

PROGRAMA CRIANÇA FELIZ: REFLEXÕES SOBRE O ATENDIMENTO À INFÂNCIA NO BRASIL E OS EFEITOS DESSA POLÍTICA NA GARANTIA DE DIREITOS DAS CRIANÇAS NA PRIMEIRA INFÂNCIA

HAPPY CHILD PROGRAM: CONSIDERATIONS ABOUT CHILDHOOD
ATTENDANCE IN BRAZIL AND THE EFFECTS OF THIS PROGRAM IN
THE ASSURANCE OF CHILDHOOD EDUCATION RIGHTS

PROGRAMA NIÑO FELIZ: REFLEXIONES SOBRE LA ATENCIÓN LA
INFANCIA EN BRASIL Y LOS EFECTOS DE ESTA POLÍTICA EN LA
GARANTÍA DE DERECHOS DE LOS NIÑOS EN LA PRIMERA INFANCIA

Ana Paula Cordeiro Marques Rodrigues

 <http://orcid.org/0000-0001-5880-3963>

Silvia Helena Vieira Cruz

 <http://orcid.org/0000-0002-3406-3005>

REVISTA PEDAGÓGICA

Revista do Programa de Pós-graduação em Educação da Unochapecó | ISSN 1984-1566

Universidade Comunitária da Região de Chapecó | Chapecó-SC, Brasil

Como referenciar este artigo: RODRIGUES, A. P. C. M.; CRUZ, S. H. V. Programa Criança Feliz: reflexões sobre o atendimento à infância no Brasil e os efeitos dessa política na garantia de direitos das crianças na primeira infância. Revista Pedagógica, Chapecó, v. 22, p. 1-16, 2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22196/tp.v22i0.4570>

Resumo: O atendimento à infância no Brasil nem sempre foi tratado como um dever do Estado. Somente a partir de profundas mudanças sociais ocorridas no início do século XX, a infância passou a ser percebida pelas políticas públicas de assistência e educação. O presente trabalho tem como objetivo apresentar algumas reflexões acerca do Programa Criança Feliz, instituído pelo Decreto nº 8.869 de 2016, do governo federal brasileiro, articulando essas reflexões à história do atendimento à infância no país. As reflexões aqui apresentadas são baseadas nos conhecimentos sobre a história do atendimento a infância no Brasil, produzidos por Kuhlmann (1998), Oliveira (2011) e Rosemberg (2006), além das contribuições de outros autores, tais como Drewinski (2001) e Faceira (2000). O artigo encontra-se estruturado em dois tópicos de discussões, sendo o primeiro dedicado a uma síntese do percurso histórico do atendimento à infância no Brasil e o estabelecimento da Educação Infantil como um direito da criança; e o segundo dedicado à apresentação do Programa Criança Feliz e às considerações sobre os efeitos dessa política na garantia dos direitos das crianças à educação na primeira infância. O artigo é finalizado com reflexões acerca do Programa Criança Feliz, especialmente com a indicação de que ele contribui para a retomada de concepções já superadas sobre a infância, o atendimento à criança e a Educação Infantil; que os direitos declarados em leis de nada valem se não forem garantidos no plano das ações concretas e que a luta pelos direitos das crianças no cenário político atual não se concentra propriamente no avanço e conquista de novos direitos, mas principalmente na luta pela sustentação e pelo não retrocesso de direitos já conquistados e afirmados coletivamente.

Palavras-chave: Programa Criança Feliz. Educação Infantil. Direitos das crianças.

Abstract: Child attendance has not always been treated as a State duty. Only after deep social changes that occurred in the beginning of the 20th century that childhood became attended by social and educational policies. This paper has the objective to present some issues about Programa Criança Feliz (Happy Child Program), stated by Decret nº 8. 869 from 2016, by the Brazilian Federal Government, connecting those issues to the history of childhood attendance in Brazil. The issues presented are based on the intellectual work about childhood attendance history, written by Kuhlmann (1998), Oliveira (2011) and Rosemberg (2006). The paper also used the contribution made by other authors such as Drewinski (2001) and Faceira (2000). This article is structured in two main topics: the first one is focused on a synthesis to describe the course of child attendance history in Brazil and the establishment of Childhood Education as a child right. The second one is focused on a presentation about Programa Criança Feliz and the issues about the effects of this program in the assurance of childhood education rights. The paper is concluded with considerations about Programa Criança Feliz, with the conclusion that it contributes to relive outdated conceptions about childhood, child attendance and Childhood Education; that the rights stated in laws are not worth it if they're not assured with concrete actions and that the fight for children rights in the current political landscape is not focused on the conquest of new rights, but mostly in the effort to sustain and prevent that rights that have already been conquered don't become worthless.

Keywords: Programa Criança Feliz (Happy Child Program). Childhood Education. Children rights.

Resumen: La atención a la infancia en Brasil ni siempre fue tratado como un deber del Estado. Sólo a partir de profundos cambios sociales ocurridos a principios del siglo XX, la infancia pasó a ser percibida por las políticas públicas de asistencia y educación. El presente trabajo tiene como objetivo presentar algunas reflexiones acerca del Programa Criança Feliz (Programa Niño Feliz), establecido por el Decreto nº 8.869 de 2016, del Gobierno Federal Brasileño, articulando esas reflexiones a la historia de la atención a la infancia en el país. Las reflexiones aquí presentadas se basan en los conocimientos sobre la historia de la atención a la infancia en Brasil, producidos por Kuhlmann (1998), Oliveira (2011) y Rosemberg (2006), además de las contribuciones de otros autores, tales como Drewinski (2001) e Faceira (2000). El artículo se encuentra estructurado en dos temas de discusión, siendo el primero dedicado a una síntesis del recorrido histórico de la atención a la infancia en Brasil y el establecimiento de la educación infantil como un derecho del niño; y el segundo dedicado a la presentación del Programa Criança Feliz y las reflexiones sobre los efectos de esta política en la garantía de los derechos de los niños a la educación en la primera infancia. El artículo es finalizado con reflexiones acerca del Programa Criança Feliz, especialmente con la indicación de que él contribuye a la reanudación de concepciones ya superadas sobre la infancia, la atención al niño y la Educación Infantil; que los derechos declarados en leyes de nada valen si no se garantizan en el plano de las acciones concretas y que la lucha por los derechos de los niños en el escenario político actual no se concentra propiamente en el avance y la conquista de nuevos derechos, pero principalmente en la lucha por la sustentación y por el no retroceso de derechos ya conquistados y afirmados colectivamente.

Palabras clave: Programa Criança Feliz (Programa Niño Feliz). Educación Infantil. Derechos de los niños.

Introdução

A crise política brasileira, que desde as eleições presidenciais de 2014 vem se intensificando e que se agravou ainda mais com o *impeachment* da presidente eleita no ano de 2016, trouxe um cenário de instabilidade e incertezas no que diz respeito à manutenção dos direitos sociais já obtidos e ao avanço na conquista de novos direitos.

Tomando como base os direitos das crianças na primeira infância¹, é possível identificar ações ofensivas e conservadoras do governo que têm contribuído para a fragilização das conquistas na área da Educação Infantil e para o retrocesso de direitos já afirmados por lei. Nessa perspectiva, o presente trabalho tem como objetivo refletir acerca do Programa Criança Feliz, instituído pelo Decreto nº 8.869 do governo federal brasileiro, articulando essas reflexões a história do atendimento à infância no país.

Com o objetivo de conhecermos um pouco da trajetória do atendimento à infância no Brasil apresentamos inicialmente uma síntese desse histórico, no qual são apontadas as primeiras iniciativas públicas de atendimento às crianças, a evolução do atendimento educacional como direito da criança e dever do Estado e também os principais marcos legais, como: a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI) de 2009.

Em seguida, apresentamos o Programa Criança Feliz como proposta para o atendimento à primeira infância,

* Mestre em Educação Brasileira pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará (FACED/UFC). Professora substituta na área de Educação Infantil no Curso de Pedagogia da UFC e professora de Educação Infantil no Colégio Santa Cecília de Fortaleza/CE. E-mail: anapaula.cmarques@yahoo.com.br

** Doutora em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano pela Universidade de São Paulo. É professora titular da Universidade Federal do Ceará (UFC) E-mail: silviavc@uol.com.br

1 Compreendemos como primeira infância o período que abrange os seis primeiros anos de vida. De acordo com o documento Práticas cotidianas na Educação Infantil – bases para a reflexão sobre as orientações curriculares, (BRASIL/MEC, 2009), cabe ainda a divisão por grupos etários, definindo **bebês** as crianças de 0 a 18 meses; **crianças bem pequenas** as que possuem entre 19 meses e 3 anos e 11 meses; **crianças pequenas** as que têm entre 4 e 6 anos e 11 meses; e **crianças maiores** as que possuem idades entre 7 e 12 anos incompletos.

instituído durante o governo de Michel Temer. Nesse tópico são descritas as características do Programa, tais como: seus objetivos, critérios de atendimento, estratégias de ações etc., e também refletimos sobre os efeitos dessa política na garantia de direito das crianças, além de destacarmos as suas influências na retomada de concepções já superadas sobre a infância, o atendimento à criança e a Educação Infantil.

Por fim, são apontados alguns desafios da área da Educação Infantil na sustentação dos direitos das crianças e no enfrentamento das ofensivas que tentam desvalorizar e enfraquecer as lutas por uma educação pública, gratuita, de qualidade e acessível a todas as crianças.

O Atendimento à Infância no Brasil

Para melhor refletir sobre a atual política voltada à educação da criança no Brasil é necessário, primeiramente, lembrarmos alguns fatos da história e do desenvolvimento do atendimento à infância no país. Isto porque conhecer o passado nos dá elementos para pensar o presente, como afirma Cruz (2000, p. 9): “Além de poder identificar o que é novo e o que na verdade é continuidade ou repetição, conhecer a dinâmica da histórica pode nos ajudar a ficar mais atentos para entender o porquê dos acontecimentos atuais.”.

Com a finalidade de sistematizar as informações, esta seção foi dividida em dois subtópicos: o primeiro dedicado aos marcos históricos do atendimento à infância no Brasil e o segundo dedicado à elucidação da Educação Infantil como um direito proclamado.

Marcos históricos do atendimento à infância no Brasil

A história do atendimento à infância no Brasil nos ajuda a entender a história da Educação Infantil, pois as primeiras preocupações com as questões relacionadas à infância marcaram fortemente o desenvolvimento dessa etapa da educação no país.

O atendimento à infância no Brasil por muitos anos não se constituiu como um dever do Estado. Apesar das primeiras medidas de atendimento à criança no país terem sido implementadas ainda nos períodos colonial e imperial, a partir das ações de catequese, as crianças permaneceram invisíveis às políticas públicas brasileiras até quase metade do século XX e as questões relacionadas à infância por muito tempo foram tratadas como sendo unicamente da esfera privada, ou seja, de domínio familiar (ROSEMBERG, 2006). Assim, o cuidado e a educação das crianças eram reservados às famílias, sendo predominante a pre-

sença das crianças nos ambientes domiciliares. Até mesmo o cuidado com as crianças órfãs e/ou abandonadas vinculava-se ao domínio privado. Sobre esse aspecto, Oliveira (2011, p.91) aponta que,

No meio rural, onde residia a maior parte da população do país na época, famílias de fazendeiros assumiam o cuidado das inúmeras crianças órfãs ou abandonadas, geralmente frutos da exploração sexual da mulher negra e índia pelo senhor branco. Já na zona urbana, bebês abandonados pelas mães, por vezes filhos ilegítimos de moças pertencentes a famílias com prestígio social, eram recolhidos nas 'rodas dos expostos' existentes em algumas cidades desde o início do século XVIII.

Somente a partir de mudanças sociais desencadeadas já no início do século XX, como o crescimento populacional, o aumento da migração da zona rural para a zona urbana, a industrialização e a participação das mulheres no mercado de trabalho, o Estado começa a se preocupar com o atendimento à infância, principalmente no que diz respeito às áreas assistencial e educacional.

Foi através das pressões populares por parte de imigrantes e trabalhadores urbanos (incluindo as mães trabalhadoras), que percebiam as instituições de atendimento às crianças pequenas como um espaço de proteção para os seus filhos, e da preocupação do Estado com a diminuição da mortalidade infantil, com a prevenção contra a criminalidade e com a promoção da tranquilidade das elites (CRUZ, 2000), que se deram as primeiras iniciativas voltadas ao atendimento das crianças em ambientes não domiciliares.

As primeiras ações de Estado brasileiro em relação à infância aconteceram apenas em 1940, com a criação do Departamento Nacional da Criança (Ministério da Saúde) e, no ano seguinte, do Serviço de Assistência a Menores, para crianças e jovens de até 18 anos abandonados ou delinquentes (Ministério da Justiça e dos Negócios Exteriores). Portanto, tinham como alvo crianças e jovens com algum tipo de problema no âmbito da saúde e da justiça.

Vale ressaltar que, desde seu início, o Estado dividia as responsabilidades das iniciativas para o atendimento à infância com outras instituições, geralmente privadas, ou seja, o Estado assumia parcialmente as responsabilidades com custo, manutenção e oferta de vagas. A criação de diferentes órgãos para o atendimento à criança nos âmbitos da assistência, saúde e educação, segundo Drewinski (2001), refletia uma visão abstrata e fragmentada desse sujeito que

também influenciava o tipo de educação realizada no interior das creches e pré-escolas.

Para Cruz (2000), as primeiras iniciativas no campo da educação foram marcadas pelo caráter higienista e discriminatório, pois as instituições para o atendimento à criança pequena se diferenciavam em suas intencionalidades: **a creche**, destinada para a guarda e alimentação das crianças pobres, era vista como uma estratégia de combate à pobreza enquanto a **pré-escola**, que visava o desenvolvimento das crianças, era direcionada às camadas médias e altas da população, tendo preocupações pedagógicas.

É importante destacar que até então o atendimento à criança em creches não era visto como um direito nem da família e muito menos das crianças, mas sim como um favor as classes desfavorecidas ou “como uma dádiva de filantropos e de um Estado civilizado” (KUHLMANN 1998) e a ideia do direito aos “jardins de infância” era resguardada apenas para crianças pertencentes às classes sociais cujo poder aquisitivo era maior.

Em virtude das creches terem sido implantadas com a intencionalidade de acolher as crianças pobres e pertencentes às classes trabalhadoras, surgiram diversas concepções preconceituosas em relação a essas instituições e ao seu público alvo. Kuhlmann (1998) aponta algumas dessas concepções, tais como: a criança pobre, constantemente associada à delinquência e à criminalidade, nomeadas de “menor desvalido”; preconceito com as mães negras e associação da mortalidade infantil ao “aleitamento mercenário” (realizado por mulheres negras), acreditando-se na falta de educação física, moral e intelectual das mães que permitiam essa prática; predomínio da ideia de que uma boa mãe deveria cuidar pessoalmente dos seus filhos; e a compreensão da creche como um “mal necessário”.

Esse conjunto de concepções vinculado à creche e ao seu público exercia uma forte influência em seu modelo de atendimento, que inicialmente era baseado em uma concepção assistencialista, ou seja, uma concepção de educação preconceituosa e descomprometida com a qualidade, sendo a baixa qualidade admitida como algo natural e necessário (KUHLMANN, 1998).

Ainda segundo Kuhlmann (1998), a concepção assistencialista era fortalecida por meio dos escassos repasses de verbas públicas às entidades assistenciais. A própria vinculação administrativa das creches aos órgãos de assistência influenciava a concepção educacional assistencialista, visto que as creches eram apresentadas como um meio paliativo para pobres incapacitados de cuidar adequadamente dos seus filhos.

Apenas a partir de meados das décadas de 1960, sob forte influência de organizações internacionais, como

o Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, é que a atenção pública se volta com maior expressividade ao atendimento educacional às crianças de até seis anos. Isto se deu pela difusão da ideia de que o progresso do país estava vinculado diretamente ao atendimento prestado às suas crianças e aos jovens. Sobre a atuação do UNICEF nesse período, Cruz (2000, p. 21) afirma que

Na década de 60, passou a atuar de maneira mais contínua junto aos governos dos países ajudados no sentido de promover a melhoria das condições de vida das crianças. Influenciaram profundamente os programas aqui implantados as recomendações deste organismo para que os países subdesenvolvidos buscassem novas alternativas para o atendimento de um maior número de crianças. Isto deveria acontecer principalmente através de: utilização de espaços disponíveis; trabalho voluntário, da família e da comunidade.

Devemos nos atentar às estratégias de expansão do atendimento as crianças com base nas instruções desse organismo internacional, que orientou a adoção de soluções informais (espaços já disponíveis e mão de obra voluntária e sem necessidade de formação) que continuaram a não garantir a qualidade dos serviços oferecidos.

Apenas no ano de 1975 é criada a Coordenação de Educação Pré-escolar vinculada ao Ministério da Educação, fato conduzido pelo entusiasmo da visão da Educação Infantil como solução para os problemas da pobreza e para as altas taxas de reprovação no ensino de 1º grau (DREWINSKI, 2001) e, posteriormente, no ano de 1981, quando foi lançado o Programa de Educação Pré-escolar, seguindo as propostas do UNICEF, que vinculou mais uma vez a educação à assistência e definiu como áreas prioritárias de atendimento (no modelo de baixo custo) as periferias urbanas e as regiões Norte e Nordeste (CRUZ, 2000).

Com base no que foi apresentado, podemos perceber que o atendimento à infância pobre no país, até mais da metade do século XX, foi firmado através de práticas assistencialistas e que concebiam as necessidades das crianças de forma fragmentada. Somente a partir das mudanças sociais, políticas e econômicas pós-regime militar progrediram as tentativas de superação desta concepção no atendimento à infância.

A produção de conhecimentos científicos sobre os primeiros anos de vida; a disseminação da concepção de criança como sujeito social, ativo e de direitos; a importância conferida à Educação Infantil para o desenvolvimento das crianças, aliadas ao aumento da participação popular e dos movimentos sociais nas questões políticas

contribuíram para a realização de ações efetivas por parte do Estado. Essa mudança se materializou em termos da legislação, que definiu a sua responsabilidade com o atendimento educacional das crianças, a partir da Constituição Federal de 1988, sendo essa responsabilidade reforçada posteriormente pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - lei nº 8.069/1990 e pela LDB nº 9.394/1996.

Educação Infantil: o direito proclamado nas leis

A publicação da Constituição Federal de 1988 foi, sem dúvidas, um dos maiores marcos na história da Educação Infantil do país. Isto porque, no corpo dessa lei maior, ideais e bandeiras de lutas de vários movimentos sociais foram traduzidos em direitos das crianças de até seis anos².

Um importante aspecto a ser destacado da Constituição é que nela a Educação Infantil aparece pela primeira vez como um dever do Estado, ou seja, a partir desta lei o poder público deve assumir essa oferta sempre que ela for demandada pelas famílias³. A relevância desse fato é apontada por Cruz (2000) ao destacar que o atendimento gratuito em instituições de Educação Infantil é uma responsabilidade nunca antes assumida pelo Estado, tornando direito o que antes era apresentado como amparo e assistência.

É importante esclarecer que não é unicamente por ter instituído a Educação Infantil como um dever do Estado que se atribui tamanha importância à Constituição Federal, mas também por ter reconhecido as crianças como os sujeitos de direitos, conferindo a elas o direito à educação. Direito este que não mais é derivado das famílias ou dos pais trabalhadores, agora ele pertence essencialmente à criança como sujeito social, embora a educação das crianças pequenas também seja um direito dos trabalhadores (homens ou mulheres).

O dever do Estado e o direito à Educação Infantil foram reafirmados posteriormente no ECA e na LDB, sendo as definições nesta última um fomento tanto para a proteção do direito já expresso na Constituição, como também para a melhoria da qualidade do atendimento nas instituições de Educação Infantil. Apesar das determinações específicas para a Educação Infantil ocuparem apenas três artigos na LDB⁴, elas são de fundamental importância para a organização desta etapa da educação e para a superação de antigas concepções sobre o cuidado e a educação das crianças pequenas.

A LDB expressa em seu artigo 29 como objetivo da Educação Infantil o desenvolvimento integral da criança de até cinco anos, em seus múltiplos aspectos (físicos, psicológicos, intelectuais e sociais), complementando a ação da

2 A primeira redação da Constituição Federal assumia como público alvo da Educação Infantil as crianças de 0 a 6 anos de idade. Posteriormente, a redação foi alterada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que passou a considerar como público alvo as crianças de 0 a 5 anos de idade.

3 No caso da pré-escola, a matrícula passou a ser obrigatória desde 2009, quando a Emenda Constitucional nº 59 estabeleceu que a obrigatoriedade do ensino passa a ser de quatro a dezessete anos.

4 Vale mencionar que, uma vez que a Educação Infantil é parte da Educação Básica, todos os artigos referentes a esse nível da educação também a incluem.

família e da comunidade. Esse objetivo é substancial para a superação de duas visões sobre as instituições de Educação Infantil: a primeira diz respeito à percepção delas como espaços meramente de guarda e cuja função volta-se para a higiene e alimentação das crianças; e a segunda é a visão fragmentada das necessidades das crianças, centrando-se apenas no desenvolvimento cognitivo. Isto porque a estimulação do desenvolvimento integral das crianças requer tanto ações de cuidado (para além do cuidado físico) como de educação; por outro lado, todos os aspectos do desenvolvimento são considerados igualmente importantes, o que demanda o oferecimento de variadas possibilidades de aprendizagens às crianças, tomando-as de modo integrado.

Outro importante aspecto trazido na LDB foi o estabelecimento da formação mínima necessária para a docência nessa etapa da educação. No artigo 62 da referida lei (BRASIL, 1996) é determinado que

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos 5 (cinco) primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade normal.

Conforme o artigo citado, é exigido como formação mínima a graduação em nível superior, realizada através do curso de Pedagogia⁵, ou a formação em nível médio na modalidade normal. Essa exigência impugna uma característica histórica da Educação Infantil, que é o emprego de mão de obra voluntária e leiga, isto é, sem a formação mínima explicitada na LDB, e busca impossibilitar a contratação de profissionais com experiências e competências adquiridas informalmente (KUHLMANN, 1998). Isto posto, a formação do professor é compreendida tanto como um direito da criança de ter um melhor atendimento educacional, quanto do educador em ter acesso aos bens científicos e culturais para enriquecer a sua prática profissional.

Ressaltamos também que, de acordo com a LDB em seu artigo 30, incisos I e II, o atendimento educacional das crianças deve ser realizado em creches (para crianças de 0 a 3 anos) e em pré-escolas (para crianças de 4 e 5 anos), logo, em instituições próprias para o atendimento educacional. Essa determinação é reforçada também no Parecer CNE/CEB nº 20/2009, que revisa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, ao afirmar que as creches e pré-escolas, públicas ou privadas, “ocupam um lugar bastante claro e possuem um caráter institucional e

5 O curso de graduação em Pedagogia segundo as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena (BRASIL, 2002) é destinado à formação de professores para a Educação Infantil e séries iniciais do Ensino Fundamental, e as demais licenciaturas visam à formação de professores para as etapas do ensino posteriores.

educacional diverso daquele dos contextos domésticos, dos ditos programas alternativos à educação das crianças de zero a cinco anos de idade, ou da educação não-formal.” (BRASIL, 2009, p. 4).

Apesar das creches e pré-escolas se constituírem espaços educacionais, isso não limita a articulação de ações com as demais áreas, como a saúde e a assistência, visando atender as necessidades e demandas das crianças e de suas famílias. Nesse sentido, as instituições de Educação Infantil se configuram como espaços potentes para a integração de práticas e serviços que favoreçam o desenvolvimento de todas as crianças, que podem complementar (mas não substituir) o direito à educação.

A partir do exposto, compreendemos que a Educação Infantil é um direito de todas as crianças e cumpre uma importante função sociopolítica e pedagógica. A creche, assim como a pré-escola, deve democratizar o acesso à educação para todas as crianças, dando-lhes condições necessárias para o seu desenvolvimento e para a melhoria de suas condições de vida.

Frente às informações aqui apresentadas julgamos importante refletir sobre a atual política de atendimento a primeira infância, intitulada ‘Programa Criança Feliz’, na tentativa de verificar suas influências na retomada de concepções já superadas sobre a infância, o atendimento à criança e a Educação Infantil.

O Programa Criança Feliz: algumas reflexões

Neste tópico discutiremos sobre a implementação do Programa Criança Feliz como uma proposta de política pública para o atendimento das crianças na primeira infância. Para isso, caracterizamos o programa apresentando seu caráter, objetivos, critérios de atendimento etc. e refletimos sobre os efeitos dessa política na garantia de direito das crianças.

Primeiramente, é necessário esclarecer que as políticas sociais nem sempre condizem com os interesses da população e com as suas reais necessidades. Por isso é necessário evidenciar alguns fatores que muitas vezes ficam escondidos por detrás dos discursos e nas entrelinhas das legislações.

O Programa Criança Feliz é mais uma proposta para o atendimento da primeira infância no Brasil, que pode ser compreendido como relevante e oportuno, visto a realidade social em que se encontra a maioria das crianças de até seis anos e suas respectivas famílias⁶. Porém, através de uma leitura crítica e reflexiva é possível identificar algumas incoerências das suas proposições, principalmente se

6 Fúlvia Rosemberg (2006, 60-61) chama a atenção para o fato de que, no Brasil, as crianças de até seis anos constituem o segmento populacional que vem apresentando o maior percentual de pobres e indigentes (extrema pobreza), associado aos piores indicadores sociais.

fizermos as devidas ligações com o desenvolvimento histórico do atendimento a infância no país.

O referido Programa, de cunho social, foi instituído pelo governo federal brasileiro no dia 5 de outubro de 2016, a partir da publicação do Decreto nº 8.869. A apresentação do Programa foi realizada por sua “embaixadora”, Marcela Temer, escolhida por ser primeira dama e por representar, para aquele governo, uma personificação de mulher na qualidade de mãe, esposa e, conseqüentemente, boa cuidadora.

O Programa é uma iniciativa para a implementação de políticas públicas para a primeira infância e foi instituído com o caráter intersetorial, ou seja, pressupõe a articulação de diferentes políticas públicas setoriais a fim de assegurar as ações de proteção e promoção dos direitos das crianças na primeira infância, partindo de uma visão abrangente de todos os seus direitos (BRASIL, 2016a). Assim, conforme o artigo 5º do Decreto nº 8.869 (BRASIL, 2016b), o Programa prevê a articulação entre políticas de assistência, saúde, educação, cultura, direitos humanos, direitos das crianças e dos adolescentes, entre outras.

É importante destacar que a ideia de intersetorialidade não corresponde necessariamente à ideia de articulação de ações. Isto porque, no plano da ação, o desenvolvimento de tais políticas tem se dado por vezes de forma fragmentada (CRUZ, 2017). Devemos observar que, no Programa em foco, o caráter intersetorial distribui para diferentes áreas e órgãos a responsabilidade de desenvolver integralmente as crianças na primeira infância, ao mesmo tempo em que descentraliza o papel da educação nesse processo.

A política educacional, que é uma política setorial, já prevê articulações entre as diferentes áreas e seus respectivos órgãos de competência (como por exemplo: assistência – conselho tutelar; saúde – postos de saúde etc.) para que, em conjunto com as instituições de educação, atuem de forma integrada no atendimento das necessidades das crianças.

De acordo com os artigos 1º e 2º do mesmo Decreto (BRASIL, 2016b), a finalidade do Programa é promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida. A sua prioridade é o atendimento de: gestantes, crianças de até três anos e suas famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família; crianças de até seis anos e suas famílias seguradas pelo Benefício de Prestação Continuada; e crianças de até seis anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção.

Esta mesma finalidade já se encontra contemplada no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que por sua vez é uma política nacional que integra níveis de Proteção Social Básica e Especial. E para além do âmbito

da assistência social, o desenvolvimento integral da criança na primeira infância também compete ao setor educacional, o que é previsto no artigo 29 da LDB, que define os objetivos da Educação Infantil no país. Assim, é possível afirmar que a criação desse Programa se constitui muito mais numa política de governo pontual e segmentada, do que propriamente uma política de Estado, sobrepondo-se, inclusive, a políticas setoriais já existentes, como os serviços socioassistenciais e educacionais.

Os objetivos do Programa Criança Feliz são apresentados no Art. 3º do referido decreto (BRASIL, 2016b):

- I – Promover o desenvolvimento humano a partir do apoio e do acompanhamento do desenvolvimento infantil integral na primeira infância;
- II – Apoiar a gestante e a família na preparação para o nascimento e nos cuidados perinatais;
- III- colaborar no exercício da parentalidade, fortalecendo os vínculos e o papel das famílias para o desempenho da função de cuidado, proteção e educação de crianças na faixa etária de até seis anos de idade;
- IV – Mediar o acesso de gestantes, das crianças na primeira infância e das suas famílias a políticas de serviços públicos de que necessitem;
- V- Integrar, ampliar e fortalecer ações de políticas públicas voltadas para gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias.

Como é possível perceber através de sua leitura, o Decreto nº 8.869 (BRASIL, 2016b) não prevê em nenhum de seus objetivos e estratégias de ações a promoção do acesso das crianças à Educação Infantil, reforçando mais uma vez a visão desta etapa da educação como secundária no processo de desenvolver integralmente as crianças na primeira infância.

É possível perceber ainda que os objetivos estão muito mais voltados a orientação das famílias sobre os cuidados com as crianças, do que propriamente na garantia das experiências necessárias para o desenvolvimento integral possibilitadas, por exemplo, através da frequência a uma instituição de Educação Infantil de qualidade. É possível, então, identificar uma transferência de responsabilidade para a família em relação à educação da criança (conforme a LDB, a educação deve ser **complementar** à ação da família e da comunidade). Além disso, conforme nota da Frente Mineira de Defesa do SUAS e da Seguridade Social (FRENTE MINEIRA DE DEFESA DO SUAS E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2016), o Programa Criança Feliz tem sua gênese no policiamento das famílias pobres e parte do princípio de que elas não sabem cuidar de seus filhos.

Ainda é possível observar brechas para que o atendimento das famílias e das crianças seja realizado nos espaços domiciliares, deslocando-o das instituições de Educação Infantil. Assim, o Programa assume, além da centralidade no processo de desenvolvimento das crianças, as possibilidades de práticas de orientação à família. Essa possibilidade também pode impactar a expansão dos direitos das crianças à educação, uma vez que a oferta de um atendimento alternativo pode acarretar a fragilização das lutas das famílias por vagas em creches e pré-escolas e pela melhoria da qualidade na Educação Infantil.

A formação dos profissionais que atuarão no Programa Criança Feliz é outro importante aspecto que merece reflexão. Os incisos I e II do artigo 4º da lei que o cria (BRASIL, 2016b) evidenciam a participação de profissionais considerados ‘capacitados’ na realização de ações para o alcance dos objetivos propostos, além de sinalizar a realização de ‘capacitações’ e formações continuadas voltadas a esses profissionais. Porém, em nenhum momento do texto é evidenciado quem é esse profissional: professor, agente de saúde, conselheiro tutelar? Além disso, não aponta a formação mínima exigida para a atuação desse profissional junto às famílias e às crianças, o que nos leva a questionar: quando se trata das questões relacionadas à primeira infância não necessitamos de um profissional devidamente habilitado? E qual formação é necessária para o trabalho de desenvolver integralmente as crianças?

Entendemos que o desenvolvimento integral da criança demanda a condução de práticas contínuas de cuidado e educação, realizadas por profissionais devidamente habilitados para essa função, em instituições que promovam o bem-estar da criança e que lhes ofereçam possibilidades de experiências necessárias para o seu desenvolvimento. Logo, o atendimento das crianças em espaços domiciliares, não garante um conjunto de vivências que lhes são imprescindíveis para distintos aspectos do desenvolvimento, como, por exemplo: para o desenvolvimento da sociabilidade, o convívio em espaços coletivos com outras crianças, famílias e profissionais; para o desenvolvimento político, a vivência de práticas que promovam a igualdade e objetivem a construção de relações democráticas; para o desenvolvimento emocional, situações de acolhimento da criança, da estimulação de sua autoestima em processos criativos e das oportunidades de expressão e da escuta atenta de seus pensamentos, opiniões, desejos etc.

Existem ainda muitos outros aspectos do programa que são passíveis de reflexão, como as questões relacionadas à administração e ao financiamento, mas consideramos que para os fins deste trabalho, os aspectos aqui apresentados já contribuem no desvelamento das concepções

conservadoras e ultrapassadas sobre o atendimento à primeira infância incutidas no programa proposto.

Considerações Finais

Pudemos constatar que o atendimento à infância no Brasil, em especial o atendimento educacional, nem sempre integrou as responsabilidades do Estado e só a partir das mudanças sociais desencadeadas no século XX e através de reivindicações populares, o poder público passou a se preocupar com as questões relacionadas à primeira infância, o que contribuiu para o estabelecimento de leis que declararam os direitos das crianças, dentre eles o direito a educação.

Conseguimos perceber também que a Educação Infantil enfrentou diversos desafios para a sua consolidação enquanto etapa da educação básica, sendo a superação da perspectiva assistencialista um ponto de destaque na luta em defesa do atendimento educacional de qualidade para todas as crianças de até cinco anos.

É importante destacar que, mesmo após 32 anos da promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e de 23 anos da publicação da LDB (BRASIL, 1996) que, respectivamente, incorporaram o direito das crianças de até cinco anos acessarem a educação, a universalização da Educação Infantil ainda não é uma realidade, principalmente no que diz respeito às crianças de zero a três anos⁷. Deste modo, o que se observa é que o direito declarado em lei por vezes é negado nas políticas governamentais.

Devemos atentar que as políticas públicas brasileiras, seja na área da educação, assistência ou saúde, são estabelecidas conforme o próprio modelo econômico do país, isto implica dizer que essas políticas atendem aos interesses do sistema capitalista e têm como características o desengajamento do Estado na garantia de direitos básicos, a interferência de instituições multilaterais na determinação das políticas públicas, o estabelecimento de parcerias público e privado, a restrição e foco das políticas a uma parcela da população etc.

É nesse contexto que se insere o Programa Criança Feliz, que se configura como mais uma política social na perspectiva neoliberal e que coloca em risco os direitos das crianças na primeira infância. Isto porque, como foi apontado, esse Programa retoma concepções rechaçadas por pesquisadores, profissionais e militantes da área da Educação Infantil, tais como a fragmentação do atendimento às diversas necessidades da criança, a desqualificação e a falta de identidade do profissional que atende as demandas educacionais das crianças, o não reconhecimento das instituições de Educação Infantil como espaço privilegiado

7 De acordo com Arelaro (2016), é necessário criar 3,1 milhões de vagas em creche e 1,4 milhões de vagas em pré-escola, para efetivar a meta do PNE de atender 50% das crianças em creche e 100% das crianças em pré-escola).

para as aprendizagens e o desenvolvimento integral nessa etapa da vida.

A breve análise realizada evidencia que é necessária muita atenção a propostas de ações governamentais que, aparentemente, se alinham às pautas defendidas pelos profissionais, pesquisadores e militantes da área da Educação Infantil e pela população em geral. Como o Programa em pauta, há sempre o risco de, sob o disfarce de defesa de direitos, ideais e bandeiras de luta, efetivar ações que, na verdade, limitam os direitos das crianças (como o acesso à educação), tornando árdua a própria manutenção de conquistas históricas e ainda mais longínqua a possibilidade de novos ganhos (por exemplo, a diminuição da quantidade de crianças sob a responsabilidade de cada professor/a).

É importante deixar claro que a crítica aqui estabelecida não recai sobre a criação de políticas sociais para o atendimento das crianças, pelo contrário, entendemos a necessidade de articulação de políticas públicas nas diferentes áreas (como saúde e assistência social) para melhor atender as diversas necessidades desses sujeitos. O que criticamos, na verdade, é a implementação de políticas que não atendem os reais anseios da população e competem com o direito à educação, portanto, mais contribuem para os processos de desigualdade e exclusão social, do que propriamente para a garantia de direitos.

Afirmamos que no cenário político atual a área da Educação Infantil tem como grande desafio não só a efetivação do direito das crianças a uma educação pública, gratuita e de qualidade, mas também a sustentação dos seus ideais e das suas bandeiras de lutas, visando combater o retrocesso que já vem sendo delineado em determinadas políticas para a primeira infância.

Referências

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Quem acredita que o PNE e o CAQ vão ser implantados? Algumas reflexões sobre a conjuntura. In: CRUZ, Rosana Evangelista da; SILVA, Samara de Oliveira (org.). **Gestão da política nacional de educação: desafios contemporâneos para a garantia do direito à educação**. Teresina: EDUEP, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

_____. Lei nº 8.069, de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 23 de jan. de 2019.

_____. Lei nº.9.394, de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: MEC/SEB, 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/L9394.htm>>. Acesso em: 03 set. 2019.

_____. **Parecer CNE/CP 009/2001**. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. MEC/CNE, 2001.

_____. **Parecer CNE/CEB nº 20/2009 e Resolução 05/2009**. Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Infantil. Brasília, MEC/CNE, 2009.

_____. **Lei nº 13.257 de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13257.htm>. Acesso em 27 de jan. de 2017.

_____. Lei nº 8.869, de 2016. **Programa Criança Feliz**. 2016b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8869.htm>. Acesso em: 27 de jan. de 2019.

CRUZ, Silvia Helena Vieira. **Infância e educação infantil: resgatando um pouco da história**. Fortaleza: Secretaria de Educação Básica do Ceará, 2000.

CRUZ, Maria do Carmo Meireles Toledo. **Implementação da política de creches nos municípios brasileiros após 1988: avanços e desafios nas relações intergovernamentais e intersetoriais**. Tese (Doutorado). Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2017.

DREWINSKI, Jane Maria de Abreu. Educação Infantil: o direito negado nas políticas educacionais. **Guairacá**, n. 17, p. 1 - 10, 2001.

FACEIRA, Lobélia da Silva. Estado, política educacional e cidadania: política educacional no contexto neoliberal. **Revista Universidade e Sociedade**, nº 22. ANDES (Sindicato Nacional dos Docentes de Nível Superior). Brasília, 2000.

FRENTE MINEIRA DE DEFESA DO SUAS E DA SEGURIDADE SOCIAL. **Diga não ao Programa Criança Feliz**. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://www.social.mg.gov.br/ceas/images/doc_ceas/nota_prog_crian_feliz.pdf>. Acesso em: 28 de set. de 2017.

KUHLMANN, Júnior Moisés. Políticas para a educação infantil: uma abordagem histórica. In: _____. **Infância**

e educação infantil: uma abordagem histórica. Porto Alegre: Mediação, 1998.

OLIVEIRA, Zilma de Moraes Ramos de. **Educação infantil:** fundamentos e métodos. São Paulo: Cortez, 2011.

ROSEMBERG, Flúvia. Criança pequena e desigualdade social no Brasil: uma abordagem histórica. In: FREITAS, Marcos Cezar de (Org.) **Desigualdade social e diversidade cultural na infância e na juventude.** São Paulo: Cortez, 2006.

Recebido em: 30-09-2017

Aprovado em: 12-05-2020

Publicado em: 22-05-2020