pois é nos primeiros anos de vida que praticamente forma-se o potencial motor, psicológico e social da criança. Essa noção da importância da infância ligada à escola, como instituição social, é relativamente recente e surgiu com a evolução do capitalismo.

O conceito de infância com suas subdivisões etárias é construído socialmente, apresentando variações históricas. Ariès (1981) aponta que a infância longa, ligada à freqüência à escola pertencente à sociedade moderna. Na Idade Média, a infância era curta. Após os cinco anos a criança participava integralmente do mundo dos adultos, que eram responsáveis, como um todo, pela sua educação, sempre ligada a tarefas produtivas e desvinculadas da escola, que era freqüentada por adultos e crianças.

A noção de infância vinculada à freqüência à escola aparece historicamente ligada à evolução do sistema escolar e ao surgimento da classe social burguesa, devido ao desen-

volvimento do capitalismo. Com isto o termo “idade” passa a aparecer associado ao “escolar”, cumprindo-se assim o papel ideológico de que toda criança deve ser nomeada pela existência da instituição escolar. Compulsoriamente todos, de 7 a 14 anos, estão aí incluídos, com abrangência mais recente e não obrigatória para faixas anteriores, como os da pré-escola e até mesmo creches.

O conceito de pré-escola (diferentemente do de creche) relaciona-se ao atendimento educacional anterior à escolaridade elementar obrigatória, para crianças de 4 a 6 anos, empregando professores formados por escolas de 2º grau (Rosemberg e cols., 1985:5). Muitas vezes são utilizadas também como forma alternativa, para “guardar” as crianças, que podem nela permanecer por dois períodos. Essa função faz com que o conceito de pré-escola se aproxime do conceito de creche, que aparece como a “instituição especializada onde a família deixa seus filhos de 0 a 6 anos, em regime ‘semi-internato’, com função básica, assim como aos berçários e ‘hoteizinhos’,² de ‘guardar’ as crianças” (Rosemberg e cols., 1985: 3 e 4), enquanto a mãe trabalha.

Basicamente, “creche” e “pré-escola” são distinguidas pela idade das crianças (creche, de 0 a 3 anos e pré-escola, de 4 a 6 anos), pela permanência das crianças (a creche usa período integral e a pré-escola meio período) e pela vinculação administrativa, sendo que a pré-

1. Enfermeira, Mestre em Enfermagem (UFRJ), Doutora em Educação (UNICAMP) e professora do Curso de Enfermagem da Faculdade de Ciências Médicas da UNICAMP - Campinas - SP.

2. Confere com original.

escola se subordina ao sistema educacional estabelecido e a creche, geralmente, a órgãos de caráter médico ou assistencial (Kramer, 1985:78) e particulares. Essa abordagem de creche, desvinculada do sistema educacional é alterada após a Nova Constituição Federal e a Proposta de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB-1990).

O entendimento de infância associado à fixação de correspondência entre idade e classe escolar exclui a análise da condição infantil de acordo com as formas de organização da sociedade no contexto histórico. Assim, escolar e pré-escolar são classificados pela idade em que devem pertencer a uma instituição social (escola), depreendendo-se daí que toda criança deve ser escolarizada. Acontece, porém que na realidade brasileira há crianças não-escolarizadas, que recebem outra denominação referente a sua condição de marginalização social, como por exemplo, o “menor abandonado”.

Desta forma, na medida em que se vincula a infância a uma instituição ou a uma condição social, criam-se grupos, que acabam por ficar isolados de outros contextos. A concepção ampla do conceito de infância constituiu-se, portanto, num tema complexo, uma vez que se apresenta suscetível a múltiplas determinações. O termo pré-escolar associa-se à criança com menos de 7 anos e que frequenta uma instituição social, vinculada ao sistema escolar, sem perder de vista seu contexto familiar e social, nos quais estão incluídas a educação e a saúde.

Na realidade brasileira, educação e saúde têm sido sempre consideradas como setores importantes de atuação do Governo. Hoje ligadas pelo interesse na saúde do escolar, aparecem refletidas nos discursos oficiais, que têm reconhecido sua importância e necessidade, através da instituição de programas curriculares prevista pela legislação do ensino, não indo, no

entanto, muito além disso. Sua operacionalização tem sido pautada numa prática assistencialista como complemento e suporte das ações médico-sanitárias, visando sua maior eficiência. Os problemas de saúde indesejáveis, como a ignorância, a falta de higiene, a desobediência a normas etc. são atacados de forma individual, através de programas de saúde específicos, que partem do princípio de que os problemas se localizam na criança e não na realidade social. Esses programas oficiais colocam o professor como centro do processo, cabendo a ele a função de agente e de responsável pelo sucesso da atividade (além das muitas outras que já lhe são atribuídas). Essa incumbência chega a ele em forma de “pacotes”, dos quais participam apenas os tecnoburocratas dos órgãos oficiais. Sua função resume-se na execução dos programas, ficando o professor excluído de participar efetivamente, fato que se agrava ao olharmos para sua formação. Os cursos profissionalizantes para o magistério oferecem poucas oportunidades de discussões sobre o processo saúde-doença e de compreensão da realidade social que circunda o escolar.

Ubeda (1986:93-94) analisa que a educação em saúde, da forma como vem sendo realizada está servindo para ilustrar intelectualmente os alunos e não está promovendo a saúde da criança, nem tampouco, ajudando-a a perceber a importância das medidas básicas de saúde, nem dispendo-a a agir corretamente em relação a elas, mas apenas repassando algumas informações superficiais isoladas entre si e desvinculadas da sociedade. Além disso, as escolas não dispõem de recursos financeiros para investir no desenvolvimento de trabalhos mais ricos com as crianças, que na sua maioria, são oriundas da classe social de baixa renda, destituída de saneamento básico e condições saudáveis de moradia, alimentação e trabalho.

Desta forma, o ensino de saúde no sistema escolar tem sido pautado como um con-

junto de conceitos abstratos (desvinculados do objeto), com pouca participação efetiva do estudante, da comunidade, de profissionais de outras áreas e sem uma política bem definida para o setor.

No entanto, a partir dos anos 70, com a eclosão do movimento da Reforma Sanitária surgem novas perspectivas.

A saúde escolar, contrapondo-se a um conceito organizacionista, ingênuo e excludente³, passa a ser entendida numa visão mais abrangente como “o conjunto de atividades desenvolvidas por uma equipe multiprofissional, envolvendo inclusive os professores, que visam promover, proteger e recuperar a saúde do ser humano em idade escolar que está dentro ou fora da escola, da maneira a mais precoce possível, por meio de ações educativas e assistenciais que levam em conta suas origens e realidade de vida, interagindo com os recursos institucionais disponíveis na comunidade, assim como a família, buscando influir de maneira decisiva no ambiente físico e emocional da escola, no processo de ensino da saúde e na assistência integral à saúde pessoal da criança e do adolescente; visam também à saúde do pessoal que trabalha na escola (trabalhadores escolares)” (Giédise, 1990:31).

Com a adoção desse entendimento de saúde escolar, associado aos princípios do movimento da Reforma Sanitária, pretende-se que a realidade se transforme e possa transformar as condições de vida da população. Para tal, diversas alterações terão que ser adotadas tanto no Sistema de Saúde, quanto no da Educação, de tal forma que possibilitem interferência na qualidade de vida da sociedade, visando a consecução da cidadania.

A integração entre saúde e educação nos moldes tradicionais, ao se utilizar do processo educativo, sobrecarrega o professor em suas funções, o que, com este conceito mais amplo, tende a desaparecer, uma vez que se ampliam as responsabilidades, com o envolvimento de diversos profissionais, das instituições disponíveis na comunidade da família. Além disso não ficam alijadas de participação as crianças que não freqüentam a escola. São incluídos também os trabalhadores escolares.

Quanto ao pré-escolar, a valorização da criança de 0 a 6 anos, que praticamente não existia nos primórdios da nossa história, vai gradativamente sendo acentuada após 1930. Essa década representa um marco importante da história brasileira que reflete, em consonância com o cenário político internacional, um período de mudanças políticas, econômicas e de reorganização social. Essas mudanças começam a impulsionar o Estado para um reconhecimento da importância do atendimento à infância, encarada grosso modo como um ser abstrato e sem ligação com a realidade histórica do país.

“A versão da história ‘de que tudo começou em 30’ por obra e graça do Estado, que veio constituir a classe operária (e outras também), trabalha com uma noção de classe como se esta fosse uma entidade, deduzida da estrutura de poder onde existe e que só merece reconhecimento a partir do momento em que é uma força social unificada, tomada pela idéia de pegar o poder do Estado” (PAOLI, 1987:64). Esta perspectiva conduz a uma análise triunfalista e messiânica como se o Estado representasse uma força demiúrgica, acima das relações sociais, encarnando um papel ordenador do caos. É verdade que o Estado do *lais-*

3. “Saúde escolar é a parte da medicina que estabelece os meios de promoção, proteção e recuperação da saúde física, mental e social da criança e seu desenvolvimento moral durante o período de freqüência à escola...” (Moraes, citado por Lima, 1985: 28).

sez-faire é substituído nessa época pelo Estado intervencionista, caráter este que vinha sendo almejado pelos seus principais ideólogos desde a 1ª República: Alberto Torres, Azevedo Amaral, Oliveira Viana e Francisco Campos são os principais porta-vozes da necessidade de um estado regulador e árbitro das desigualdades.

É possível, contudo, contar a história incorporando outros critérios de análise e outros protagonistas. Muitos trabalhos⁴ têm procurado tratar a história a “contrapelo” das interpretações consagradas, procurando mostrar as transformações reais das práticas fragmentadas do povo, constituindo-se em um tecido muitas vezes descontínuo mas fundamental no traçado do perfil do Estado. Por exemplo, (...) “a década de 20 conhece movimentos que caminham no sentido do desdobramento das reivindicações (dos trabalhadores) e o Estado passa a admitir explicitamente a necessidade de legislar as questões trabalhistas (...). O Estado, lentamente, torna sua presença explícita nas questões fabris: sucessivas leis são propostas durante a década (acidentes de trabalho, estabilidade) (...) e as questões mais gerais da condição de vida operária são também objeto de regulamentação, como a aposentadoria e férias. Todas elas, uma por uma, são objetos de uma luta implícita entre empresários e operários, embora o espaço da fala seja tomado pelos primeiros em sua discussão com o Estado” (Paoli, 1987: 65). Todas estas leis que foram sendo criadas são expressão dos conflitos e da necessidade de regular as desigualdades, de arbitrar esses conflitos dentro das relações capital-trabalho. Os empresários inclusive reagem negativamente a muitas destas conquistas dos trabalhadores.

A tônica da relação entre a criança menor de 6 anos e o Estado, deste período até o final da década de 1970, concentra-se numa visão assistencialista, caracterizando a história do

pré-escolar como de cunho médico e curativo, ligadas principalmente às crianças pobres. Na década de 1960, especialmente, fortaleceram-se as organizações de trabalhadores por melhores condições de vida e de trabalho, fazendo com que aumentasse o número de creches e pré-escolas. Com a incorporação da mão de obra feminina no mercado de trabalho, surge a necessidade de “guarda” das crianças enquanto a mãe trabalha e a creche e a pré-escola passam a ser reivindicadas como direito, numa política de “resposta” do Estado aos anseios e reivindicações da população e de controle da situação social.

No final da década de 1960 mudou o cenário econômico brasileiro, que ingressa no modelo de internacionalização do mercado interno. O movimento de 1964 e os governos subsequentes representam a concretização de um projeto de desenvolvimento capitalista “interdependente” ou “associado” ao modelo dos países centrais, notadamente dos Estados Unidos, que vem sendo tentado a partir dos anos 30. Sob esse modelo de desenvolvimento “associado” consolida-se o processo de industrialização brasileiro, com profundas alterações econômicas e políticas do país. Toda estrutura econômica se caracteriza por um processo de concentração que resulta em grandes empresas basicamente estrangeiras, estatais e algumas nacionais, impondo sua visão de interesse, ou seja, o predomínio do grande capital em relação ao resto do sistema econômico. O processo político redundou em um Estado Burocrático - Militar, resultante de forças ditas modernizantes, no sentido do fortalecimento da produção (Covre, 1982: 68-70), visando capitalizar o Brasil, a qualquer custo. A década de 1970, especialmente o seu início, é marcada por um período de euforia gerado pela propaganda do “milagre econômico” e dos acenos de o Brasil ser trans-

4. Pinheiro (1975), Fausto (1974), Almeida (1979), Decca (1983) e Santos (1987).

formado rapidamente em potência mundial e ser aliado dos Estados Unidos da América do Sul (Ianni, 1981:12). “Trata-se, também, da fase áurea da repressão, bem como do surgimento de uma oposição armada ao Regime Militar. Apesar de o Estado se transformar em ‘Estado de Terror’, é o momento em que obtém o maior grau de consenso e de legitimação social, não somente porque amplos setores da sociedade repudiavam as ações armadas, assaltos a bancos, seqüestros e atentados empreendidos pela esquerda armada, mas também pelos êxitos da política econômica posta em prática pelo governo (...). Nesse clima de medo e euforia a Lei 5.692/71 foi recebida entusiasticamente pelos educadores” (Germano:1990:30). Esta lei fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, tendo como pontos fundamentais a extensão da escolaridade obrigatória (dos 7 aos 14 anos), com a junção do ensino primário com o ginásio (com eliminação do “exame de admissão ao ginásio”) e a instalação do ensino profissionalizante no nível médio (ou 2º grau). O ensino pré-escolar praticamente não foi incluído. Apenas o Art. 17, parágrafo 2º diz que “os sistemas de ensino valerão para que as crianças de idade inferior recebam conveniente educação em escolas maternas, jardins de infância e instituições equivalentes. Contudo “velar” não significa que esta espécie de “educação” seja garantida às crianças com menos de 7 anos. O art. 61 dá seqüência à incerteza da afirmação, ao enunciar que “os sistemas de ensino estimularão as empresas que tenham em seus serviços mães de menores de sete anos a organizar e manter diretamente ou em cooperação, inclusive com o Poder Público, educação que preceda o ensino de 1º grau”.

Destaca-se também o lançamento do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), 1972-1974, com três grandes objetivos: elevar o Brasil à categoria de nação desenvolvida, du-

plicar a renda *per capita* brasileira e expandir a economia (Vieira, 1985:205). “O I PND colocava condições prévias para o desenvolvimento. Estas condições consistiam em distribuir os resultados do processo econômico por toda a sociedade brasileira, promovendo-se também a transformação social, a estabilidade política e a segurança nacional. Dava-se destaque à integração social, procurando-se o mercado de massa e associando-se a assistência aos estímulos para o trabalho e para o aumento de eficiência do trabalhador” (Vieira, 1985:206). Na verdade em nome desse desenvolvimento, o poder estatal se aprofundou na linha da acumulação monopolista e a ditadura militar adquiriu ímpeto repressivo e pôde exercer com toda sua força um regime de repressão e censura contra todos os setores das classes assalariadas, em especial o proletariado urbano e rural (Ianni, 1981:12). Dando continuidade às intenções de crescimento acelerado, é lançado para o período 1975-79 o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que pregava o aumento de oportunidade de emprego, a contenção gradativa da inflação, o relativo equilíbrio do balanço de pagamento, a melhoria da distribuição de renda e a conservação da estabilidade social e política (Vieira, 1985:206). Contudo a grandiloqüência das intenções fica apenas no nível da proposta, uma vez que cresce o divórcio entre o Estado ditatorial e as tendências da sociedade nacional que fervilha de contradições. Há uma superexploração do proletariado urbano e rural e um agravamento em escala internacional da crise do capitalismo, acoplada à crise mundial do petróleo (Ianni, 1981:13). “Nesse quadro de crise, o estado começa a mudar sua metodologia de ação no tocante às classes subalternas, tendo em vista legitimar-se, obtendo consenso social. (...) As questões sociais, que foram despolitizadas e reduzidas a questões ‘técnicas’, começam a ser tratadas como questões políticas.

O discurso da ‘segurança nacional I, do ‘combate ao comunismo e à subversão’ e do ‘crescimento econômico a qualquer preço’ - mesmo a custo da concentração da renda - cede lugar a um outro que enfatiza a ‘integração social’, o ‘redistributivismo e os apelos participacionistas’” (Germano, 1990:326-7). Assim sendo, as políticas sociais passam a funcionar como mecanismo de correção das desigualdades e se revestem da conotação ideológica que no nível do discurso se identificam como ação destinada aos “carentes”, que se concretizam explicitamente através da implantação de programas de impacto político que, de certa forma, envolviam a “participação comunitária”. Dentre eles destacam-se como exemplo: Programa de Nutrição e Saúde - PNS (1975), Programa de Saúde Materno-Infantil (1977), Programa de Abastecimento em Áreas Urbanas de Baixa Renda - PROAB (1979) e o Programa de Ações Educativas e Culturais para as Populações Carentes do meio Urbano (PRODASEC) e do meio Rural (PRONASEC) 1980 (Germano, 1990:337). Desta forma os governos voltam-se acentuadamente para a questão da educação escolar das classes subalternas, atentando também para a necessidade e importância da educação pré-escolar, que se desloca da assistência médica para a educação. O que ocorreu também é que com a perspectiva de obrigatoriedade e extensão do ensino até os 14 anos as camadas populares tiveram acesso à escola com a ampliação de oferta de vagas nas escolas públicas. Houve expansão no atendimento escolar da população escolarizável, o que não foi seguido por investimentos na qualidade do ensino, culminado, assim, em problemas como repetência e evasão, que levaram à sentida necessidade de expansão, desta feita para a faixa etária inferior aos 7 anos. A pré-escola passa a ser reconhecida de fato e as políticas governamentais começam a, incipientemente, ampliar o atendimento, em

especial às crianças de 4 a 6 anos (Kramer, 1988:46).

Neste contexto, a pré-escola ganha força como solução para colaborar na qualificação da população através da escola de 1º grau, que apresentava muitos problemas como a evasão, a repetência, o fracasso e o baixo rendimento. Esses fatos, típicos dos meios sociais de baixa renda, têm levado à associação com pobreza. São explicados pelas teorias sociológicas da “privação cultural”, “que traduzem e interpretam o fracasso escolar como sendo resultado de deficiências do desenvolvimento cognitivo e afetivo, problemas de falta de estimulação no meio, ou seja, como alguém a quem sempre falta algo ou está defasado em relação a um padrão que se toma como modelo: o padrão da criança da classe média bem-sucedida” (Scheibe e cols. 1984:58). A partir desse entendimento de que o problema está na criança e na carência cultural que lhe envolve, foram criados no Brasil, sob influência dos Estados Unidos, programas educativos propondo compensar as múltiplas carências da criança. Trata-se da “Educação compensatória”, que pretendia resolver através da transferência para a pré-escola, problemas e questões estruturais da sociedade atribuídos ao ensino de 1º grau. As metas da educação compensatória, que fazem parte de um projeto mais amplo de combate à pobreza, em primeira instância, coloca a educação brasileira em uma situação de equívoco, na medida em que mascara os reais determinantes da pobreza, privação cultural e fracasso escolar. Ao colocarem a desigualdade escolar como efeito da riqueza ou da pobreza culturais do meio e ao fazerem da educação compensatória o instrumento daquela desigualdade, os autores destes programas parecem ignorar que, numa sociedade de classes, mesmo quando todos têm acesso à escola, esta não é um agente de promoção social igualitária (Pino, 1987:45).

Esses programas foram bastante criticados⁵ e fadados ao fracasso, principalmente por pretenderem tornar homogênea a educação num país com as características e situação econômica, política e social típicas de uma nação em desenvolvimento. Por outro lado, não se pode negar as contribuições políticas e conceituais geradas por esta proposta. Pode-se considerar que sua discussão levou a um progresso das concepções anteriores, “pois na medida em que se julga que os problemas são sociais e não simplesmente individuais, há uma evolução no sentido de se chegar mais perto do que realmente ocorre” (Scheibe, e cols. 1984:64). Além disso legitimou a educação pré-escolar não mais nos moldes assistencialistas com que vinha sendo concebida até então, mas a partir de uma abordagem educativa, com abertura ao debate sobre suas funções e métodos pedagógicos apropriados à criança desta faixa etária (Kramer e Souza, 1987:18). Impulsionou também a discussão, que culminou em 1988, com a Constituição, pela qual a pré-escola foi reconhecida como dever do estado e direito da criança, como cidadã.

A educação, pela Constituição de 1988, é um dos direitos sociais (art. 6º)⁶ e sua legitimação em creches e pré-escolas para crianças de 0 a 6 anos está evidenciada em dois artigos principais: no art. 208, inciso IV, ao definir que “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante” diversas garantias, dentre elas a de “atendimento em creche e pré-escola (...)” e no art. 7º, inciso XXV, quando explicita que “são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem a melhoria de sua condição social”, “assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escolas”.

A inclusão destes artigos no texto constitucional impulsiona a diversas responsabilidades quanto ao atendimento às crianças da pequena infância, gerando avanços ao estabelecer prioridades e competências administrativas. Assim, no art. 211, parágrafo 2º, a seção sobre Educação determina que “os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar” e no art. 30, inciso VI é definida como competência municipal “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental”. Todos os setores do Estado têm responsabilidade na concretização de tais determinações, que são expressas em nível de orçamento no art. 212, ao indicar que “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Mas não foi sempre assim. O Brasil, no decorrer de sua história, teve sete Constituições, sendo a primeira (1924) Imperial e as demais Republicanas. Todas elas sofreram diversas alterações, sendo que a de 1967 foi tão modificada, que em 1969 foi considerada como nova constituição. No tocante à educação da criança menor de 6 anos, apenas a de 1988 aborda explicitamente a questão. Nas Constituições de 1969 (art. 176), 1967 (art. 168), 1946 (art. 166), 1937 (art. 125), 1934 (art. 149) a educação é mencionada de forma ampla como “direito de todos e será dada no lar e na escola”, sendo obrigatória para a faixa etária dos 7 aos 14 anos, nas Constituições de 1969 e 1967 e apenas no ensino primário nas de 1946 (art. 168, inciso I), 1937 (art. 130) e 1934 (art. 150, letra a do

5. Campos (1979, Kramer (1987), Scheibe e cols. (1984), dentre outros.

6. Os textos das Constituições do Brasil, citados neste trabalho, foram extraídos de Campanhole e Campanhole (1989).

parágrafo único). Observa-se na primeira Constituição Republicana (1891) que praticamente não há determinações quanto à educação. Apenas a Emenda Constitucional de 1926, ao modificar o art. 72 da Constituição de 1891, indica que “será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos”. Por outro lado, a Constituição imperial de 1824, no art. 179, inciso XXXII prevê que “a instrução primária é gratuita a todos os cidadãos” e será protegida pela polícia (art. 70, da Lei de 01/10/1828).

Depreende-se assim que a educação tem sido pouco enfocada nas constituições brasileiras e que a criança menor de 6 anos só vem receber atenção na Constituição de 1988, que estabelece formas de atuação nas esferas federal, estadual e municipal, consagrando, inclusive, o princípio da universalização do ensino como um dever de todas as esferas administrativas. Quanto ao ensino do pré-escolar, a Constituição de 88 ampliou as responsabilidades dos municípios, a partir do princípio descentralizador que delineia novos patamares para a relação entre estado e município. A descentralização de autoridade e administração entre os diversos setores do governo convergem para o fortalecimento da autonomia local, contribuindo para a possibilidade de democratização do nível local de poder. Trata-se de um avanço conquistado num processo de negociações e embates, através do qual amplos setores da sociedade se mobilizaram na defesa da escola pública, democrática, de boa qualidade e para todos os cidadãos.

A Constituição de 1988, além de inserir a preocupação com a criança da faixa de 0 a 6 anos no seu texto, confere à creche e pré-escola um caráter educativo, o que significa romper com o enfoque assistencialista que tem caracterizado a prática dessas instituições, bem como reforçar sua identidade. Significa, desta forma, concebê-las a partir das necessidades do desen-

volvimento infantil, entendendo que a criança é um cidadão ativo e participante. Esta nova constituição abre perspectivas inéditas para a consecução dos direitos sociais, uma vez que é a primeira da história do país a assegurar o direito à educação em creches e pré-escolas a todas as crianças. Trata-se de uma conquista que seguramente se viabilizará através de mobilização contínua da sociedade para garantir uma escola pública democrática e de boa qualidade.

A década de 1980 é deveras marcada por grandes fatos. No seu início observa-se o esgotamento do regime militar, cujo declínio teve início com a posse de Geisel em 1974, culminando com a instituição da nova república, em 1985. “A instabilidade no bloco do poder, nesse período, decorre, em primeiro lugar, dos conflitos entre as diferentes facções militares, bem como do enfraquecimento da aliança entre estes e setores da classe burguesa. Em segundo lugar, decorre também do crescimento da oposição ao Regime no âmbito da sociedade civil” (Germano, 1990:307-8). O III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND) - 1980 - 1985 é fruto desse contexto e reflete, em certo sentido, a correlação de forças emergentes. A ênfase deste plano funda-se no combate à inflação e em prioridades setoriais, como energia, agricultura, abastecimento, transportes, indústria, desenvolvimento regional e urbano, planejamento familiar, meio ambiente, ciência e tecnologia, educação e cultura etc. (Ianni, 1981:15). O planejamento penetrou as diversas esferas da sociedade, sendo que desta vez seu conceito deixa de ser entendido como “técnico” e passa a ser encarado como um “processo dinâmico”, condicionado pela própria evolução da sociedade e da economia (Germano, 1990:333). O planejamento alargou-se e especificou-se, conforme a ocasião, visando sempre, através das imposições da ditadura, dinamizar a expansão do capitalismo. Sendo assim, o governo militar

continuou a adotar a criação de planos e programas destinados a controlar as manifestações e as resoluções dos problemas sociais, avançando para além das políticas econômicas sobre os campos da educação, cultura, meios de comunicação, organização política e outros (Ianni, 1981:19). Neste período os movimentos populares de participação social estavam fervilhando e os protestos denunciando as degradantes condições de vida das classes populares vinham cada vez mais à tona. A luta por melhores condições de vida por participação econômica e política travada pelos setores mais avançados da sociedade civil vai ganhando espaço com algumas conquistas e acaba por penetrar no próprio aparelho ditatorial do Estado e nas suas instâncias coadjuvantes. “Boa parte do vocabulário crítico da sociedade civil foi apropriado pelo Estado, esvaziando, assim, seu poder latente de contestação e de crítica ao Regime (...). Sendo assim, os discursos oficiais ganham materialidade através de Planos, Programas e Projetos destinados aos ‘carentes’ (Germano, 1990:336) e continuam sendo implantados sempre com o retórico discurso da “participação comunitária”. Dentre eles está o Programa de educação Pré-Escolar (1981), a criação do Fundo de Investimentos Sociais (1982) e o Projeto Vencer (para crianças de 7 a 14 anos não-alfabetizadas (1984) (Germano, 1990:337).

Este período foi marcado pela alta da inflação, crescimento inadequado da economia e hipertrofia da burocracia estatal. Nesse contexto de crise econômica vão ocorrendo fatos relevantes na história brasileira. Em 1982 foram eleitos por voto direto vereadores, prefeitos, deputados federais, senadores e governadores

dos Estados, sendo estes, na maioria em partidos considerados de oposição ao governo.⁷ Em 1984 a campanha para eleições diretas para Presidente da República se fortalece e assume grandes proporções, num movimento-síntese do desdobramento de todas as lutas da década de 1970 e início de 80. O Governo Militar encontrava-se envolvido em contradições. De um lado objetivando obter o consenso, assimilava, de certa forma, a vontade da sociedade civil. De outro lado, a manutenção do poder impunha, ao mesmo tempo, a adoção de “filtros” que dificultassem ou mesmo impedissem que a vontade dos setores oposicionistas da sociedade civil fosse realizada (Germano, 1990:322). O governo continuava manobrando, com vistas a garantir a legitimação do regime, o que culminou com a eleição indireta para Presidente em 1985 e a instalação da “Nova República”, num controvertido processo, no qual assume a figura polêmica de Sarney, que tinha sido um dos expoentes civis do regime militar. Assim, a Nova República se instala com a proposta de consolidar a transição democrática,⁸ com justiça social e manutenção, sem revanchismo, do aparato militar. Trata-se de um Estado de transição entre um regime autoritário, com hipertrofia do executivo, exclusão dos trabalhadores e domínio quase absoluto da tecnoburocracia civil e militar, a serviço dos grandes oligopólios nacionais e estrangeiros, e um regime mais representativo, cujos contornos vão se definindo, ao sabor dos confrontos e arranjos entre as forças políticas vigentes. A transição democrática assumida pela Nova República se faz sem uma efetiva ruptura com a ordem anterior, mas num ritmo de distensão “lenta e gradual” e com a participação de nu-

7. Singer (1988: 63-91) analisa a emergência e o papel dos intelectuais de esquerda no cenário político no período de 1964-85.

8. Este fenômeno é fartamente analisado por Fernandes (1986) que o denomina como uma “mortiça transição conservadora” (p.11), quando as classes burguesas (dominantes) dão marcha a ré, recolhem os militares ao quartel e interrompe a contra-revolução (p.9).

merosos representantes da “Velha República” (Mantega, 1986: 24 e 26).

Neste período ocorre uma mudança no padrão de gestão do Estado, que se transforma de autoritário em participativo, através da estratégia de “socialização das perdas” geradas pelo processo de desenvolvimento capitalista. Em termos econômicos, o cenário é de crise, no qual surgem os acordos com ao “Fundo Monetário Internacional”. A recessão da economia é uma característica marcante e a população vai sendo gradativamente mais tributada por uma política administrativa ineficaz, que tenta se viabilizar por meios de “pactos sociais”.

Desta forma, a Nova República vai tentando configurar um novo patamar da acumulação capitalista, enfatizando a participação. O seu plano nacional de Desenvolvimento (I PND-NR-1986-1989) embasa-se na tônica da justiça social, com a preocupação fundamental de combate à pobreza e o retorno do crescimento econômico. O governo adota o lema “tudo pelo social” em seu discurso de propagandas e propala que sua forma de gestão tem como destaque os investimentos sociais. A educação recebe destaque principalmente no propósito de redução do contingente de analfabetos.

Permeada de contradições, com avanços e recuos a década de 1980 foi marcada por destacado saldo positivo, representando principalmente pela composição de um governo federal civil, em 1985, a instalação do regime democrático formal, caracterizado pela feitura da constituição de 1988 e pela posse, em 1989, de um Presidente da República eleito pelo voto

direto. Além disso, observa-se também o surgimento de uma “cultura política nova”, através da emergência de movimentos sociais populares, conforme analisado por PAOLI (1991). Estes movimentos, em princípio obscurecidos pela excessiva atenção dada aos processos mais institucionais da chamada “transição democrática”, foram capazes de dotarem-se de uma estrutura organizativa e de uma fala própria, que mudou decisivamente a natureza das vias desta transição, complicando os conflitos sociais e políticos em causa (PAOLI, 1991:118-9). A questão da infância continuou despertando o interesse das autoridades que tiraram proveito por meio de medidas burocráticas e programas de atendimento à criança.

O governo tem demonstrado sua atuação no atendimento à infância através principalmente da criação de órgãos.⁹ Conforme analisado por Kramer (1988: 51) nos momentos políticos autoritários (Estado Novo e Ditadura Militar) interessa ao governo atender a infância para “engrandecer a Pátria”, “formar uma raça forte e sadia”, “formar cívica, física e moralmente as elites condutoras”; os governos autoritários e totalitários estabelecem uma relação de amparo à infância, protegendo-a, tutelando-a, moralizando-a, os quais ditam as formas e estratégias de atendimento à infância em função de seus fins. Num regime democrático interessa o cumprimento dos direitos sociais, a emancipação, a construção de uma cidadania. A pressão da sociedade, através da sua mobilização e participação, obriga o estado a assegurar o atendimento aos direitos sociais de todos.

9. Departamento Nacional da Criança (1940), Serviço de Assistência a Menores (1941), Campanha Nacional de Alimentação Escolar (1995 a partir de 1983 integra a Fundação de Assistência ao Educando), Projeto Casulo - da LBA (1974), Coordenação de Educação Pré-Escolar (1975), Programa Nacional de Educação Pré-escolar do MOBREAL - 1981. Em 1985 o MOBREAL é extinto e criada a Fundação Educar e em 1986 seu programa pré-escolar é transferido para o MEC/regionais, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1985), o Programa Pré-escolar da COEPRE (extinta) passa para a Secretaria do Ensino Básico do MEC (1987). (Kramer e Souza, 1987: 14 e 17)

Por outro lado, em qualquer tipo de gestão política, as mudanças estão sempre associadas a algum tipo de pressão, como forma de resposta do poder público, quando se vê diante das exigências de grupos ou da população. As reivindicações por creches, escolas maternas e pré-escolas como direito legítimo constituem a tônica do final dos anos 80, amparadas na proposta de fazer valer o que determina a Constituição de 1988. Trata-se, portanto, da procura pela efetivação de um direito do cidadão de 0 a 6 anos, apesar de estar presente ainda o caráter assistencialista que permeia a história da escola para crianças dessa faixa etária. Outra característica da década de 1980, no atendimento à criança menor de 6 anos, é que o poder político municipal no estado de São Paulo vem assumindo cada vez mais as responsabilidades junto ao direito de freqüentar a creche ou pré-escola (Diagnóstico, 1990: 14 e 81), conforme preconiza o art. 211º, parágrafo 2º da Constituição de 1988. Isso porém parece ser apenas o início, já que apenas 10% dos 24 milhões de crianças brasileiras de 0 a 6 anos recebem algum tipo de atendimento pré-escolar (público-privado); deste percentual, 91,2% corresponde a vagas oferecidas para crianças na faixa etária dos 4 aos 6 anos e apenas 8,8% da faixa de 0 a 3 anos, conforme analisado por Kramer (1988:14).

Contudo, o estado de São Paulo apresentou avanços na municipalização do atendimento pré-escolar, antes mesmo da Constituição de 88. O Decreto Estadual nº 21.810/83 autoriza a celebração de convênios com 22 municípios paulistas, objetivando a expansão e desenvolvimento do Programa de Educação Pré-Escolar junto à comunidade (SEE-SP,

1984:153). Com efeito em 1971, pesquisa aponta que 22,4%¹⁰ das matrículas na pré-escola, no Brasil, pertencem à esfera municipal (MEC, 1975: 57), ao passo que em 1988, no estado de São Paulo há indicações de aumento para 24% de presença do poder público municipal na educação da criança de 0 a 6 anos (Diagnóstico, 1990:23 e 83). Essa atuação, praticamente insignificante, se agrava se somada às precárias condições físicas das escolas, já que 40,9% delas não possuem espaço físico adequado, convivendo com muitas improvisações (Diagnóstico: 1990, 40, 42 e 85). No entanto, apesar da falta de dados esclarecedores sobre a expansão da atuação dos municípios paulistas na educação das crianças em creches e pré-escolas, pode-se inferir que há progressos explícitos, uma vez que a Secretaria de Educação - SP instituiu através do decreto 30.375/89 de 13/09/89 o Programa de Municipalização do Ensino Oficial no Estado de São Paulo, conforme analisado por Martins e Alves (1990: 26-29). Esse programa pode ser criticado principalmente pela ausência de definição para a política educacional do Estado de São Paulo e para a divisão de responsabilidades entre as esferas administrativas; seria necessária uma política educacional global que não fosse vulnerável a fragmentações e que pudesse concentrar esforços (Martins e Alves, 1990:29).

A proposta de descentralização e universalização da educação básica para todos os níveis significa marcadamente um avanço conquistado pela sociedade. Em São Paulo essa evolução pode ser associada ao processo de democratização do ensino público deflagrado em 1983, com a posse do primeiro governador eleito pelo voto direto após o período da di-

10. Esses dados são meramente ilustrativos uma vez que é impossível qualquer afirmação definitiva sobre o diagnóstico da situação da pré-escola. Os dados disponíveis incluem diferentes metodologias de coleta de informações, diversos entendimentos para creches e pré-escolas e faixas etárias que incluem às vezes até os 9 anos de idade, fornecendo, portanto, resultados parciais, divergentes e incompletos.

tadura militar. Muitos debates foram realizados pelos setores da rede estadual de ensino, visando colocar em prática uma nova política educacional que pudesse incluir prioritariamente os interesses das camadas majoritárias da população, grande parte excluída da escola. Como resultado, muitos programas educacionais foram sendo criados, dentre eles podem ser destacados a criação do ciclo básico, implantando a partir de 1984 e a jornada única, em 1988 (Martins e Alves, 1990:28). O estatuto do Magistério também representa um marco importante, uma vez que “trouxe, em seu bojo a criação de canais que encaminham à gestão democrática da escola, representando o eixo significativo da política de democratização do ensino” (Martins e Alves, 1990:28). Destacam-se também os textos da nova Constituição do estado de São Paulo e da proposta de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB-1990).

Da Constituição do Estado de São Paulo, 1989, destacam-se os artigos 240, 247, 248 e 250 (parágrafo 2º), que vêm reafirmar e reforçar os parâmetros de tratamento dado às creches e pré-escolas na Constituição Federal.

No tocante ao texto do Projeto de LDB (LDB-1990), podem ser identificados muitos avanços no entendimento da educação da criança com menos de 7 anos, considerados mesmo como inéditos, já que as LDBs anteriores praticamente ignoram esta faixa etária.

A nova LDB (LDB-1990) institui a “educação infantil”, compreendida como a “educação oferecida à criança de 0 a 6 anos através de creches e pré-escolas” (art. 26-I-a), que é a primeira etapa da “educação escolar”, que tem mais dois níveis: “o ensino fundamental e o ensino médio”. Assim, as creches são incorporadas ao sistema de educação e junto com as pré-escolas, “além de sua função básica assegurar saúde e assistência (...)” (parágrafo 4º do artigo 44), “articulando-se, para isso, com os

serviços de saúde física e mental e assistência social (...)” (parágrafo 5º do artigo 44). Para garantir sua viabilização as três esferas do poder público, federal, estadual e municipal compartilham responsabilidades sinalizadas para cada uma delas no artigo 17. Aos municípios cabe como prioridade a atuação na Educação Infantil, sem, no entanto, eximir o Estado e a União da “responsabilidade compartilhada” ou “corretiva” art.17, inciso III (parágrafos 1º e 2º). Além disso pelo art.118 fica criada a contribuição social do salário-creche como fonte adicional de financiamento da educação infantil pública, oferecida em creches e pré-escolas a ser recolhidas pelas empresas e demais entidades públicas ou privadas vinculadas à Previdência Social, incidindo sobre a folha de salários e sobre a soma dos salários-bases dos titulares, sócios e diretores, com base em alíquota de 1%. O salário-creche, instituído para a educação infantil, é semelhante ao salário-educação (art.115) que beneficia o Ensino Fundamental. A criação desses recursos certamente irá contribuir para que o dever do Estado em atender as crianças de 0 a 6 anos (art. 208, inciso IV da Constituição Federal) seja factível.

Os artigos 4º, 43, 44, 45, 47 e 95 também tratam exclusivamente da educação das crianças menores de 7 anos.

A história da creche no Brasil difere um pouco do que tem sucedido com a pré-escola, que teve como sua característica principal a função de resolver os problemas da escola de primeiro grau. A creche, por sua vez, mais relacionada às modificações do papel da mulher na organização social. Na década de 1960 a creche foi defendida como instituição necessária às mães trabalhadoras que reivindicaram melhores condições de trabalho e os governos militares adotam a política de ajuda governamental às crianças carentes (Oliveira, 1988:48 e 49). Na década de 1970 expande-se o número de creches públicas e particulares e sua

função deixa de ser apenas assistencial e de “guarda” das crianças, passando a ser valorizados também seus aspectos educativos e no final da década de 1980 expande-se a concepção de creche como direito universal, que as crianças de 0 a 6 anos têm à educação declarado na Constituição de 1988.

Ao longo da história do pré-escolar na sociedade brasileira dois aspectos têm permanecido constantes: a concepção abstrata e a única de infância e a multiplicidade de órgãos com as mesmas funções que têm sido criados, visando seu atendimento (Kramer, 1987:60), que tem contribuído para fragmentar o problema da criança combatido sempre de forma isolada, ora atacando-se as questões da saúde, ora do bem estar da família, ora da educação (Kramer, 1987:91). Além disso constata-se também que apesar de o discurso político em relação às necessidades de atendimento da criança de 0 a 6 anos ser enfático e claro, as formas de sua viabilização continuam ambíguas, na medida em que os recursos destinados ao seu atendimento são bastante exíguos (Souza, 1984:50), quadro que a partir de 1988, com sua nova Constituição Federal e com a proposta de LDB certamente tomará rumos diferentes. Trata-se de fazer valer as conquistas encetadas até agora e que, se legitimadas, levarão a novos avanços. O ponto básico está lançado, que é a inclusão das creches e pré-escolas ao sistema de educação, ao lado da explicitação de ser este um direito da criança e de ficarem claros os mecanismos de garantia como a responsabilidade conjunta das três esferas de poder público e a definição de fonte de financiamento.

A saúde do escolar faz parte das questões amplas de vida da criança na realidade brasileira e representa um desafio, na medida em que sua viabilização envolve diversas áreas, das quais educação e saúde fazem parte. A escola precisa ser compreendida como integrante do programa, pelo qual a saúde possa ser promovida,

tendo como linha mestra de direção a mudança da realidade social concreta, num trabalho conjunto de uma equipe multiprofissional única. O professor dela faz parte e, em conjunto com os demais, procura garantir a saúde e discutir as condições de vida da criança.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, M. M. T. de. *Estados e classes trabalhadoras no Brasil*. São Paulo, Tese de doutoramento - USP 1979.
- ARIÈS, P. *História social da criança e da família*. 2. ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- CAMPANHOLI, A. e CAMPANHOLI, H. L. *Constituições do Brasil*. 10. ed., São Paulo: Atlas S.A., 1989.
- CAMPOS, M. M. M. Assistência ao pré-escolar: uma abordagem crítica. *Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas*, 28: 53 - 61, março 1979.
- COVRE, M. de L. M. *A formação e a ideologia do administrador de empresas*. 2. ed., Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1982.
- DECCA, E. *O silêncio dos vencidos*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- DIAGNÓSTICO DA PRÉ-ESCOLA NO ESTADO DE SÃO PAULO - 1988. *Fundação para o desenvolvimento da Educação*, 1990.
- FAUSTO, B. Trabalho urbano e conflito social, *Estudos CEBRAP*, 1974.
- FERNADES, F. *Nova República?*, 3. ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1986.
- GERMANO, J. W. *Estado militar e educação no Brasil: 1964/1985 - um estudo sobre a política educacional*. Tese de doutoramento, Faculdade de Educação - UNICAMP - Campinas - SP, 1990.
- GIÉDISE (Grupo informal de estudos e discussões sobre saúde escolar de São Paulo) In: *Revista Brasileira Saúde Escolar*, 1 (2): 31, abr., 1990.
- IANNI, O. *A ditadura do grande capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

- KRAMER, S. *A política do pré-escolar no Brasil - a arte do disfarce*, 3. ed., Rio de Janeiro: 1987.
- KRAMER, S. A pré-escola como direito social *Idéias - Fundação para o desenvolvimento da Educação*, (1): 13 - 16, 1988.
- KRAMER, S. O desafio da formação infantil e o desafio da construção de cidadania - ponto de vista de uma brasileira. *Anais do primeiro congresso de educação pré-escolar dos países do Cone Sul*. Santa Maria - RS, 1988.
- KRAMER, S. O papel da pré-escola *Cadernos de Pesquisa*, 58: 77-81, agosto, 1985.
- KRAMER, S.; SOUZA, S. J. e Avanços, retrocessos e impasses da política de educação pré-escolar no Brasil, *Educação e Sociedade*, 28: 12-31, dez., 1987.
- LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL - LDB - texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, com comentários de SAVIANE, e cols., São Paulo, Cortes/ANDE, 1990.
- LIMA, G. Z. de. *Saúde escolar e educação*. São Paulo: Cortes, 1985.
- MANTEGA, G. Pactos sociais e hegemonia na Nova República, In: SANDRONI, P. (Org) *Constituinte, economia e política na Nova República*, São Paulo, Cortes/Educ., 1986.
- MARCONDES, E. (Coord.). *Pediatria básica*. 4. ed. São Paulo: Sarvie, 1974 (vol. I).
- MARTINS, A. M.; ALVES, M. L. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: o Decreto 30.375/89 e suas implicações para a escola pública, *ANDE* (Rev. da Assoc. Nac. de Educação), 9 (16): 26 - 29, 1990.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA - Departamento de Ensino Fundamental, Coordenação de Educação Pré-Escolar, *Diagnóstico preliminar da educação pré-escolar no Brasil*, Brasília, DF, 1975.
- OLIVEIRA, Z. de M. R. de A creche no Brasil: mapeamento de uma trajetória. *Revista da Faculdade de Educação - USP*, São Paulo, 14 (1): 43-52, Jan./Jun., 1988.
- PAOLI, M. C. Movimentos sociais, cidadania, espaço público: perspectivas brasileiras para os anos 90. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 33: 115-133, outubro, 1991.
- PAOLI, M. C. Os trabalhadores urbanos na fala dos outros, In: LOPES, J. S. L. (Coord) *Cultura e identidade operária: aspectos da cultura da classe trabalhadora*. Rio de Janeiro: Ed. Marco Zero, 1987.
- PINHEIRO, P. S. *Política e trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- PINO, A. A questão do menor e o significado da infância na sociedade burguesa, *Educação e Sociedade*, 28: 32-50, dez., 1987.
- ROSEMBERG, F. et al. *Creches e Pré-Escola*. São Paulo, Nobel: Conselho Estadual da Condição Feminina, 1985.
- SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campos, 1987.
- SÃO PAULO Estado, *Constituição do Estado de São Paulo*, Imprensa Oficial do Estado S. A., IMESP, São Paulo, 1989.
- SCHEIBE, L. et al. Educação compensatória ou compensação educativa. In: MELLO, G. N. de. *Escola Nova, tecnicismo e educação compensatória*. São Paulo, ed. Loyola, 1984.
- SECRETARIA DA EDUCAÇÃO SP, *Coordenação de Estudos e Normas Pedagógicas*, 2. ed., São Paulo, 1984.
- SINGER, P. Intelectuais de esquerda no Brasil: a experiência do poder, In: SOLA, L. (org.) *O Estado da transição: política e economia na Nova República*, São Paulo, Vértice, 1988.
- UBEDA, EM. L. *A educação para a saúde na escola: um estudo de algumas práticas de saúde desenvolvidas na pré-escola*. Dissertação de Mestrado, Escola de Enfermagem - USP, Ribeirão Preto, 1986.
- VAUGHAN, V. C. et al. *Nelson: Tratado de Pediatria*, 11. ed., Rio de Janeiro: Interamericana, 1983.
- VIEIRA, E. A. *Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel - 1951 a 1978*. 2. ed., São Paulo: Cortez Editora, 1985.